

**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах
рукопису*

КАЛЮЖНИЙ ВОЛОДИМИР ВАЛЕРІЙОВИЧ

УДК 351.86:351.746.1(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ
ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

281 – Публічне управління та адміністрування

Галузь знань – 28 Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття ступеня доктора філософії.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

В В. Калюжний

Науковий керівник:
**КОПАНЧУК Володимир
Олександрович,**
доктор наук з державного
управління, доцент

АНОТАЦІЯ

Калюжний В. В. Механізми публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, Хмельницький, 2026.

У дисертаційному дослідженні здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення актуального наукового завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних засад і розробленні комплексного механізму публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України, а також практичних рекомендацій щодо його впровадження в умовах воєнного стану, транскордонних загроз та євроінтеграційних процесів.

Установлено ієрархію категорій, що описують сферу безпеки: національна безпека охоплює захищеність життєво важливих інтересів людини, суспільства й держави; державна безпека є її структурним елементом; прикордонна безпека виступає складовою державної безпеки, оскільки безпосередньо пов'язана із захистом суверенітету і територіальної цілісності, реалізується через специфічні правові режими та спрямована на протидію транскордонним загрозам. Обґрунтовано розмежування категорій «прикордонна безпека» і «безпека державного кордону», змішування яких звужує предмет публічного адміністрування до суто охоронної діяльності. Доведено транзитивну природу прикордонної безпеки та її міжсистемні зв'язки з воєнною, економічною, інформаційною, міграційною, екологічною і гуманітарною складовими національної безпеки. Показано, що порушення прикордонної безпеки породжує каскадні ефекти, які поширюються на політичну, соціально-демографічну, суверенну та економічну сфери.

Сформульовано авторське визначення «публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України» як цілеспрямованої, нормативно

врегульованої та організаційно забезпеченої діяльності суб'єктів публічної влади щодо формування й реалізації державної політики у сфері охорони та захисту державного кордону, забезпечення прикордонного режиму, здійснення прикордонного контролю, протидії транскордонним загрозам, координації міжвідомчої взаємодії та залучення інститутів громадянського суспільства з метою захисту суверенітету, територіальної цілісності, національних інтересів і прав людини. Виокремлено шість сутнісних ознак такої діяльності – нормативність, організаційність, владно-сервісний характер, міжвідомчу координацію, ризик-орієнтованість і публічну підзвітність – та п'ять її вимірів: нормативний, інституційний, функціональний, безпековий і партнерський. Систематизовано одинадцять принципів публічного адміністрування у прикордонній сфері.

Здійснено компаративний аналіз європейської, американської, канадської та скандинавської моделей публічного адміністрування прикордонної безпеки, а також досвіду країн Центрально-Східної Європи за розробленою системою із семи критеріїв: інституційна модель управління кордонами; рівень міжвідомчої координації; цифровізація та інформаційно-аналітичне забезпечення; ризик-орієнтований підхід; баланс між безпекою та правами людини; участь громадськості й місцевих спільнот; адаптивність до кризових і воєнних загроз. Узагальнено сім елементів зарубіжного досвіду, придатних для врахування в українських умовах, та встановлено комплементарний характер підтримки національної системи з боку міжнародних організацій.

Оцінено сучасний стан прикордонної безпеки України на основі офіційних статистичних даних. Установлено, що система функціонує в умовах зростаючого навантаження: упродовж 2025 року оформлено понад 37 млн. осіб і 8,2 млн. транспортних засобів, що приблизно на 5 % більше, ніж у попередньому році, причому близько 86 % перетину здійснили громадяни України. Систематизовано загрози за п'ятьма напрямками та встановлено, що основну управлінську проблему становить не сам факт незаконного перетину,

а діяльність організаторів незаконного переправлення, яка має сталий, комерціалізований і транснаціональний характер. Виявлено, що на пропускну спроможність українського кордону істотно впливають регуляторні рішення, які ухвалюються поза межами національної юрисдикції. Систематизовано проблеми сучасного стану за сімома групами та встановлено їх структурний характер.

Проаналізовано функціонування нормативно-правового механізму, встановлено його рівневу будову та виявлено сім проблем, серед яких фрагментарність регулювання, розпорошеність норм між галузевими масивами і недостатнє законодавче закріплення інтегрованого управління кордонами. Обґрунтовано триблокову структуру організаційно-інституційного механізму та доведено, що між центральним і взаємодіючим блоками існують відносини координації, а не підпорядкування, унаслідок чого неузгодженість пріоритетів безпосередньо позначається на результаті. Виявлено шість проблем координації в межах організаційно-інституційного механізму.

Охарактеризовано контроль, нагляд та адміністративну відповідальність як єдиний охоронний блок механізму, що виконує функцію зворотного зв'язку. Розмежовано п'ять видів контролю та встановлено чотири його функції – безпекову, правову, організаційну і сервісну. Розмежовано контроль і нагляд за критерієм можливості втручання в діяльність підконтрольного суб'єкта. Розкрито адміністративну відповідальність як інструмент публічного адміністрування та обґрунтовано послідовність функціонування охоронного блоку. Доведено, що результативність цього блоку не може вимірюватися виключно кількістю накладених стягнень.

Розроблено комплексний механізм публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України як інтегровану систему нормативно-правових, організаційно-інституційних, координаційних, інформаційно-аналітичних, контрольних та охоронних елементів, що забезпечують узгоджену діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо охорони і захисту державного

кордону, протидії транскордонним загрозам, дотримання прав людини та адаптації прикордонної політики України до стандартів Європейського Союзу. Структуру механізму утворюють шість компонентів: нормативно-правовий, організаційно-інституційний, координаційний, інформаційно-аналітичний, контрольно-охоронний та результативно-оцінювальний. Обґрунтовано систему зворотних зв'язків, що перетворює лінійну послідовність компонентів на керований цикл, систематизовано вісім принципів функціонування механізму та обґрунтовано його діагностичну функцію, яка полягає у здатності локалізувати джерело управлінської проблеми та здійснювати адресне втручання.

Обґрунтовано перехід від логіки залучення громадськості до логіки державно-громадського партнерства, форми якого систематизовано за трьома рівнями – інституційним, процедурним і цифровим. Розкрито комунікативний, довірчий та контрольний виміри партнерства й доведено, що суспільна довіра є самостійним ресурсом безпеки, який знижує трансакційні витрати контролю. Обґрунтовано національну програму «Безпечний кордон – спільна справа держави і громади» як інструмент системної реалізації партнерства.

Розроблено логічну модель стратегічної модернізації публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки: законодавча рамка – інституційна трансформація – цифровізація і «розумний кордон» – інфраструктурна програма – оцінювання результатів із замиканням циклу через коригування. Обґрунтовано доцільність розроблення Закону України «Про прикордонну безпеку України» як консолідованого базового акта, перехід Державної прикордонної служби України до сервісно-аналітичної моделі функціонування, пріоритетність створення єдиного інформаційного простору обміну даними над нарощуванням окремих цифрових рішень, а також Національну програму «Модернізований кордон України» до 2035 року.

Результати дослідження мають теоретичне і практичне значення. Теоретично вони розвивають концепцію публічного адміністрування у безпековій сфері, уточнюють понятійно-категоріальний апарат та

обґрунтовують системний підхід до побудови механізмів управління прикордонною безпекою. Практично – створюють інструменти вдосконалення діяльності Державної прикордонної служби України та інших суб'єктів прикордонної безпеки, можуть бути використані у законотворчій діяльності, зокрема при підготовці проєкту Закону України «Про прикордонну безпеку України», а також у науковій і навчально-методичній роботі.

***Ключові слова:** публічне управління, публічне адміністрування, прикордонна безпека, комплексний механізм, державний кордон, Державна прикордонна служба України, міжвідомча координація, інформаційно-аналітичне забезпечення, контроль і нагляд, адміністративна відповідальність, державно-громадське партнерство, інтегроване управління кордонами, стратегічна модернізація, євроінтеграція.*

ABSTRACT

Kaliuzhnyi V. V. Mechanisms of Public Administration in the Field of Border Security of Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 281 Public Management and Administration, field of knowledge 28 Public Management and Administration. – Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law, Khmelnytskyi, 2026.

The dissertation provides a theoretical generalisation and a new solution to a relevant scientific task, namely the substantiation of theoretical foundations and the development of a comprehensive mechanism of public administration in the field of border security of Ukraine, together with practical recommendations for its implementation under martial law, cross-border threats and European integration processes.

The hierarchy of categories describing the security domain is established: national security covers the protection of the vital interests of the individual, society and the state; state security is its structural element; border security is a component

of state security, as it is directly linked to the protection of sovereignty and territorial integrity, is implemented through specific legal regimes, and is aimed at countering cross-border threats. The distinction between the categories of border security and security of the state border is substantiated, since conflating them narrows the subject of public administration to purely protective activity. The transitive nature of border security and its cross-systemic links with the military, economic, informational, migration, environmental and humanitarian components of national security are demonstrated. It is shown that a breach of border security generates cascading effects extending to the political, socio-demographic, sovereign and economic spheres.

The author's definition of public administration in the field of border security of Ukraine is formulated as purposeful, legally regulated and organisationally supported activity of public authorities aimed at the formation and implementation of state policy in the sphere of protection and defence of the state border, ensuring the border regime, carrying out border control, countering cross-border threats, coordinating interagency cooperation and engaging civil society institutions for the purpose of protecting sovereignty, territorial integrity, national interests and human rights. Six essential features of such activity are identified – normativity, organisational character, the combination of authority and service functions, interagency coordination, risk orientation and public accountability – as well as five of its dimensions: normative, institutional, functional, security-related and partnership-related. Eleven principles of public administration in the border sphere are systematised.

A comparative analysis of the European, American, Canadian and Scandinavian models of public administration of border security, as well as the experience of Central and Eastern European countries, is carried out according to a system of seven criteria developed by the author: the institutional model of border management; the level of interagency coordination; digitalisation and information-analytical support; the risk-oriented approach; the balance between security and human rights; the participation of the public and local communities; and adaptability

to crisis and wartime threats. Seven elements of foreign experience suitable for consideration in Ukrainian conditions are summarised, and the complementary nature of support provided to the national system by international organisations is established.

The current state of border security of Ukraine is assessed on the basis of official statistical data. It is established that the system operates under increasing workload: during 2025, more than 37 million persons and 8.2 million vehicles were processed at the state border, which is approximately 5 % more than in the previous year, with citizens of Ukraine accounting for about 86 % of crossings. Threats are systematised into five groups, and it is established that the principal managerial problem is not the fact of illegal crossing itself, but the activity of organisers of illegal transfer, which is sustained, commercialised and transnational in character. It is found that the throughput capacity of the Ukrainian border is significantly affected by regulatory decisions taken outside national jurisdiction. Problems of the current state are systematised into seven groups and their structural character is established.

The functioning of the legal-normative mechanism is analysed, its multi-level structure is established, and seven problems are identified, including the fragmentation of regulation, the dispersal of norms across different branches of legislation, and insufficient legislative consolidation of integrated border management. A three-block structure of the organisational-institutional mechanism is substantiated, and it is demonstrated that relations between the central and interacting blocks are those of coordination rather than subordination, so that any misalignment of priorities directly affects the outcome. Six problems of the coordination mechanism are identified.

Control, supervision and administrative liability are characterised as a single protective block of the mechanism performing the function of feedback. Five types of control are distinguished and four of its functions are established – security-related, legal, organisational and service-related. Control and supervision are distinguished by the criterion of the possibility of intervening in the activity of the supervised entity. Administrative liability is examined as an instrument of public

administration, and the sequence of functioning of the protective block is substantiated. It is demonstrated that the effectiveness of this block cannot be measured solely by the number of penalties imposed.

A comprehensive mechanism of public administration in the field of border security of Ukraine is developed as an integrated system of legal-normative, organisational-institutional, coordinative, information-analytical, control and protective elements ensuring the coordinated activity of public administration entities in protecting and defending the state border, countering cross-border threats, observing human rights and adapting Ukraine's border policy to European Union standards. The structure of the mechanism comprises six components: legal-normative, organisational-institutional, coordinative, information-analytical, control-protective and performance-evaluative. A system of feedback links transforming the linear sequence of components into a managed cycle is substantiated, eight principles of the functioning of the mechanism are systematised, and its diagnostic function is justified, consisting in the ability to localise the source of a managerial problem and to intervene in a targeted manner.

The transition from the logic of public involvement to the logic of state-public partnership is substantiated, and its forms are systematised at three levels: institutional, procedural and digital. The communicative, trust-related and control dimensions of partnership are revealed, and it is demonstrated that public trust constitutes an independent security resource that reduces the transaction costs of control. The national programme "Safe Border – a Joint Endeavour of the State and the Community" is substantiated as an instrument for the systemic implementation of partnership.

A logical model of strategic modernisation of public administration in the field of border security is developed: legislative framework – institutional transformation – digitalisation and the "smart border" – infrastructure programme – evaluation of results, with the cycle closed through corrective action. The expediency of drafting the Law of Ukraine "On Border Security of Ukraine" as a consolidated framework act is substantiated, as well as the transition of the State

Border Guard Service of Ukraine to a service-analytical model of functioning, the priority of creating a unified information space for data exchange over the proliferation of separate digital solutions, and the National Programme "Modernised Border of Ukraine" until 2035.

The results of the research have both theoretical and practical significance. Theoretically, they develop the concept of public administration in the security sphere, refine the conceptual apparatus and substantiate a systemic approach to designing border security management mechanisms. Practically, they provide tools for improving the activity of the State Border Guard Service of Ukraine and other border security entities, and may be used in law-making, in particular in preparing draft legislation, as well as in scientific and educational work.

Key words: *public governance, public administration, border security, comprehensive mechanism, state border, State Border Guard Service of Ukraine, interagency coordination, information and analytical support, control and supervision, administrative liability, state-public partnership, integrated border management, strategic modernization, European integration.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Калюжний В. В. Особливості сучасної прикордонної безпеки: аналіз світового досвіду. *Національні інтереси України*. 2024. № 5 (5). С. 498-505. URL: [https://doi.org/10.52058/3041-1793-5\(5\)](https://doi.org/10.52058/3041-1793-5(5))

2. Калюжний В. В. Пропозиції та рекомендації щодо удосконалення нормативної, інституційної та інфраструктурної бази публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2025. № 3. С. 56-60. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2025/10.pdf

3. Калюжний В. В. Шляхи активізації участі громадянського суспільства в публічному адмініструванні у сфері прикордонної безпеки України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2025. Том 36 (75) № 4. С. 97-101. URL: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2025.4/17>

4. Калюжний В. В. Сучасні форми і методи публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України. *Успіхи і досягнення у науці*. 2025. № 6 (16). С. 388-397. URL: [https://doi.org/10.52058/3041-1254-2025-6\(16\)](https://doi.org/10.52058/3041-1254-2025-6(16))

5. Калюжний В. В. Механізм та суб'єкти публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України. *Суспільство та національні інтереси*. 2026. № 1 (21). С. 602-610. URL: [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2026-1\(21\)](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2026-1(21))

6. Калюжний В. В. Адміністративна відповідальність як інструмент забезпечення прикордонної безпеки в системі державного управління України: проблемні аспекти та особливості. *Суспільство та національні інтереси*. 2026. № 3 (23). С. 1111-1119. URL: [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2026-3\(23\)](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2026-3(23))

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Калюжний В. Проблеми прикордонної безпеки в сучасному науковому дискурсі. *Інновації та безпека: науковий дискурс: тези Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти та молодих вчених*, м. Хмельницький (Хмельницький, 18 грудня 2024 року). Хмельницький : НАДПСУ, 2024. С. 70-72. URL: <https://dspace.nadpsu.edu.ua/handle/123456789/4665>

8. Калюжний В. Щодо проблеми розвитку механізмів державного управління прикордонною безпекою України. *Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації*: матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті доктора економічних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України ПИЛИ Василя Івановича. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2025. С. 95-96.

9. Калюжний В. Перспективи розвитку нормативної, інституційної та інфраструктурної бази публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки. *International Scientific and Practical Conference “Science, Education, Innovations, and Society: Strategic Priorities for Sustainable Development”*: Conference Proceedings (Seattle, USA, November 29, 2025). Seattle, USA: Golden Quill Publishing, 2025. P. 82-85. URL: <https://www.economics.in.ua/2025/11/29.html>

10. Калюжний В. Зарубіжний досвід забезпечення прикордонної безпеки. Collection of Scientific Papers with the Proceedings of the 2nd International Scientific and Practical Conference «*Current Challenges in Scientific Research*» (December 1-3, 2025, Wroclaw, Poland). European Open Science Space, 2025. P. 258-259. URL: <https://www.eoss-conf.com/arkhiv/current-challenges-in-scientific-research-01-12-25/>

11. Калюжний В., Торічний О. Використання передового досвіду публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки. *Проблеми та перспективи реалізації та впровадження міждисциплінарних наукових досягнень*: збірник наукових праць з матеріалами X Міжнародної наукової конференції, м. Чернігів, 5 грудня, 2025 р. / Міжнародний центр наукових досліджень. Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп, 2025. С. 95-95.

Особистий внесок: систематизовано теоретичні підходи та обґрунтовано визначення соціальних мереж органу публічної влади як функціонально диференційованого елемента ширшої цифрової комунікаційної екосистеми.

ЗМІСТ

ВСТУП	14
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	27
1.1. Прикордонна безпека як складова державної безпеки та елемент системи національної безпеки України.....	27
1.2. Поняття, сутність та принципи публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України.....	42
1.3. Світовий досвід формування механізмів публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки.....	57
<i>Висновки до розділу 1</i>	74
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	77
2.1. Оцінка сучасного стану прикордонної безпеки України в умовах воєнного стану, транскордонних загроз та євроінтеграційних процесів...	77
2.2. Аналіз нормативно-правового та організаційно-інституційного механізмів публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України.....	94
2.3. Характеристика контролю, нагляду та адміністративної відповідальності як охоронних елементів механізму публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України.....	111
<i>Висновки до розділу 2</i>	128
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	131
3.1. Комплексний механізм публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України.....	131
3.2. Розвиток державно-громадського партнерства у системі публічного адміністрування прикордонної безпеки України.....	152
3.3. Стратегічна модернізація публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України.....	164
<i>Висновки до розділу 3</i>	179
ВИСНОВКИ	182
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	190
ДОДАТКИ	215

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Здатність держави контролювати власний кордон належить до базових ознак її суверенності. В умовах збройної агресії російської федерації проти України ця здатність набула значення, яке виходить далеко за межі традиційного розуміння діяльності прикордонного відомства: державний кордон сприймають не лише лінією розмежування й адміністративного контролю, а простором, у якому одночасно реалізуються оборонні, безпекові, міграційні, економічні та гуманітарні функції держави.

Масштаб і суперечливість завдань, що постали перед системою публічного адміністрування у цій сфері, ілюструють показники її функціонування. Упродовж 2025 року на державному кордоні України оформлено понад 37 млн. осіб і 8,2 млн транспортних засобів, що приблизно на 5 % більше, ніж у попередньому році [43]. Тобто система працює в умовах не спадного, а зростаючого навантаження, попри війну. Водночас зберігається високий рівень транскордонних загроз: воєнних і диверсійно-розвідувальних, пов'язаних із незаконною міграцією та організованим переправленням осіб, контрабандою, транскордонною організованою злочинністю, інформаційними та гібридними впливами.

Паралельно із завданнями щодо забезпечення безпеки, Україна виконує євроінтеграційні зобов'язання, що передбачають адаптацію національної системи прикордонного адміністрування до стандартів Європейського Союзу, зокрема впровадження підходів інтегрованого управління кордонами. Ці два напрями нерідко формують суперечливі вимоги: посилення безпекового контролю, з одного боку, і забезпечення пропускнуої спроможності та сервісності – з іншого. Додатковим чинником є залежність роботи українських пунктів пропуску від регуляторних рішень, що ухвалюються поза межами національної юрисдикції, зокрема від поетапного запровадження Європейським Союзом Системи в'їзду/виїзду (Entry/Exit System, EES) [127; 148].

За таких умов проблема полягає не в браку окремих елементів системи публічного адміністрування. Наявними є розгалужене нормативне регулювання, визначений центральний суб'єкт із розвиненою організаційною структурою, коло взаємодіючих і контролюючих органів, управлінський інструментарій, зокрема адміністративно-правові засоби, контрольні й наглядові процедури та інститут адміністративної відповідальності. Проблема полягає в тому, що ці елементи функціонують радше як паралельні підсистеми, ніж як цілісна керована система: нормативне регулювання є фрагментарним, координація суб'єктів залежить від неформалізованих практик, інформаційні системи різних відомств не інтегровані, а охоронні елементи не узгоджені в єдиний цикл управлінського реагування.

Це зумовлює потребу наукового обґрунтування комплексного механізму публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України, який поєднував би наявні елементи в цілісну управлінську конструкцію, а також розроблення напрямів його впровадження. Дослідження цієї проблематики має не лише теоретичне, а й безпосереднє практичне значення, оскільки спрямоване на вдосконалення нормативної, інституційної, цифрової та інфраструктурної основи системи забезпечення прикордонної безпеки.

Науковий доробок з питань публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки формується на перетині кількох галузей знань. Теоретичні засади публічного адміністрування та державного управління у сфері безпеки розроблені в працях В. Авер'янова [1; 2], В. Бакуменка [8; 9], Ю. Битяка [20], Н. Нижник [103], О. Оболенського [105] та інших, які заклали концептуальний фундамент для аналізу управлінських механізмів у безпековому секторі. Проблематика прикордонної безпеки та охорони державного кордону досліджувалася В. Кириленком [62], Я. Кондратьєвим [70; 71], М. Литвином [80; 82; 84], В. Серватюком [142], А. Сіцінським [146], В. Торічним [155; 156], Д. Шишоліним [177] – переважно в контексті оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України та правового регулювання прикордонного режиму.

Публічне управління та адміністрування у сфері національної безпеки розглядали С. Белай [17; 18], О. Бодрук [25; 26], О. Власюк [29], Р. Гаврік [31; 32], В. Ліпкан [86; 87], С. Порока [115; 116], І. Рижов [132; 133], Т. Цимбалістий [164], І. Шевчук [173; 174], Е. Щепанський [179; 180] та інші, чийі праці формують методологічну базу розуміння загроз, механізмів їх нейтралізації та системи безпеки держави. Європейські стандарти інтегрованого управління кордонами та відповідне законодавство Європейського Союзу аналізували М. Бала [10; 11], В. Біла [21], В. Мартинюк [88]. Міжнародно-правові аспекти прикордонного контролю та взаємодії з Frontex і EUBAM висвітлювали М. Шевченко [168], С. Красножон [76] та інші.

Водночас у наявних дослідженнях прикордонна безпека розглядається переважно через окремі аспекти – правовий режим кордону, оперативно-службову діяльність, адміністративну відповідальність, зарубіжний досвід. При цьому комплексне осмислення елементів публічного адміністрування прикордонної безпеки у їх системному взаємозв'язку – з виокремленням координаційної та інформаційно-аналітичної складових як самостійних компонентів механізму та із замиканням управлінського циклу через оцінювання результатів – у вітчизняній науці залишається недостатньо розробленим. Це й зумовлює актуальність дисертаційного дослідження.

Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, Закон України «Про державний кордон України», Закон України «Про Державну прикордонну службу України», Закон України «Про національну безпеку України», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Митний кодекс України, законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, акти Кабінету Міністрів України у сфері інтегрованого управління кордонами, а також міжнародні договори України та зобов'язання за Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до наукових тем

Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова: «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (державний реєстраційний номер 0117U000103), «Шляхи удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування в сфері національної безпеки в умовах євроінтеграції» (державний реєстраційний номер 0120U104417) та «Управлінсько-правові засади розбудови Української держави в умовах трансформації геополітичних векторів» (державний реєстраційний номер 0123U105202).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є обґрунтування теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України в умовах воєнного стану, транскордонних загроз та євроінтеграційних процесів.

Досягнення визначеної мети зумовило необхідність вирішення таких *завдань*:

- визначити місце прикордонної безпеки в системі національної безпеки України та охарактеризувати її як самостійний об'єкт публічного адміністрування;
- розкрити поняття, сутність, виміри та принципи публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України;
- здійснити компаративний аналіз зарубіжних моделей публічного адміністрування прикордонної безпеки та узагальнити елементи, придатні для врахування в українських умовах;
- оцінити сучасний стан прикордонної безпеки України в умовах воєнного стану, транскордонних загроз та євроінтеграційних процесів;
- проаналізувати функціонування нормативно-правового та організаційно-інституційного механізмів публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України, а також охарактеризувати контроль, нагляд та адміністративну відповідальність як охоронні елементи механізму публічного адміністрування;

- розробити комплексний механізм публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України, визначити його компоненти, взаємозв'язки та принципи функціонування, а також обґрунтувати шляхи розвитку державно-громадського партнерства як його партнерського виміру;

- обґрунтувати напрями стратегічної модернізації публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України та розробити логічну модель її здійснення.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері прикордонної безпеки України, що виникають у процесі здійснення публічного адміністрування щодо охорони та захисту державного кордону, забезпечення прикордонного режиму, протидії транскордонним загрозам, а також взаємодії уповноважених суб'єктів між собою та з інститутами громадянського суспільства.

Предмет дослідження – механізми публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України.

Методи дослідження. Для досягнення мети та виконання завдань дослідження застосовано наукову методологію, що ґрунтується на загальнонаукових та спеціальних методах пізнання і враховує сучасні тенденції публічно-управлінської, безпекознавчої та споріднених з ними наук.

Методологічною основою дослідження є системний підхід, специфіка якого полягає в орієнтації на виявлення цілісності досліджуваного об'єкта – системи публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки – та визначення внутрішніх і зовнішніх зв'язків, що забезпечують її функціонування й розвиток. Системний підхід застосовано при обґрунтуванні місця прикордонної безпеки в ієрархії безпекових категорій, при виявленні її міжсистемних зв'язків та при побудові комплексного механізму публічного адміністрування як інтегрованої шестикомпонентної системи.

Автором використано низку наукових методів, зокрема:

- метод контент-аналізу використано для систематизації та узагальнення понятійно-категоріальних інтерпретацій категорій

«прикордонна безпека», «безпека державного кордону», «публічне адміністрування» у науковому дискурсі, а також для формулювання авторського визначення публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України;

- інституційний метод реалізовано при аналізі системи суб'єктів публічного адміністрування, розмежуванні їх компетенції та обґрунтуванні триблокової структури організаційно-інституційного механізму, а також при поясненні розриву між нормативно закріпленою та фактичною міжвідомчою координацією;

- структурно-функціональний метод застосовано для виявлення функціональної архітектури публічного адміністрування прикордонної безпеки, визначення функцій кожного компонента комплексного механізму та встановлення взаємозв'язків між ними;

- порівняльний (компаративний) метод є основою аналізу європейської, американської, канадської та скандинавської моделей прикордонного адміністрування, а також досвіду країн Центрально-Східної Європи. Компаративний аналіз здійснено за розробленою автором системою із семи критеріїв, що дозволило перейти від опису зарубіжних систем до виявлення управлінських рішень, придатних для адаптації;

- нормативно-правовий метод застосовано для аналізу рівневої будови нормативного регулювання прикордонної безпеки, виявлення колізій і прогалин та оцінювання відповідності національного законодавства міжнародним стандартам і *acquis communautaire* Європейського Союзу;

- статистичний метод та метод аналізу документів використано при оцінюванні сучасного стану прикордонної безпеки на основі офіційних даних Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України, Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України та Європейської агенції прикордонної та берегової охорони;

- ризикологічний підхід застосовано для ідентифікації та групування загроз прикордонній безпеці, а також для обґрунтування ризик-орієнтованості як принципу функціонування комплексного механізму;

- метод моделювання використано при розробленні комплексного механізму публічного адміністрування, гібридної адаптаційної моделі та логічної моделі стратегічної модернізації;

- прогностичний метод застосовано при визначенні напрямів нормативного оновлення, інституційної трансформації Державної прикордонної служби України до сервісно-аналітичної моделі, цифровізації прикордонного адміністрування та інфраструктурного розвитку;

- метод узагальнення та синтезу використано при формулюванні висновків до розділів і загальних висновків дослідження.

Інформаційну базу дослідження становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади, документи стратегічного планування у сфері інтегрованого управління кордонами. Емпіричну базу становлять офіційні статистичні дані та звітна інформація Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України, Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України, Європейської агенції прикордонної та берегової охорони, а також узагальнення практичної діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні теоретичних засад та розробленні комплексного механізму публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України, а також практичних рекомендацій щодо його впровадження. Основні результати дослідження, що мають наукову новизну, є особистим здобутком автора та полягають у такому:

вперше:

- розроблено комплексний механізм публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України як інтегровану систему шести

взаємопов'язаних компонентів – нормативно-правового, організаційно-інституційного, координаційного, інформаційно-аналітичного, контрольно-охоронного та результативно-оцінювального, – для кожного з яких визначено функцію в механізмі, основні елементи та управлінську вимогу. На відміну від наявних підходів, координаційну та інформаційно-аналітичну складові виокремлено як самостійні компоненти механізму, а не допоміжні елементи, а результативно-оцінювальний компонент разом із системою зворотних зв'язків замикає управлінський цикл. Це дає змогу не лише узгоджувати діяльність суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки, а й локалізувати джерело управлінської проблеми та здійснювати адресне втручання в той компонент, який спричиняє дисфункцію;

удосконалено:

– понятійно-категоріальний апарат публічного управління та адміністрування в частині авторського визначення публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України як цілеспрямованої, нормативно врегульованої та організаційно забезпеченої діяльності суб'єктів публічної влади щодо формування й реалізації державної політики у сфері охорони та захисту державного кордону, забезпечення прикордонного режиму, здійснення прикордонного контролю, протидії транскордонним загрозам, координації міжвідомчої взаємодії та залучення інститутів громадянського суспільства з метою захисту суверенітету, територіальної цілісності, національних інтересів і прав людини. На відміну від наявних трактувань, визначення підкріплено шістьма сутнісними ознаками (нормативність, організаційність, владно-сервісний характер, міжвідомча координація, ризик-орієнтованість, публічна підзвітність) та п'ятьма вимірами такої діяльності (нормативним, інституційним, функціональним, безпековим і партнерським), що дає змогу чітко окреслити межі предмета публічного адміністрування в цій сфері;

– науково-методичний підхід до компаративного аналізу зарубіжних моделей публічного адміністрування прикордонної безпеки, який, на відміну

від описових порівнянь, ґрунтується на системі із семи критеріїв: інституційна модель управління кордонами; рівень міжвідомчої координації; цифровізація та інформаційно-аналітичне забезпечення; ризик-орієнтований підхід; баланс між безпекою та правами людини; участь громадськості й місцевих спільнот; адаптивність до кризових і воєнних загроз. Застосування підходу дало змогу перейти від опису зарубіжних систем до відбору управлінських рішень, придатних для адаптації, та обґрунтувати гібридну адаптаційну модель, що інтегрує європейський нормативний фреймворк, американську методологію аналізу загроз, канадські процедурні гарантії та скандинавські засади комунікації і підзвітності, із співвіднесенням кожної її складової з необхідними нормативними змінами;

– теоретичні положення щодо охоронних елементів механізму публічного адміністрування, які, на відміну від їх розгляду як відокремлених правових інститутів, об'єднано в єдиний цикл управлінського реагування «контроль – нагляд – адміністративна відповідальність», що виконує в механізмі функцію зворотного зв'язку. Розмежовано контроль і нагляд за критерієм можливості втручання в діяльність підконтрольного суб'єкта та визначено чотири функції контролю у прикордонній сфері – безпекову, правову, організаційну і сервісну, що дає змогу оцінювати охоронний блок за результативністю реагування, а не лише за кількістю застосованих заходів;

дістали подальшого розвитку:

– теоретичні засади публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки в частині уточнення сутності прикордонної безпеки як складової державної безпеки, що має транзитивну природу (одночасно є елементом внутрішньої безпеки держави та проєкцією її зовнішньополітичних інтересів) і міжсистемні зв'язки з воєнною, економічною, інформаційною, міграційною, екологічною та гуманітарною складовими національної безпеки; розмежування категорій «прикордонна безпека» і «безпека державного кордону», змішування яких звужує предмет публічного адміністрування до суто охоронної діяльності; систематизації принципів публічного

адміністрування у цій сфері, серед яких поряд із законністю, верховенством права, пріоритетом прав людини, пропорційністю, оперативністю, прозорістю та підзвітністю виокремлено галузево специфічні принципи координації, превентивності, адаптивності та євроінтеграційної сумісності з визначенням їх змісту для прикордонної сфери;

– засади державно-громадського партнерства у сфері прикордонної безпеки шляхом обґрунтування переходу від логіки залучення громадськості до логіки партнерства, що ґрунтується на взаємодоповнюваності ресурсів держави, інститутів громадянського суспільства та прикордонних громад, систематизації форм партнерства за інституційним, процедурним і цифровим рівнями та розкриття його комунікативного, довірчого й контрольного вимірів. Доведено, що суспільна довіра є самостійним ресурсом безпеки, який знижує трансакційні витрати контролю, що дає підстави розглядати партнерство як складову управлінської спроможності, а не як додаткову активність відомства;

– напрями стратегічної модернізації публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України шляхом розроблення логічної моделі змін «законодавча рамка – інституційна трансформація – цифровізація – інфраструктурна програма – оцінювання результатів» із замиканням циклу через коригування. У межах моделі обґрунтовано доцільність прийняття Закону України «Про прикордонну безпеку України» як консолідованого базового акта, що охоплює засади прикордонної безпеки, систему її суб'єктів, уніфіковані процедури прикордонного контролю та процесуальні гарантії осіб; переходу Державної прикордонної служби України до сервісно-аналітичної моделі функціонування з диференціацією процедур за рівнем ризику; пріоритетності інтеграції наявних інформаційних систем над нарощуванням окремих цифрових рішень; розроблення Національної програми «Модернізований кордон України», що забезпечує послідовність і взаємоузгодженість модернізаційних заходів.

Практичне значення одержаних результатів. Практична цінність роботи полягає у можливості використання розроблених пропозицій та висновків:

- у законотворчій діяльності – при підготовці проєкту Закону України «Про прикордонну безпеку України» (Додаток Е), а також при вдосконаленні чинного законодавства у сфері прикордонної безпеки;
- у діяльності органів публічної влади – як рекомендації щодо вдосконалення міжвідомчої координації, інформаційно-аналітичного забезпечення, системи показників результативності та взаємодії з інститутами громадянського суспільства;
- у науковій роботі – як підґрунтя для подальшого дослідження теоретичних і прикладних проблем публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки, а також для підготовки наукових видань;
- у навчально-методичній роботі – як матеріали для підготовки відповідних розділів навчальних видань і науково-методичних розробок та для проведення навчальних занять.

Результати дослідження, висновки та рекомендації схвалені й застосовані у практичній діяльності, що підтверджено відповідними довідками про впровадження:

- 2 прикордонного загону Державної прикордонної служби України згідно з Антикорупційною програмою у Державній прикордонній службі України на 2023–2025 роки (Додаток Б);
- 79 прикордонного загону Державної прикордонної служби України згідно з наказом Голови Адміністрації Державної прикордонної служби України від 31 січня 2025 р. № 36 «Про затвердження основних комунікаційних напрямів Державної прикордонної служби України на 2025–2027 роки» (довідка про впровадження від 15 листопада 2025 р. № 01/72738) (Додаток В);
- Ужгородської районної ради Закарпатської області в Програмі фінансової підтримки та ресурсного забезпечення діяльності Ужгородської

районної ради на 2024–2025 роки (довідка про впровадження від 20 листопада 2025 р. № 219/1/02-20) (Додаток Г);

– Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова в освітньому процесі під час викладання навчальних дисциплін «Технології публічного управління та адміністрування» (Тема 5. Інформаційно-аналітичні і комунікативні технології у публічному управлінні та адмініструванні) за програмою підготовки магістрів зі спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування і «Державно-управлінські рішення» (Тема 14. Визначення напрямів удосконалення державно-управлінських рішень) за програмою підготовки бакалаврів зі спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування (акт про впровадження від 26 лютого 2026 р. № 0241/26) (Додаток Д).

Особистий внесок здобувача. Теоретичні обґрунтування, практичні рекомендації, висновки та пропозиції, у тому числі й ті, що характеризують наукову новизну, отримані здобувачем особисто в процесі дослідження.

Апробація матеріалів дисертації. Основні теоретичні положення та результати дослідження доповідалися й обговорювалися на науково-практичних конференціях:

міжнародних – X Міжнародна наукова конференція «Проблеми та перспективи реалізації та впровадження міждисциплінарних наукових досягнень» (м. Чернігів, Україна, 2025 р.); «Наука, освіта, інновації й суспільство: стратегічні пріоритети сталого розвитку» (м. Сіетл, США, 2025 р.); «Current Challenges in Scientific Research» (м. Вроцлав, Польща, 2025 р.); VI Міжнародна науково-практична конференція «Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації», присвячена пам'яті доктора економічних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України Пили Василя Івановича (м. Хмельницький, 2025 р.);

всеукраїнській – «Інновації та безпека: науковий дискурс» (м. Хмельницький, 2024 р.).

Публікації. Результати дослідження опубліковано у 11 наукових працях загальним обсягом 4,03 друк. арк., серед яких: 6 статей у наукових фахових виданнях України та 5 публікацій у матеріалах міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел і додатків. Робота містить 4 рисунки та 17 таблиць. Список використаних джерел налічує 251 найменування. Загальний обсяг дисертації становить 230 сторінок, обсяг основного тексту – 174 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

1.1. Прикордонна безпека як складова державної безпеки та елемент системи національної безпеки України

Дослідження механізмів публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки потребує попереднього з'ясування того, що саме виступає об'єктом управлінського впливу. Категорія «прикордонна безпека» вживається в науковому обігу та нормативних актах у різних значеннях – від охорони лінії державного кордону до всієї сукупності відносин у прикордонному просторі, – і ця неоднозначність має не термінологічний, а безпосередньо управлінський наслідок: від того, як визначено об'єкт, залежить коло суб'єктів, обсяг їхньої компетенції та критерії оцінювання результату. Тому першим завданням дослідження є встановлення місця прикордонної безпеки в ієрархії безпекових категорій та обґрунтування її статусу як самостійного об'єкта публічного адміністрування [59; 71; 137].

Національна безпека є найширшою категорією безпекової сфери. Закон України «Про національну безпеку України» визначає її як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз [122]. Ключовим для управлінського аналізу є те, що об'єктами захисту виступають одночасно людина, суспільство і держава, а сама національна безпека розглядається не як статичний стан, а як результат цілеспрямованої діяльності, яка потребує планування, координації, ресурсного забезпечення та оцінювання [87; 132; 170; 185].

Структурно національна безпека охоплює низку функціонально визначених складових – воєнну, державну, економічну, інформаційну, екологічну, соціальну, гуманітарну та інші. Такий поділ не є суто класифікаційним: він відображає відмінність загроз, різний склад

уповноважених суб'єктів і різні інструменти управлінського впливу. Саме тому кожна складова потребує власного механізму публічного адміністрування, а їх узгодження становить самостійне управлінське завдання [81; 103; 145].

Державна безпека є структурним елементом національної безпеки і стосується захисту конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та обороноздатності держави, а також належного функціонування державних інститутів від розвідувально-підривної та іншої протиправної діяльності. Її відмінність від національної безпеки полягає у звуженні об'єкта захисту: якщо національна безпека охоплює інтереси людини, суспільства й держави в їх сукупності, то державна безпека зосереджується на самій державі як політико-правовій організації та на здатності її інститутів виконувати покладені функції. Управлінське значення цього розмежування полягає в тому, що заходи забезпечення державної безпеки за своєю природою є переважно владно-примусовими і потребують чіткіших правових меж та розвинених гарантій прав особи [44; 83; 144].

Прикордонна безпека є складовою державної безпеки. Такий висновок ґрунтується на трьох аргументах.

Перший аргумент – предметний. Прикордонна безпека безпосередньо пов'язана із захистом суверенітету і територіальної цілісності, тобто з тими самими цінностями, що утворюють зміст державної безпеки. Державний кордон є юридичною межею дії суверенітету, а отже, посягання на встановлений порядок його перетину чи на недоторканність кордону є посяганням на суверенітет у його просторовому вимірі [11; 25].

Другий аргумент – інструментальний. Прикордонна безпека реалізується через специфічні правові режими, що не мають аналогів в інших безпекових складових: режим державного кордону, прикордонний режим і режим у пунктах пропуску через державний кордон. Ці режими встановлюють особливий порядок поведінки на визначеній території та щодо визначених дій,

а їх дотримання забезпечується спеціально уповноваженим суб'єктом [118; 125].

Третій аргумент – функціональний. Прикордонна безпека спрямована на протидію транскордонним загрозам, тобто таким, що реалізуються через перетин державного кордону або в безпосередньому зв'язку з ним. Це визначає специфіку управлінського впливу: він здійснюється не всередині держави і не за її межами, а саме в точці переходу між внутрішнім і зовнішнім середовищем [141].

Наведені аргументи встановлюють місце прикордонної безпеки в ієрархії безпекових категорій, проте не вичерпують питання про її зміст. У вітчизняному науковому дискурсі сформувалося щонайменше чотири підходи до розуміння цієї категорії, і кожен з них по-різному окреслює межі предмета публічного адміністрування [21; 90; 151]. Оскільки від вибору підходу залежить коло суб'єктів, обсяг їхньої компетенції та система показників результативності, з'ясування переваг і обмежень кожного з них має не термінологічне, а прикладне управлінське значення.

Охоронний (об'єктовий) підхід розглядає прикордонну безпеку як стан захищеності державного кордону від протиправних посягань. Його перевагою є конкретність: об'єкт захисту чітко визначений, а результат піддається безпосередньому вимірюванню через кількість виявлених порушень, затриманих осіб і вилучених предметів. Управлінське обмеження підходу полягає в тому, що він фактично ототожнює прикордонну безпеку з оперативно-службовою діяльністю одного відомства. За такого розуміння поза предметом управління залишаються координація суб'єктів, якість адміністративних процедур, інформаційно-аналітичне забезпечення та оцінювання результативності, тобто ті питання, що визначають дієвість системи в умовах зростаючого навантаження [38; 165].

Просторовий підхід визначає прикордонну безпеку через категорію прикордонного простору, охоплюючи всю сукупність відносин, що виникають у зв'язку з перетином державного кордону та перебуванням у прилеглих до

нього територіях. Його перевага полягає в тому, що він дозволяє врахувати різноманітність об'єктів управлінського впливу та відмінність правових режимів. Обмеження підходу зумовлене ризиком надмірного розширення предмета: за відсутності чітких критеріїв межі прикордонного простору можуть тлумачитися настільки широко, що втрачається специфіка прикордонної діяльності порівняно з іншими напрямками забезпечення правопорядку [117; 146].

Функціонально-діяльнісний підхід зосереджується не на стані та не на просторі, а на сукупності заходів, спрямованих на протидію транскордонним загрозам. Він орієнтує аналіз на процес, а не на результат, що дозволяє простежити послідовність управлінських дій – від виявлення ризику до реагування на нього. Обмеження підходу виявляється в тому, що перелік заходів завжди залишається відкритим: він фіксує те, що робиться, але не дає критерію достатності зроблених дій [102; 109].

Системно-управлінський підхід розглядає прикордонну безпеку як підсистему національної безпеки, що має власний механізм публічного адміністрування, власне коло суб'єктів, власні цілі та власні критерії оцінювання. Саме він є методологічною основою цього дослідження, оскільки дозволяє перейти від опису діяльності до аналізу її організації: встановити, які компоненти утворюють механізм, як вони пов'язані між собою та де виникають джерела дисфункцій [82; 84].

Авторська позиція полягає в поєднанні просторового та системно-управлінського підходів. Просторовий підхід задає предметні межі – окреслює, у якій сфері здійснюється управлінський вплив; системно-управлінський визначає спосіб аналізу – розглядає прикордонну безпеку як керовану систему, а не як суму заходів. Таке поєднання дозволяє уникнути двох крайнощів: зведення прикордонної безпеки до охорони лінії кордону, з одного боку, і розчинення її в загальній проблематиці національної безпеки – з іншого.

З урахуванням наведеного прикордонну безпеку доцільно визначити як стан захищеності життєво важливих інтересів держави, суспільства й особи у прикордонному просторі, що досягається шляхом реалізації комплексу нормативних, організаційних, контрольних, інформаційно-аналітичних та інженерно-технічних заходів, спрямованих на охорону і захист державного кордону, забезпечення встановлених правових режимів та протидію транскордонним загрозам.

Наведене визначення принципово відрізняється від поширеного ототожнення прикордонної безпеки з охороною державного кордону. Воно охоплює інтереси не лише держави, а й суспільства та особи, оскільки прикордонний контроль є сферою щоденної взаємодії держави з мільйонами осіб і безпосередньо зачіпає їхні права. Крім того, воно включає до переліку заходів нормативні, організаційні, контрольні та інформаційно-аналітичні складові, що переносить акцент з оперативно-службової діяльності на управлінську.

Від прикордонної безпеки слід відмежовувати вужче поняття безпеки державного кордону. Останнє має об'єктовий характер і стосується безпосередньо захищеності лінії кордону, прикордонних знаків, інженерних споруд та об'єктів прикордонної інфраструктури від протиправних посягань. Змішування цих категорій має цілком конкретний управлінський наслідок: воно звужує предмет публічного адміністрування до охоронної діяльності і виводить за його межі питання координації суб'єктів, інформаційно-аналітичного забезпечення, якості адміністративних процедур та оцінювання результативності, тобто саме ті питання, які визначають дієвість системи в сучасних умовах [48].

Використання просторового підходу потребує визначеності щодо самої категорії прикордонного простору, оскільки саме вона окреслює територіальні межі управлінського впливу. Прикордонний простір не збігається з лінією державного кордону і не зводиться до неї: він охоплює кілька сегментів, що

різняться правовим режимом, складом уповноважених суб'єктів та інтенсивністю контрольних процедур [135].

Перший сегмент утворює лінія державного кордону разом із прикордонними знаками та інженерно-технічними спорудами. Тут управлінський вплив реалізується переважно через оперативно-службову та інженерно-технічну діяльність, а основним завданням є недопущення несанкціонованого перетину поза встановленими місцями.

Другий сегмент становлять прикордонна смуга та контрольовані прикордонні райони, у межах яких діють спеціальні правила перебування, пересування, провадження господарської діяльності та здійснення робіт. Особливість управління в цьому сегменті полягає в тому, що режимні обмеження безпосередньо стосуються повсякденної життєдіяльності місцевого населення, а отже, потребують узгодження безпекових вимог з інтересами територіальних громад.

Третій сегмент утворюють пункти пропуску через державний кордон і контрольні пункти в'їзду-виїзду. Це найбільш інтенсивний за управлінським навантаженням сегмент, у якому одночасно здійснюються прикордонний, митний та інші види контролю, а держава щоденно вступає у безпосередній контакт із мільйонами осіб. Саме тут поєднання владно-примусових і сервісних повноважень, розглянуте далі у підрозділі 1.2, набуває найбільш вираженого характеру.

Четвертий сегмент охоплює морську складову – внутрішні води, територіальне море та прилеглу зону, – де управлінська діяльність здійснюється у взаємодії з іншими складовими сил безпеки і оборони та потребує спеціальних технічних засобів спостереження.

П'ятий сегмент становить повітряний простір, контроль за перетином якого забезпечується у взаємодії з органами управління повітряним рухом і засобами протиповітряної оборони; в умовах воєнного стану значення цього сегмента істотно зросло у зв'язку із застосуванням безпілотних апаратів.

Шостий сегмент має нематеріальний характер і охоплює інформаційну складову прикордонного простору: бази даних осіб, транспортних засобів і документів, попередню інформацію про пасажирів, результати аналізу ризиків. Виокремлення цього сегмента є принциповим, оскільки саме в ньому реалізується попередній етап контролю, який передувє фізичному перетинанню кордону і визначає обсяг подальших контрольних процедур [159].

Управлінське значення такої сегментації полягає в трьох наслідках. По-перше, вона демонструє, що прикордонна безпека не може забезпечуватися однотипними заходами: кожен сегмент потребує власного інструментарію. По-друге, вона пояснює багатосуб'єктність системи: різні сегменти перебувають у зоні відповідальності різних органів, що робить координацію не додатковою, а неусувною умовою результату. По-третє, вона обґрунтовує поняття глибини контролю: контрольний вплив розподіляється між сегментами, і посилення в одному з них дозволяє послабити навантаження в іншому, що є основою ризик-орієнтованого підходу.

Ієрархію розглянутих категорій та їх управлінське наповнення систематизовано в таблиці 1.1.

Належність прикордонної безпеки до державної безпеки не вичерпує її характеристики. Прикордонна безпека одночасно є елементом системи національної безпеки в цілому, оскільки має виражений міжсистемний характер: її стан безпосередньо позначається на інших безпекових складових, а їх стан, у свою чергу, впливає на умови прикордонної діяльності [90; 166].

Зв'язок із воєнною безпекою проявляється в тому, що ділянки державного кордону можуть ставати рубежем ведення бойових дій, а прикордонні підрозділи – учасниками відсічі збройної агресії. У цьому разі логіка прикордонного контролю поступається логіці оборони, що потребує узгодження двох різних систем управління [22; 184; 228].

Зв'язок з економічною безпекою визначається тим, що через пункти пропуску проходять зовнішньоторговельні потоки, а стан контролю

безпосередньо впливає на повноту справляння митних платежів, обсяги контрабанди та інвестиційну привабливість прикордонних регіонів [173].

Таблиця 1.1

Ієрархія безпекових категорій та їх управлінське наповнення

Категорія	Об'єкт захисту	Зміст	Управлінська специфіка
Національна безпека	Людина, суспільство, держава	Захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, конституційного ладу та інших національних інтересів від реальних і потенційних загроз	Стратегічне планування, узгодження секторальних політик, розподіл ресурсів між складовими
Державна безпека	Держава та її інститути	Захист конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності, обороноздатності, належного функціонування державних інститутів	Переважання владно-примусових інструментів; підвищені вимоги до правових меж і гарантій прав особи
Прикордонна безпека	Держава, суспільство, особа у прикордонному просторі	Захищеність життєво важливих інтересів у прикордонному просторі; охорона і захист державного кордону, забезпечення правових режимів, протидія транскордонним загрозам	Поєднання безпекових і сервісних завдань; міжвідомчий характер результату; щоденний контакт із правами людини
Безпека державного кордону	Лінія кордону, прикордонні знаки, інженерні споруди, об'єкти інфраструктури	Захищеність об'єктів прикордонної інфраструктури та лінії кордону від протиправних посягань	Переважно оперативно-службова та інженерно-технічна діяльність; є складовою, а не синонімом прикордонної безпеки

Примітка. Складено автором.

Зв'язок з інформаційною безпекою зумовлений двома обставинами: прикордонні інформаційні системи містять значні масиви персональних і біометричних даних, а прикордоння традиційно є об'єктом інформаційних операцій, спрямованих на формування недовіри до державних інститутів [153; 199].

Зв'язок з міграційною безпекою є найочевиднішим: саме на кордоні реалізується державна політика щодо в'їзду, виїзду та перебування іноземців, а неконтрольовані міграційні процеси створюють навантаження на соціальну інфраструктуру прикордонних регіонів [26; 124].

Зв'язок з екологічною безпекою реалізується через контроль за переміщенням небезпечних вантажів і відходів, а також через транскордонний характер значної частини екологічних загроз.

Зв'язок із гуманітарною безпекою набув особливого значення після початку повномасштабної агресії: пункти пропуску стали місцем реалізації базових прав людини – на виїзд, повернення та возз'єднання родини, – а не лише місцем здійснення контрольних процедур [100].

Систематизацію міжсистемних зв'язків прикордонної безпеки подано в таблиці 1.2.

Наведені зв'язки дозволяють констатувати транзитивну природу прикордонної безпеки: вона водночас є елементом внутрішньої безпеки держави та проєкцією її зовнішньополітичних інтересів. Ця подвійність не є теоретичною конструкцією – вона має конкретний управлінський вираз. Рішення, що ухвалюються у прикордонній сфері, одночасно є актами внутрішнього адміністрування та інструментами зовнішньої політики, оскільки зачіпають інтереси суміжних держав, міжнародні зобов'язання України та її євроінтеграційні перспективи [187; 194; 225].

Самостійним підтвердженням системотвірного значення прикордонної безпеки є каскадний характер наслідків її порушення. Ці наслідки не локалізуються в межах прикордонного простору, а поширюються на інші сфери суспільного життя.

Таблиця 1.2

Міжсистемні зв'язки прикордонної безпеки зі складовими національної безпеки

Складова національної безпеки	Характер зв'язку з прикордонною безпекою	Управлінський наслідок
Воєнна	Ділянки кордону як рубіж ведення бойових дій; участь прикордонних підрозділів у відсічі агресії	Потреба узгодження прикордонного та воєнного управління, розмежування режимів функціонування системи
Економічна	Проходження зовнішньоторговельних потоків через пункти пропуску; вплив контролю на надходження до бюджету	Потреба балансування безпекових вимог і пропускнуої спроможності
Інформаційна	Накопичення персональних і біометричних даних; прикордоння як об'єкт інформаційних операцій	Потреба кіберзахисту систем і розвитку стратегічних комунікацій
Міграційна	Реалізація політики в'їзду, виїзду та перебування іноземців безпосередньо на кордоні	Потреба узгодження дій прикордонних і міграційних органів, єдності обліку та обміну даними
Екологічна	Контроль за переміщенням небезпечних вантажів і відходів; транскордонний характер загроз	Потреба залучення спеціалізованих контролюючих органів у пунктах пропуску
Гуманітарна	Реалізація права на виїзд, повернення та возз'єднання родини у пунктах пропуску	Потреба процедурних гарантій і диференційованих процедур для вразливих категорій осіб

Примітка. Складено автором.

У політичній сфері нездатність держави контролювати власний кордон підриває довіру до інститутів влади та створює підґрунтя для експлуатації почуття незахищеності населення. У соціально-демографічній сфері неконтрольовані міграційні процеси змінюють структуру населення прикордонних регіонів і збільшують навантаження на соціальну інфраструктуру. У сфері суверенітету втрата фактичного контролю над територією створює вакуум влади, який заповнюється недержавними акторами, зокрема організованими злочинними угрупованнями. В економічній сфері наслідками є втрати бюджету через контрабанду, зниження

інвестиційної привабливості прикордоння та зростання витрат на забезпечення правопорядку [36; 111].

Управлінське значення каскадності полягає в такому: оскільки наслідки порушення прикордонної безпеки виходять за межі компетенції одного відомства, її забезпечення не може бути завданням лише прикордонного органу. Це є первинним обґрунтуванням системотвірного значення координаційної функції, яка надалі розглядається як самостійний компонент комплексного механізму публічного адміністрування [172].

Сучасний етап функціонування прикордонної безпеки України визначається одночасною дією трьох чинників, кожен з яких висуває власні вимоги до системи управління [169].

Перший чинник – умови воєнного стану. Після початку повномасштабного вторгнення функції Державної прикордонної служби України були доповнені завданнями участі у відсічі збройної агресії, територіальній обороні, боротьбі з тероризмом та забезпеченні заходів правового режиму воєнного стану. Це означає, що один орган одночасно реалізує функції, які належать до різних логік діяльності – сервісної, правоохоронної та військової, – що потребує різної підготовки персоналу, різних процедур і різних критеріїв оцінювання результату [119; 123].

Другий чинник – транскордонні загрози, які в сучасних умовах мають переважно організований і транснаціональний характер. Це зміщує акцент управлінського впливу з окремих правопорушень на протидію стійким протиправним схемам, що виходить за межі можливостей адміністративно-деліктних інструментів [138; 197].

Третій чинник – євроінтеграційні процеси, що передбачають адаптацію національної системи прикордонного адміністрування до стандартів Європейського Союзу та впровадження підходів інтегрованого управління кордонами. Особливість цього чинника полягає в тому, що він висуває вимоги, які частково є різноспрямованими щодо безпекових: посилення контролю

знижує пропускну спроможність, тоді як забезпечення сервісності обмежує глибину перевірки [10; 154].

Одночасна дія трьох чинників означає, що система публічного адміністрування у прикордонній сфері не може будуватися за принципом пріоритету одного завдання. Вона потребує механізму узгодження конкуруючих вимог, що є самостійним управлінським завданням, а не наслідком належного виконання окремих функцій [74].

Множинність і різнорідність об'єктів управлінського впливу є додатковим підтвердженням самостійного статусу прикордонної безпеки як об'єкта публічного адміністрування. Об'єктне поле охоплює щонайменше п'ять груп. Варто зазначити саме такі:

1. Державний кордон як фізичний і юридичний об'єкт включає сухопутні, морські та повітряні сегменти, кожен з яких потребує відмінних підходів до адміністрування.

2. Прикордонна інфраструктура охоплює комплекс інженерних споруд, технічних засобів спостереження та пунктів пропуску, стан яких безпосередньо визначає фактичну пропускну спроможність системи.

3. Правові режими – режим державного кордону, прикордонний режим і режим у пунктах пропуску – є специфічним об'єктом управління, оскільки їх забезпечення полягає не в матеріальній дії, а в підтриманні встановленого порядку поведінки.

4. Транскордонні процеси охоплюють законні переміщення осіб, товарів і транспортних засобів, а також протиправні транскордонні операції, які потребують виявлення та припинення.

5. Поведінка суб'єктів прикордонних правовідносин є найменш очевидним, але управлінськи значущим об'єктом: саме на її зміну спрямовані інформування, роз'яснення, диференціація процедур і заходи відповідальності.

Самостійність прикордонної безпеки як об'єкта публічного адміністрування підтверджується також тим, що в системі національної

безпеки вона виконує кілька функцій, які не дублюються іншими її складовими. На нашу думку, основними функціями прикордонної безпеки є:

- захисна функція полягає в недопущенні протиправних посягань на державний кордон і встановлені правові режими. Вона є історично первинною і найбільш очевидною, однак не вичерпує змісту прикордонної безпеки в сучасних умовах;

- регулятивно-фільтраційна функція полягає в тому, що прикордонна безпека забезпечує не заборону, а впорядкування транскордонних переміщень: система має пропускати законні потоки осіб, товарів і транспортних засобів і водночас відсіювати протиправні. Ця функція є найскладнішою в управлінському відношенні, оскільки її результативність визначається одночасно двома різноспрямованими показниками – повнотою виявлення порушень і швидкістю обслуговування законослухняних учасників;

- сервісна функція полягає в наданні адміністративних послуг з пропуску через державний кордон і зумовлює вимоги до якості процедур, доступності інформації та умов очікування. Її виокремлення є принциповим для науки публічного управління та адміністрування: воно означає, що особа, яка перетинає кордон, є не лише об'єктом контролю, а й отримувачем послуги [65];

- інформаційно-аналітична функція полягає в тому, що прикордонна діяльність є джерелом значного обсягу даних про транскордонні процеси, які мають цінність не лише для прикордонного відомства, а й для міграційної, митної, податкової та правоохоронної політики держави. Недовикористання цього ресурсу є самостійною управлінською проблемою;

- легітимаційна функція полягає в тому, що спосіб здійснення прикордонного контролю формує уявлення громадян про державу загалом. Оскільки для більшості осіб пункт пропуску є одним із небагатьох місць безпосереднього контакту з представником влади, якість цієї взаємодії безпосередньо впливає на рівень довіри до державних інститутів;

- зовнішньополітична функція полягає в тому, що стан прикордонної безпеки є одним із критеріїв оцінювання спроможності держави з боку міжнародних партнерів, а рішення у прикордонній сфері безпосередньо зачіпають інтереси суміжних держав і хід євроінтеграційних процесів [76].

Розуміння прикордонної безпеки як об'єкта публічного адміністрування передбачає можливість оцінювання її стану. Ця вимога має принциповий характер: об'єкт, стан якого не піддається оцінюванню, не може бути предметом керованого впливу, оскільки унеможлиблює перевірку досягнення цілей.

Показники, за якими доцільно оцінювати стан прикордонної безпеки, доцільно об'єднати в шість груп: перша група охоплює показники захищеності державного кордону: кількість і характер спроб незаконного перетину, обсяги затриманих предметів контрабанди, стан інженерно-технічного облаштування ділянок кордону; друга група охоплює показники результативності контролю, ключовим з яких є не абсолютна кількість виявлених порушень, а їх співвідношення з обсягом здійснених перевірок, оскільки саме воно характеризує точність спрямування контрольних зусиль; третя група охоплює показники пропускної спроможності: обсяги оформлення осіб і транспортних засобів, середній час контролю, тривалість очікування у пікові періоди; четверта група охоплює показники дотримання прав людини: кількість і результати оскаржень рішень посадових осіб, частка скасованих постанов, забезпеченість процесуальних гарантій; п'ята група охоплює показники інституційної спроможності: укомплектованість підрозділів, рівень технічного оснащення, повнота інформаційного обміну між суб'єктами; шоста група охоплює показники суспільного сприйняття: рівень довіри населення до прикордонних інституцій та оцінка якості обслуговування у пунктах пропуску.

Особливість оцінювання у прикордонній сфері полягає в тому, що зазначені групи показників не є взаємозалежними, а частково конкурують між собою: підвищення глибини перевірки погіршує показники пропускної

спроможності, а спрощення процедур може знижувати результативність виявлення порушень. Це означає, що оцінювання стану прикордонної безпеки не може здійснюватися за окремо взятим показником і потребує їх сукупного тлумачення [231].

Слід зазначити, що на сьогодні зазначені групи показників не зведені в єдину систему оцінювання: вони формуються різними суб'єктами, за різними методиками та з різною періодичністю. Наслідком є неможливість комплексного судження про стан прикордонної безпеки, а отже, і про результативність механізму публічного адміністрування в цій сфері. Це питання розглядається докладніше у підрозділах 2.1 і 3.3.

Проведений аналіз дозволяє сформулювати такі положення. Прикордонна безпека є складовою державної безпеки, оскільки безпосередньо пов'язана із захистом суверенітету і територіальної цілісності, реалізується через специфічні правові режими та спрямована на протидію транскордонним загрозам. Водночас вона є елементом системи національної безпеки в цілому з огляду на міжсистемні зв'язки з воєнною, економічною, інформаційною, міграційною, екологічною та гуманітарною складовими і транзитивну природу, що поєднує внутрішню безпеку з проєкцією зовнішньополітичних інтересів держави. Каскадний характер наслідків порушення прикордонної безпеки та множинність об'єктів управлінського впливу підтверджують її статус самостійного об'єкта публічного адміністрування, який не зводиться до охорони державного кордону.

Установлення природи об'єкта є необхідною, але недостатньою умовою дослідження. Наступним завданням є з'ясування того, що становить зміст управлінського впливу на цей об'єкт, – тобто розкриття поняття, сутності, вимірів і принципів публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України, чому присвячено наступний підрозділ.

1.2. Поняття, сутність та принципи публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України

Обґрунтований у підрозділі 1.1 статус прикордонної безпеки як самостійного об'єкта публічного адміністрування зумовлює потребу з'ясування змісту управлінського впливу на цей об'єкт. Ідеться про визначення того, яку саме діяльність охоплює публічне адміністрування у прикордонній сфері, якими ознаками вона характеризується, у яких вимірах реалізується та на яких засадах ґрунтується. Без такого з'ясування аналіз конкретних механізмів позбавлений критеріїв оцінювання: неможливо визначити, чи є механізм повним і дієвим, не встановивши попередньо, якій діяльності він має відповідати.

Розкриття цих питань доцільно розпочати з еволюції наукових підходів до публічного адміністрування, оскільки саме вони визначають, що вважається належним управлінням у публічній сфері. Водночас принципово важливо не обмежитися викладом загальних концепцій, а встановити значення й обмеження кожної з них саме для прикордонної сфери [7; 30].

Початковий етап формування наукових уявлень про публічне адміністрування характеризувався домінуванням класичної школи. Положення М. Вебера [28] щодо бюрократичної моделі організації заклали підґрунтя для розуміння формальних структур у публічній сфері, наголошуючи на ієрархії, спеціалізації, формалізації процедур і безособовості рішень. Адміністративна школа В. Вільсона та Ф. Тейлора акцентувала розмежування політики й адміністрування, що мало суттєве значення для професіоналізації державної служби. Для прикордонної сфери значення цього підходу залишається високим: формалізація процедур контролю, чіткість повноважень посадових осіб і передбачуваність рішень є не бюрократичною надмірністю, а гарантією прав осіб, які перетинають кордон. Обмеження підходу виявляється в іншому – знижена адаптивність жорстко ієрархічних структур в умовах динамічної обстановки, коли рішення потрібно ухвалювати швидше, ніж дозволяє процедура погодження [24].

Неоінституціоналізм звернув увагу на роль формальних і неформальних інститутів у формуванні поведінкових моделей суб'єктів публічної сфери. Для прикордонної безпеки цей підхід має особливу пояснювальну цінність: він дозволяє зрозуміти, чому нормативно закріплені механізми міжвідомчої взаємодії можуть працювати з різною результативністю. Фактична координація значною мірою залежить від усталених практик, управлінської культури та особистих контактів керівників, тобто від неформальних інститутів, які нормативний аналіз не фіксує [89].

Концепція нового публічного менеджменту запропонувала орієнтацію на результативність, вимірюваність показників і запозичення управлінських інструментів приватного сектору [107; 236]. У прикордонній сфері вона знайшла вияв у розвитку сервісної складової прикордонного контролю, скороченні часу обслуговування та впровадженні електронних сервісів. Однак саме тут виявляється найсуттєвіше обмеження підходу: орієнтація на кількісні показники пропускної спроможності здатна вступати у пряму суперечність із безпековими завданнями, оскільки скорочення часу перевірки досягається за рахунок її глибини. Бізнес-логіка також не є цілком сумісною зі специфікою державної монополії на примус.

Концепція належного врядування зміщує акцент з ефективності на прозорість, підзвітність, участь громадян і верховенство права [35; 68]. Її значення для прикордонної сфери полягає у коригуванні згаданого обмеження нового публічного менеджменту: результативність системи не може оцінюватися лише швидкістю обслуговування, оскільки має враховувати законність рішень, дотримання прав осіб і суспільну довіру. Демократичний цивільний контроль над органами сектору безпеки і оборони є в цьому підході не зовнішнім обмеженням, а елементом належного управління.

Нова публічна служба позиціонує публічних службовців як таких, що служать громадянам, а не лише реалізують державну політику. Для прикордонної сфери це означає переосмислення ролі посадової особи в пункті

пропуску: вона є не тільки суб'єктом контролю, а й представником держави, за поведінкою якого громадяни оцінюють державу в цілому [105].

Значення та обмеження розглянутих підходів для прикордонної сфери систематизовано в таблиці 1.3.

Таблиця 1.3

Значення та обмеження теоретичних підходів до публічного адміністрування для прикордонної сфери

Підхід	Ключова ідея	Значення для прикордонної сфери	Обмеження
Класична бюрократична модель (М. Вебер)	Ієрархія, спеціалізація, формалізація, безособовість рішень	Формалізація процедур контролю та чіткість повноважень як гарантія прав осіб і передбачуваності рішень	Знижена адаптивність до динамічної обстановки; уповільнення рішень процедурами погодження
Адміністративна школа (В. Вільсон, Ф. Тейлор)	Розмежування політики й адміністрування, професіоналізація служби	Обґрунтування професійного, а не політично залежного характеру прикордонної служби	Умовність розмежування в безпековій сфері, де адміністративні рішення мають політичні наслідки
Неоінституціоналізм	Роль формальних і неформальних інститутів у поведінці суб'єктів	Пояснення розриву між нормативно закріпленою та фактичною міжвідомчою координацією	Обмежені можливості нормативного впливу на неформальні практики
Новий публічний менеджмент	Орієнтація на результативність і вимірювані показники	Розвиток сервісної складової контролю, скорочення часу обслуговування, електронні сервіси	Суперечність кількісних показників пропускної спроможності з безпековими завданнями
Належне врядування	Прозорість, підзвітність, участь, верховенство права	Розширення критеріїв результативності: законність, права людини, суспільна довіра	Потреба узгодження відкритості з обмеженнями доступу до інформації в безпековій сфері
Нова публічна служба	Службовець як такий, що служить громадянам	Переосмислення ролі посадової особи в пункті пропуску як представника держави	Ризик недооцінки владно-примусової складової прикордонної діяльності

Примітка. Складено автором.

Розглянуті підходи відображають основні етапи становлення науки публічного адміністрування, проте не вичерпують сучасного стану її розвитку. Впродовж останніх двох десятиліть сформувалася низка концепцій, які не претендують на статус самостійних парадигм, але мають безпосереднє значення для розуміння управління в безпековій сфері, оскільки виникли як відповідь саме на ті проблеми, що виявилися визначальними для прикордонної діяльності, – міжвідомчу фрагментацію, інформаційну розрізненість і потребу діяти в умовах невизначеності [131].

Концепція мережевого врядування виходить із того, що значна частина публічних завдань не може бути виконана окремою організацією, а вимагає узгодженої дії сукупності суб'єктів, які не перебувають у відносинах підпорядкування [193; 220; 224]. Управління в такій конфігурації здійснюється не через розпорядження, а через узгодження цілей, спільне планування та обмін ресурсами. Для прикордонної сфери значення цієї концепції є прямим: більшість суб'єктів прикордонної безпеки перебуває саме у відносинах координації, а не субординації, а тому інструменти ієрархічного управління тут об'єктивно обмежені. Обмеженням концепції є те, що мережева взаємодія погано узгоджується з вимогою чіткої персоніфікації відповідальності, яка є принциповою для безпекової сфери: там, де відповідають усі, фактично не відповідає ніхто.

Концепція цілісного підходу держави сформувалася як реакція на надмірну відомчу спеціалізацію, породжену впровадженням нового публічного менеджменту [130]. Її змістом є вимога розглядати результат не як суму відомчих показників, а як спільний продукт, за який суб'єкти відповідають солідарно. Для прикордонної сфери ця концепція обґрунтовує потребу спільних показників результативності: доки митний орган оцінюється за повнотою справляння платежів, а прикордонний – за кількістю недопущених осіб, узгодженість їхніх дій залишається залежною від доброї волі, а не від системи стимулів.

Концепція врядування цифрової доби ґрунтується на положенні, що цифрові технології не є засобом автоматизації наявних процедур, а змінюють саму архітектуру управління: вони уможливають повторну інтеграцію функцій, розрізнених на попередньому етапі, перенесення частини контрольних процедур на попередній етап та перехід від реагування до передбачення [96; 250]. Для прикордонного адміністрування ця концепція має ключове значення, оскільки саме вона пояснює, чому інтеграція інформаційних систем є не технічним, а передусім управлінським завданням.

Концепція публічної цінності зміщує критерій оцінювання з обсягу виконаної роботи на суспільно значущий результат. Стосовно прикордонної сфери це означає, що цінністю, яку створює система, є не кількість перевірок, а поєднання захищеності кордону з передбачуваністю та якістю процедур для законослухняних осіб. Практичним наслідком є висновок, що показники діяльності мають відображати саме цю подвійність, а не лише її безпекову складову.

Концепція організаційної стійкості акцентує здатність системи зберігати виконання критичних функцій в умовах шоківих впливів і швидко відновлюватися після них [191; 204]. Її значення для України є очевидним: досвід перших тижнів повномасштабного вторгнення засвідчив, що спроможність системи визначається не лише повнотою нормативного регулювання, а й наявністю заздалегідь опрацьованих режимів функціонування, резервних каналів управління та підготовленістю персоналу до дій в умовах різкої зміни обстановки.

Значення цих концепцій для дослідження полягає в тому, що вони визначають ті характеристики механізму публічного адміністрування, які не охоплюються класичними підходами: координованість, інформаційну інтегрованість, орієнтацію на спільний результат і здатність до адаптації. Саме ці характеристики покладено в основу структури комплексного механізму, розробленого у підрозділі 3.1 [101].

Проведений аналіз дозволяє констатувати, що жодна з розглянутих концепцій не може бути механічно перенесена у прикордонну сферу. Причиною є низка її особливостей, які не мають аналогів у більшості галузей публічного адміністрування.

Перша особливість – реалізація державою виключної компетенції. Пропуск через державний кордон не може бути делегований недержавним суб'єктам, а отже, інструменти конкуренції та аутсорсингу, характерні для нового публічного менеджменту, тут не застосовні [114].

Друга особливість – поєднання владно-примусових і сервісних повноважень у діяльності одного органу. Посадова особа, яка надає адміністративну послугу з пропуску через кордон, одночасно уповноважена застосовувати заходи примусу та притягати до адміністративної відповідальності [3; 67].

Третя особливість – безпосередній контакт із правами людини. Рішення ухвалюються оперативно, щодо конкретної особи та з негайними наслідками для реалізації її прав, що підвищує вимоги до процедурних гарантій [233].

Четверта особливість – динамічність обстановки, за якої управлінські рішення нерідко мають ухвалюватися в умовах неповної інформації та обмеженого часу.

П'ята особливість – принципово міжвідомчий характер результату: жоден окремо взятий орган не здатен забезпечити прикордонну безпеку самотійно, а отже, результат є похідним від узгодженості дій кількох суб'єктів, що не перебувають у відносинах підпорядкування [39].

Наведені особливості зумовлюють потребу самотійного визначення публічного адміністрування саме у прикордонній сфері, а не застосування до неї загальних дефініцій [2; 78; 112; 163]. З урахуванням проведеного аналізу публічне адміністрування у сфері прикордонної безпеки України доцільно розглядати як цілеспрямовану, нормативно врегульовану та організаційно забезпечену діяльність суб'єктів публічної влади щодо формування й реалізації державної політики у сфері охорони та захисту державного кордону,

забезпечення прикордонного режиму, здійснення прикордонного контролю, протидії транскордонним загрозам, координації міжвідомчої взаємодії та залучення інститутів громадянського суспільства з метою захисту суверенітету, територіальної цілісності, національних інтересів і прав людини.

Запропоноване визначення потребує кількох пояснень, які відображають авторську позицію. По-перше, до змісту діяльності включено координацію міжвідомчої взаємодії, що зазвичай розглядається як умова, а не як самостійний напрям адміністрування. По-друге, до змісту включено залучення інститутів громадянського суспільства, що переводить партнерство з площини декларацій у площину управлінської діяльності. По-третє, серед цілей поряд із захистом суверенітету, територіальної цілісності та національних інтересів названо права людини, які розглядаються не як обмеження безпекової діяльності, а як її легітимацийна основа.

Сутність публічного адміністрування у прикордонній сфері розкривається через шість ознак, кожна з яких має самостійне управлінське значення.

Нормативність означає, що діяльність здійснюється на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені законодавством. У прикордонній сфері ця ознака має підвищене значення, оскільки саме нормативно встановлені межі дискреції є гарантією від свавільних обмежень прав осіб [69].

Організаційність означає наявність визначеної системи суб'єктів із розмежованою компетенцією, усталеними процедурами та ресурсним забезпеченням. Ця ознака відрізняє публічне адміністрування від епізодичного управлінського впливу [106].

Владно-сервісний характер відображає поєднання в діяльності одного органу повноважень щодо застосування примусу та обов'язку надання адміністративних послуг. Ця ознака є специфічною саме для прикордонної сфери і зумовлює потребу диференціації процедур: обсяг контрольного втручання має відповідати рівню ризику, а не бути однаковим для всіх.

Міжвідомча координація як сутнісна ознака означає, що узгодження дій суб'єктів не є факультативним доповненням до основної діяльності, а входить до її змісту. Оскільки суб'єкти перебувають у відносинах координації, а не підпорядкування, узгодженість не забезпечується автоматично через ієрархію [176].

Ризик-орієнтованість означає спрямованість не лише на реагування після вчинення порушення, а й на попереднє виявлення та нейтралізацію загроз. Управлінський зміст цієї ознаки полягає у зміні логіки розподілу ресурсів: від рівномірного покриття до диференційованого зосередження на найбільш імовірних напрямках загроз [152].

Публічна підзвітність означає обов'язок суб'єктів звітувати про результати діяльності перед парламентом, іншими уповноваженими органами та суспільством. У прикордонній сфері ця ознака набуває особливого значення з огляду на закритість значної частини інформації: саме підзвітність урівноважує обмеження доступу [92].

Систематизацію сутнісних ознак публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки подано в таблиці 1.4. Публічне адміністрування у прикордонній сфері реалізується у п'яти вимірах, які відображають різні площини управлінської діяльності і в сукупності визначають повноту механізму.

Нормативний вимір охоплює правила, процедури, стандарти та правові режими, що встановлюють порядок здійснення прикордонної діяльності. Інституційний вимір охоплює систему суб'єктів – Державну прикордонну службу України, органи сектору безпеки і оборони, митні та міграційні органи, органи місцевого самоврядування прикордонних територій. Функціональний вимір охоплює планування, координацію, контроль, реагування та сервісне забезпечення як напрями управлінської діяльності. Безпековий вимір охоплює протидію транскордонним загрозам, незаконній міграції, контрабанді та диверсійним ризикам. Партнерський вимір охоплює взаємодію з

громадськістю, прикордонними громадами та міжнародними партнерами [142].

Таблиця 1.4

Сутнісні ознаки публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки
України

Ознака	Зміст	Управлінське значення
Нормативність	Діяльність на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені законодавством	Нормативно встановлені межі дискреції як гарантія від свавільних обмежень прав осіб
Організаційність	Наявність системи суб'єктів із розмежованою компетенцією, процедурами та ресурсним забезпеченням	Відмежування публічного адміністрування від епізодичного управлінського впливу
Владно-сервісний характер	Поєднання повноважень щодо застосування примусу з обов'язком надання адміністративних послуг	Потреба диференціації процедур відповідно до рівня ризику
Міжвідомча координація	Узгодження дій суб'єктів як складова змісту діяльності, а не факультативне доповнення	Узгодженість не забезпечується ієрархією і потребує спеціальних інституційних рішень
Ризик-орієнтованість	Спрямованість на попереднє виявлення та нейтралізацію загроз, а не лише на реагування	Зміна логіки розподілу ресурсів: від рівномірного покриття до диференційованого зосередження
Публічна підзвітність	Обов'язок звітування перед парламентом, уповноваженими органами та суспільством	Урівноваження обмежень доступу до інформації в безпековій сфері

Примітка. Складено автором.

Виокремлення партнерського виміру як самостійного є принциповим: воно означає, що взаємодія з громадянським суспільством розглядається не як додаткова активність відомства, а як складова управлінської спроможності [104]

Виміри публічного адміністрування відображають площини, у яких воно реалізується, однак не розкривають змісту управлінської діяльності. Цей зміст розкривається через функції – відносно самостійні напрями діяльності, кожен з яких має власне призначення та власний результат. Стосовно прикордонної сфери доцільно виокремити дев'ять таких функцій:

1. Функція цілевизначення і стратегічного планування полягає у формуванні пріоритетів державної політики у прикордонній сфері, визначенні очікуваних результатів і горизонтів їх досягнення. Її специфіка зумовлена тим, що прикордонна діяльність значною мірою є реактивною: обстановка змінюється швидше, ніж переглядаються планові документи, а тому стратегічне планування має передбачати механізми оперативного коригування [37; 140; 147].

2. Нормотворча функція охоплює підготовку проєктів нормативно-правових актів, розроблення відомчих порядків і регламентів, а також приведення національного регулювання у відповідність до міжнародних зобов'язань. У прикордонній сфері вона має підвищене значення, оскільки саме нормативно встановлені процедури є основною гарантією передбачуваності рішень для осіб, які перетинають кордон [158].

3. Організаційна функція полягає у побудові системи суб'єктів, розмежуванні їхньої компетенції, визначенні структури підрозділів і порядку їх взаємодії. Її результатом є не документ, а працездатна конфігурація органів, здатна виконувати покладені завдання.

4. Координаційна функція забезпечує узгодження дій суб'єктів різної відомчої належності. Обґрунтування її самостійного, а не допоміжного характеру наведено у підрозділі 1.1: оскільки результат у прикордонній сфері є принципово міжвідомчим, координація становить не умову виконання інших функцій, а самостійний напрям управлінської діяльності.

5. Регулятивна функція полягає у встановленні та підтриманні правових режимів – режиму державного кордону, прикордонного режиму та режиму в пунктах пропуску. Її особливість полягає в тому, що вона реалізується не разовою дією, а безперервним підтриманням встановленого порядку.

6. Контрольна функція охоплює перевірку дотримання встановлених правил як зовні системи – щодо осіб і транспортних засобів, так і всередині неї – щодо підрозділів і посадових осіб.

7. Інформаційно-аналітична функція полягає у зборі, обробці та аналітичному узагальненні даних про прикордонну обстановку, оцінюванні ризиків і прогнозуванні загроз. Її результатом є інформаційна основа управлінських рішень, без якої решта функцій реалізується в умовах невизначеності [88].

8. Сервісно-комунікативна функція полягає у наданні адміністративних послуг з пропуску через державний кордон і забезпеченні належних умов їх отримання, а також в інформуванні громадськості про правила та зміни процедур, роз'ясненні підстав обмежень і взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Об'єднання цих напрямів у межах однієї функції зумовлене спільним об'єктом впливу – особою, яка перетинає державний кордон, та суспільством загалом – і спільним результатом, яким є передбачуваність і зрозумілість дій адміністрації для тих, кого вони стосуються.

9. Ресурсно-забезпечувальна функція охоплює кадрове, фінансове, матеріально-технічне та інформаційно-технологічне забезпечення діяльності суб'єктів. Її виокремлення є принциповим, оскільки, як буде показано у другому розділі, значна частина проблем прикордонного адміністрування зумовлена не якістю норм чи структури, а обмеженістю ресурсів, доступних для їх реалізації [113].

Наведений перелік функцій має не описове, а аналітичне призначення: він дозволяє встановити, які напрями управлінської діяльності забезпечені нормативно, інституційно та ресурсно, а які залишаються недорозвиненими. Саме за цим критерієм у другому розділі оцінюється повнота чинних механізмів публічного адміністрування.

Загальний інституційний контекст прикордонної діяльності визначається на рівні вищих органів державної влади: Президент України здійснює загальне керівництво у сфері національної безпеки і оборони та затверджує доктринальні документи; Верховна Рада України формує законодавчу основу та реалізує парламентський контроль; Кабінет Міністрів

України забезпечує реалізацію державної політики та координацію центральних органів виконавчої влади; Рада національної безпеки і оборони України виконує функції стратегічного планування і координації [126; 139; 149].

Реалізація функцій публічного адміністрування у прикордонній сфері здійснюється за допомогою методів – способів впливу суб'єкта управління на керовані об'єкти. Їх систематизація має практичне значення, оскільки вибір методу визначає як результативність впливу, так і обсяг обмежень прав осіб [77].

За характером впливу традиційно розмежовують переконання, заохочення та примус. Особливість прикордонної сфери полягає у співвідношенні цих методів: примус тут є найбільш помітним, однак не найбільш поширеним. Переважна більшість осіб перетинає державний кордон із дотриманням установлених правил, а отже, основний обсяг управлінського впливу забезпечується не примусом, а інформуванням, роз'ясненням і передбачуваністю процедур. Управлінський висновок з цього полягає в тому, що інвестиції в зрозумілість правил і завчасне інформування здатні давати більший приріст результативності, ніж пропорційне посилення контрольних процедур [91].

За змістом доцільно виокремити чотири групи методів:

- адміністративно-розпорядчі методи охоплюють встановлення обов'язкових правил, видання індивідуальних актів, застосування заходів припинення та відповідальності;
- організаційні методи охоплюють планування, розподіл сил і засобів, інструктування, узгодження дій між підрозділами та відомствами;
- інформаційно-аналітичні методи охоплюють моніторинг обстановки, оцінювання ризиків, профілювання, прогнозування та інформаційне забезпечення рішень;

- соціально-комунікативні методи охоплюють роз'яснювальну роботу, взаємодію з громадами прикордонних територій, публічну звітність і формування довіри.

Сучасна тенденція розвитку публічного адміністрування у прикордонній сфері полягає у зміщенні центру ваги від адміністративно-розпорядчих до інформаційно-аналітичних методів. Причина цього зміщення є суто управлінською: за умов, коли обсяг потоку зростає швидше, ніж чисельність персоналу, суцільний контроль стає фізично неможливим, і єдиною альтернативою залишається диференціація контрольного впливу на підставі попереднього аналізу. Це означає, що розвиток аналітичної спроможності є не технологічним удосконаленням, а необхідною умовою збереження керованості системи [174].

Засади публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки утворюють систему з одинадцяти принципів, яка охоплює як загальні засади публічного управління, так і специфічні для прикордонної сфери [49].

Законність означає здійснення діяльності виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені законодавством. Верховенство права підпорядковує діяльність суб'єктів не лише формальним приписам, а й засадам правової визначеності, пропорційності та рівності. Пріоритет прав людини означає, що обмеження прав допускаються лише в межах, необхідних для досягнення легітимної мети. Пропорційність вимагає відповідності обраного заходу меті та недопущення надмірності обмежень [72].

Координація як принцип означає обов'язок суб'єктів узгоджувати дії з іншими учасниками системи незалежно від відомчої належності. Оперативність відображає вимогу своєчасності управлінських рішень, зумовлену динамічністю прикордонної обстановки. Прозорість передбачає доступність інформації про правила, процедури та результати діяльності в межах, що не суперечать вимогам безпеки. Підзвітність означає обов'язок звітувати про результати та нести відповідальність за ухвалені рішення.

Превентивність спрямовує систему на недопущення порушень, а не лише на реагування на вже вчинені діяння. Адаптивність означає здатність механізму змінюватися відповідно до воєнних, міграційних, технологічних та євроінтеграційних викликів. Євроінтеграційна сумісність передбачає узгодженість національних процедур зі стандартами Європейського Союзу, зокрема з підходами інтегрованого управління кордонами [64].

Зміст принципів та їх значення для прикордонної сфери подано в таблиці 1.5.

Таблиця 1.5

**Принципи публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки
України**

Принцип	Зміст	Значення для прикордонної сфери
Законність	Діяльність на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені законодавством	Обмеження дискреції посадових осіб у пунктах пропуску
Верховенство права	Правова визначеність, пропорційність, рівність перед законом	Захист від свавільного застосування контрольних процедур
Пріоритет прав людини	Допустимість обмежень лише в межах, необхідних для легітимної мети	Легітимацийна основа прикордонного контролю
Пропорційність	Відповідність заходу меті, недопущення надмірності	Диференціація обсягу перевірки за рівнем ризику
Координація	Обов'язок узгодження дій із суб'єктами іншої відомчої належності	Забезпечення цілісності системи за відсутності ієрархії
Оперативність	Своєчасність управлінських рішень	Відповідність динаміці прикордонної обстановки
Прозорість	Доступність інформації про правила, процедури та результати	Передбачуваність для громадян і суб'єктів господарювання
Підзвітність	Обов'язок звітування та відповідальність за рішення	Урівноваження обмежень доступу до інформації
Превентивність	Спрямованість на недопущення порушень	Зміщення акценту з реагування на попередження
Адаптивність	Здатність змінюватися відповідно до нових викликів	Стійкість системи в умовах динамічного середовища
Євроінтеграційна сумісність	Узгодженість процедур зі стандартами Європейського Союзу	Умова реалізації зобов'язань за Угодою про асоціацію

Примітка. Складено автором.

Наведена система принципів не є переліком декларацій: кожен принцип має конкретний управлінський вираз і може бути порушений цілком певним чином. Порушення пропорційності виявляється в однаковому обсязі перевірки незалежно від рівня ризику; порушення координації – у неузгодженості дій суб'єктів у пункті пропуску; порушення підзвітності – у відсутності публічної інформації про результати діяльності. Саме тому принципи надалі використовуються як критерії оцінювання чинних механізмів у другому розділі та як засади побудови комплексного механізму у підрозділі 3.1.

Окремої уваги потребує питання співвідношення принципів у ситуаціях, коли вони висувають різноспрямовані вимоги. Такі ситуації у прикордонній сфері є не винятком, а типовим станом: оперативність вимагає швидкості рішення, тоді як процедурні гарантії потребують часу; превентивність спонукає до розширення обсягу перевірок, тоді як пропорційність вимагає його обмеження; прозорість передбачає оприлюднення інформації, тоді як безпекові міркування – її захист [229].

Механічне ранжування принципів за ступенем важливості не вирішує цієї проблеми, оскільки будь-яка стала ієрархія перетворює один із принципів на формальність. Прийнятним є інший підхід: конкуренція принципів розв'язується не наперед, а в конкретній ситуації, за критерієм пропорційності – обраний захід має бути придатним для досягнення легітимної мети, необхідним, тобто таким, що не може бути замінений менш обтяжливим, і співмірним, тобто таким, що не покладає на особу надмірного тягаря порівняно з очікуваним безпековим ефектом.

Управлінське значення цього підходу полягає в тому, що він переносить розв'язання конфлікту принципів з рівня загальних декларацій на рівень конкретних процедур: критерії диференціації контролю, підстави для поглибленої перевірки, вимоги до мотивування відмови у пропуску мають бути визначені нормативно, а не залишатися предметом розсуду. Відсутність таких критеріїв, є однією з виявлених проблем чинного нормативного механізму.

Проведений аналіз дозволяє сформулювати такі положення. Публічне адміністрування у сфері прикордонної безпеки України є самостійним видом управлінської діяльності, зміст якого не вичерпується жодною з відомих теоретичних моделей і потребує їх поєднання: правової визначеності класичного підходу, координаційної гнучкості мережевої моделі, орієнтації на результат нового публічного менеджменту та ціннісних засад належного врядування. Сутність цієї діяльності розкривається через шість ознак – нормативність, організаційність, владно-сервісний характер, міжвідомчу координацію, ризик-орієнтованість і публічну підзвітність; вона реалізується у нормативному, інституційному, функціональному, безпековому та партнерському вимірах і ґрунтується на системі з одинадцяти принципів.

Сформований понятійний апарат створює основу для наступного кроку дослідження – з'ясування того, як управлінські завдання у прикордонній сфері вирішуються в інших державах і які з відповідних рішень придатні для врахування в українських умовах.

1.3 Світовий досвід формування механізмів публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки

Вивчення зарубіжного досвіду організації публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки передбачає застосування чіткого методологічного інструментарію, здатного забезпечити об'єктивність та системність компаративного дослідження. Порівняльний метод у науці державного управління спрямований не лише на фіксацію відмінностей між національними моделями, а й на виявлення глибинних закономірностей формування ефективних механізмів забезпечення безпеки в різних геополітичних і соціокультурних контекстах [97; 178].

Методологічний фундамент порівняльних досліджень у галузі публічного адміністрування спирається на три взаємопов'язані принципи. Системність передбачає розгляд механізмів публічного адміністрування як

цілісної системи взаємодіючих інститутів, процедур і практик, а не як набору ізольованих елементів. Функціональність спрямовує увагу на завдання, які виконують конкретні адміністративні механізми в різних національних контекстах, що дозволяє виокремити як універсальні функції безпекових систем, так і специфічні елементи, зумовлені особливостями окремих країн. Адаптивність означає, що запозичення зарубіжного досвіду не може відбуватися механічно: воно потребує критичного аналізу можливостей і обмежень імплементації з обов'язковою модифікацією відповідно до національного контексту [189; 234].

Названі методологічні принципи визначають загальну рамку компаративного дослідження, однак самі по собі не забезпечують зіставності результатів. Порівняння національних моделей потребує єдиної системи критеріїв, за якими здійснюється зіставлення; за її відсутності компаративний аналіз зводиться до послідовного опису зарубіжних систем, з якого не випливають висновки, придатні для використання в національних умовах [242; 249].

З урахуванням предмета дослідження, порівняння світового досвіду доцільно здійснювати за сімома критеріями.

Перший критерій – інституційна модель управління кордонами. Він відображає спосіб організації системи суб'єктів: наявність єдиного відомства чи розподіл функцій між кількома органами, ступінь централізації, місце прикордонного органу в структурі виконавчої влади.

Другий критерій – рівень міжвідомчої координації. Він характеризує не декларування взаємодії, а наявність постійно діючих координаційних структур, формалізованих протоколів і спільних аналітичних платформ [206].

Третій критерій – цифровізація та інформаційно-аналітичне забезпечення. Він охоплює ступінь інтегрованості інформаційних систем, наявність спільних баз даних та інструментів аналітичної обробки.

Четвертий критерій – ризик-орієнтований підхід. Він визначає, чи є диференціація контролю за рівнем ризику нормативно закріпленим

обов'язковим елементом планування, чи залишається управлінською практикою [213].

П'ятий критерій – баланс між безпекою та правами людини. Він характеризує наявність процедурних гарантій, механізмів оскарження рішень і незалежного правозахисного контролю [198].

Шостий критерій – участь громадськості й місцевих спільнот. Він відображає ступінь залучення інститутів громадянського суспільства та прикордонних громад до формування й оцінювання безпекової політики [56].

Сьомий критерій – адаптивність до кризових і воєнних загроз. Він визначає наявність заздалегідь передбачених режимів функціонування системи в умовах різкої зміни обстановки.

Зміст критеріїв та їх аналітичне призначення подано в таблиці 1.6. Проведене за наведеними критеріями зіставлення дозволяє виокремити кілька базових типів організації публічного адміністрування прикордонної безпеки, кожен з яких сформувався у власному інституційному середовищі: європейський, американський, канадський, скандинавський, а також модель держав Центрально-Східної Європи, що репрезентують досвід інституційної трансформації прикордонних служб у процесі адаптації до стандартів Європейського Союзу. Розгляд кожної з них здійснюється далі за визначеними сімома критеріями [57; 61].

Європейська модель публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки сформувалася як відповідь на потребу забезпечення безпеки в межах простору без внутрішніх кордонів: трансформація Шенгенської зони вимагала компенсаторних заходів на зовнішньому периметрі, що зумовило появу системи наднаціонального управління прикордонною безпекою. Її концептуальною основою є політика інтегрованого управління кордонами з триланковою структурою: стратегічний рівень формує довгострокові пріоритети та стандарти, оперативний координує спільні операції та кризове реагування, тактичний охоплює безпосереднє виконання контрольних функцій національними службами за загальноєвропейськими методиками. Цю

управлінську вертикаль слід відрізняти від чотирирівневої моделі контролю, яка становить змістову основу інтегрованого управління кордонами і розглядається далі: перша описує рівні ухвалення рішень, друга – рубежі, на яких здійснюється контрольний вплив. Така архітектура поєднує стратегічне бачення з оперативною гнучкістю, зберігаючи національну відповідальність за захист конкретних ділянок кордону [183; 215; 251].

Таблиця 1.6

**Критерії компаративного аналізу моделей публічного адміністрування
прикордонної безпеки**

Критерій	Зміст	Аналітичне призначення
Інституційна модель управління кордонами	Спосіб організації системи суб'єктів, ступінь централізації, місце прикордонного органу в структурі влади	Виявлення залежності результату від інституційної конфігурації
Рівень міжвідомчої координації	Наявність постійно діючих координаційних структур, протоколів і спільних аналітичних платформ	Розмежування декларованої та фактичної взаємодії
Цифровізація та інформаційно-аналітичне забезпечення	Інтегрованість інформаційних систем, спільні бази даних, інструменти аналітичної обробки	Оцінювання інформаційної основи управлінських рішень
Ризик-орієнтований підхід	Нормативна закріпленість диференціації контролю за рівнем ризику	Розмежування нормативного обов'язку та управлінської практики
Баланс між безпекою та правами людини	Процедурні гарантії, механізми оскарження, незалежний правозахисний контроль	Оцінювання легітимативної основи контролю
Участь громадськості й місцевих спільнот	Залучення інститутів громадянського суспільства та прикордонних громад	Виявлення партнерського потенціалу як ресурсу управлінської спроможності
Адаптивність до кризових і воєнних загроз	Наявність заздалегідь передбачених режимів функціонування системи	Оцінювання придатності моделі для умов збройного конфлікту

Примітка. Складено автором.

Механізми координації втілюються через спільні операції Frontex на найбільш уразливих ділянках: держави, що стикаються з меншим міграційним тиском, направляють офіцерів і техніку на підтримку країн «першої лінії». Система EUROSUR та спільні аналітичні центри формують культуру

транснаціональної співпраці, за якої національні служби функціонують як елементи єдиної системи безпеки. Принципи належного врядування відображено в підзвітності агенції Європейському парламенту, механізмі розгляду скарг та залученні офіцерів з питань дотримання основоположних прав до всіх операцій [195; 205; 221].

Досвід держав – членів ЄС демонструє різноманітність підходів у межах спільної моделі. Угорщина у відповідь на міграційну кризу 2015 року розробила систему інтенсивного патрулювання та технічного спостереження. Балтійські держави – Литва та Латвія – створили регіональні центри підготовки й обміну досвідом для координації на північно-східному фланзі ЄС. Підготовка кадрів зазнала фундаментальних змін: навчальні програми Центру передового досвіду Frontex охоплюють не лише технічний контроль, а й міжнародне право, захист прав людини, міжкультурну комунікацію та кризовий менеджмент, що формує спільну професійну ідентичність офіцерів прикордонних служб. Попри досягнення – зниження нелегальних перетинів, покращення координації повернень – критики вказують на повільність реагування в кризових ситуаціях, складність досягнення консенсусу між державами та дефіцит ресурсів для контролю всього периметру. Досвід держав Центрально-Східної Європи, зокрема Польщі, розглядається окремо нижче з огляду на його безпосередню релевантність для України [218; 219].

Американська модель публічного адміністрування прикордонної безпеки являє собою складну багаторівневу систему, що сформувалася внаслідок трансформації після подій вересня 2001 року. Міністерство внутрішньої безпеки об'єднало двадцять дві агенції, синергетично поєднавши правоохоронні, розвідувальні та оперативні функції. У функціональному розподілі ключову роль відіграють дві структури: Прикордонно-митна служба (Customs and Border Protection – CBP) зосереджується на первинному контролі в пунктах пропуску та на перехопленні незаконних перетинів, реалізуючи превентивну і реактивну функції; Міграційна та митна правоохоронна служба (Immigration and Customs Enforcement – ICE) здійснює правоохоронні

повноваження всередині країни та виявляє транснаціональні злочинні мережі. Така диференціація створює багатошаровий захист, де кожна інституція спеціалізується на конкретному сегменті безпеки [182; 248].

Ризик-орієнтована методологія є фундаментальним принципом американського підходу: замість рівномірного розподілу ресурсів уздовж кордону застосовується динамічне позиціонування сил відповідно до поточної оцінки ймовірності та наслідків інцидентів, що спирається на постійний моніторинг потоків, аналіз кримінальної активності та оцінювання геополітичних змін. Координація між федеральним, штатним і місцевим рівнями забезпечується через об'єднані оперативні групи та інформаційно-аналітичні центри як платформи обміну інформацією і спільного планування. Цифрова складова охоплює автоматизовану біометричну ідентифікацію, аналітичні платформи великих даних та засоби прогнозування міграційних тенденцій, а балансування безпекових вимог із захистом прав людини забезпечується демократичним контролем з боку законодавчої влади, судів і правозахисних організацій та механізмами оскарження імміграційних рішень [53].

Канадська модель репрезентує досвід поєднання безпекових функцій із сервісно-орієнтованим підходом до управління міграційними та торговельними потоками. Її концептуальною основою є стратегія «розумних кордонів», що ґрунтується на стратифікованому контролі: ресурси концентруються на потенційно небезпечних об'єктах, тоді як законослухняні подорожні та добросовісні торговці отримують спрощені процедури. Організаційним втіленням стало Агентство прикордонної служби Канади, створене у 2003 році шляхом об'єднання кількох відомств. Принцип довіреного подорожнього та довіреного торговця реалізується через програми попередньої перевірки, учасники яких користуються прискореними процедурами, що перетворює контрольні відносини між державою та приватними суб'єктами на партнерські: держава отримує можливість

зосереджувати ресурси на справді ризикових об'єктах, бізнес – передбачуваність логістичних процесів [209].

Британська система прикордонної служби (Border Force) функціонує у складі Міністерства внутрішніх справ, а не як автономне агентство, що відображає традиції унітарної державності. Стратегія Border 2025 передбачає цифровізацію процедур, створення єдиної інформаційної платформи та впровадження безконтактних технологій перевірки, а зовнішній нагляд забезпечується парламентським комітетом, Національним аудиторським офісом та незалежною Інспекцією прикордонних служб. Зіставлення канадської і британської моделей виявляє спільні риси – ризик-орієнтований підхід, культуру підзвітності й орієнтацію на якість послуг, – тоді як відмінності в інституційній формі зумовлені історичним і політичним контекстами, що підтверджує відсутність універсальних рецептів управління кордонами [210; 214; 227].

Скандинавські країни – Фінляндія, Норвегія та Швеція – демонструють високу ефективність публічного адміністрування, що відображається й у системах управління прикордонною безпекою. Фінляндська прикордонна служба функціонує як самостійне військове формування під керівництвом Міністерства внутрішніх справ, забезпечуючи синергію цивільних і військових компетенцій, та інтегрована в національну систему кризового менеджменту, що дозволяє оперативно реагувати на гібридні загрози, зокрема на інструменталізацію міграційних потоків. Норвезький підхід вирізняється увагою до арктичного та морського виміру і поєднує децентралізацію ухвалення рішень зі стратегічною координацією. Шведська система втілює принцип цілісного підходу держави, за якого поліція, митні органи, міграційна служба, агентство цивільного захисту та розвідувальні структури діють не як автономні актори, а як елементи єдиної управлінської екосистеми через формалізовані механізми обміну інформацією та спільні аналітичні центри [203; 216; 245].

Партнерство у скандинавських країнах виходить за межі національних кордонів: ці держави активно залучаються до спільних операцій Frontex, надаючи техніку і персонал, а технологічна модернізація – від аналізу ризиків засобами штучного інтелекту до систем морського спостереження та платформ обміну інформацією в режимі реального часу – є стратегічним пріоритетом. Права людини розглядаються тут не як обмеження, а як легітиматійна основа прикордонного контролю: особи, які потребують міжнародного захисту, отримують доступ до процедур розгляду заяв безпосередньо на кордоні за участі правозахисних організацій, а довіра населення до державних інститутів вважається передумовою результативного контролю [181; 246].

Трансформаційні процеси в системах управління прикордонною безпекою країн Центрально-Східної Європи відображають досвід інституційної модернізації в умовах подвійного транзиту: від авторитарних режимів до демократичного врядування та від закритих кордонів до інтегрованого європейського простору безпеки. Якщо раніше домінувала парадигма ізоляції та мілітаризованого контролю, то євроінтеграція зажадала балансу між безпекою і мобільністю, між суверенним правом держави та зобов'язаннями щодо вільного руху осіб у межах Шенгенського простору [94; 230].

Польща, що приєдналася до Шенгенської угоди у грудні 2007 року, здійснила масштабну реорганізацію Прикордонної охорони, перетворивши її з мілітаризованої структури на правоохоронну службу цивільного типу: реформа охопила нову систему підготовки кадрів, орієнтовану на дотримання прав людини та процедурну справедливість, розвиток аналітичних підрозділів і впровадження інтегрованих інформаційних систем для обміну даними з партнерами по ЄС. Словацька модель характеризується високим ступенем інтеграції прикордонної служби з поліцейськими структурами, а вступ до ЄС і Шенгену супроводжувався модернізацією зовнішнього кордону з Україною за одночасного демонтажу контролю на внутрішніх кордонах. Угорський

випадок демонструє специфіку управління в умовах міграційної кризи 2015 року: посилення фізичної інфраструктури та додаткові заходи контролю викликали дискусію щодо відповідності шенгенським принципам, але засвідчили значення гнучкості в реагуванні на надзвичайні ситуації. Спільним для всіх трьох держав є деполітизація прикордонних служб через меритократичні принципи відбору, незалежні механізми внутрішнього контролю та інститути етичного регулювання. Для України цей досвід цінний тим, що демонструє реалістичні траєкторії інституційної трансформації в умовах обмежених ресурсів [243; 244].

Розглянуті моделі сформувалися в умовах відсутності безпосередньої воєнної загрози на державному кордоні, а тому за сьомим критерієм – адаптивністю до кризових і воєнних загроз – вони дають Україні обмежений матеріал для порівняння. Це зумовлює доцільність окремого розгляду досвіду держав, для яких управління кордоном тривалий час здійснюється в умовах збройного протистояння або сталої воєнної загрози.

Ізраїльський досвід репрезентує модель, у якій прикордонна діяльність від початку побудована як складова оборонної системи, а не як самостійний напрям правоохоронної діяльності. Управлінськими особливостями цієї моделі є ешелонованість контролю, за якої контрольний вплив розподіляється між віддаленими рубежами, безпосередньою лінією кордону та внутрішньою територією, і пріоритет інженерно-технічних та сенсорних засобів спостереження над чисельністю особового складу. Придатний для врахування Україною висновок полягає не в запозиченні конкретних технічних рішень, а в самому принципі: за умов ресурсної обмеженості раціональнішим є вкладення в засоби виявлення та аналітичну обробку їх даних, ніж пропорційне нарощування присутності.

Досвід Республіки Корея становить інтерес з іншого погляду. Тривале існування демаркаційної лінії з різким режимним контрастом сформувало модель, у якій розмежовано дві функціонально різні системи: військову охорону лінії розмежування та цивільне прикордонне адміністрування на

решті ділянок кордону, насамперед у морських портах і аеропортах. Управлінське значення такого розмежування полягає в тому, що воно не дозволяє воєнній логіці поширитися на всю прикордонну діяльність: сервісна і безпекова складові розвиваються паралельно, а не одна за рахунок іншої. Для України, де один орган одночасно реалізує оборонні, правоохоронні та сервісні функції, цей досвід актуалізує питання внутрішньої диференціації режимів діяльності на різних ділянках кордону.

Фінляндський досвід є найближчим до українських умов з погляду поєднання воєнної та цивільної складових в одному відомстві. Прикордонна служба цієї держави має військову організацію, однак виконує переважно цивільні за характером функції, а в разі загострення обстановки її підрозділи можуть передаватися до складу сил оборони. Управлінська цінність такої конструкції полягає у заздалегідь визначеній процедурі переходу між режимами функціонування: система не імпровізує в момент кризи, а перемикається на попередньо опрацьований алгоритм. Саме нормативно закріплена процедура зміни режиму діяльності є найбільш придатною для врахування в українських умовах.

Узагальнення цього досвіду дозволяє сформулювати три положення, значущі для дальшого дослідження. По-перше, поєднання оборонних і прикордонних функцій в одному відомстві не є українською винятковістю, однак у результативних моделях воно супроводжується чітким нормативним розмежуванням режимів діяльності. По-друге, тривала воєнна загроза не скасовує сервісної складової прикордонного адміністрування, а лише потребує її територіальної та процедурної диференціації. По-третє, за умов ресурсної обмеженості пріоритет має надаватися засобам виявлення та аналітичній обробці даних, а не екстенсивному нарощуванню присутності.

Проведене за визначеними критеріями зіставлення дозволяє узагальнити сім елементів зарубіжного досвіду, придатних для врахування в українських умовах.

Перший елемент стосується інституційної моделі: вона має уникати як фрагментації, так і надмірної централізації. Американський досвід засвідчує, що організаційне об'єднання відомств саме по собі не вирішує проблеми координації, якщо не супроводжується уніфікацією процедур і створенням спільних інформаційних систем.

Другий елемент стосується міжвідомчої координації: вона потребує постійно діючих спільних аналітичних платформ, а не епізодичних узгоджувальних заходів. Скандинавський цілісний підхід держави та європейські спільні аналітичні центри є прикладами інституціоналізації координації.

Третій елемент стосується інформаційно-аналітичного забезпечення, яке в усіх розглянутих моделях є не технічною опцією, а передумовою функціонування системи: без інтегрованих даних неможливі ані ризик-орієнтований підхід, ані оцінювання результативності.

Четвертий елемент стосується ризик-орієнтованого підходу, який має закріплюватися як обов'язковий елемент планування, а не залишатися управлінською практикою окремих підрозділів.

П'ятий елемент стосується дотримання прав людини, яке в канадській і скандинавській моделях розглядається як легітимізаційна основа контролю, а не як обмеження безпекової діяльності [196; 235].

Шостий елемент стосується залучення громадськості й прикордонних громад, що є не додатковою активністю відомства, а складовою управлінської спроможності: суспільна довіра підвищує готовність до співпраці та добровільного дотримання правил.

Сьомий елемент стосується адаптивності до кризових і воєнних загроз, яка потребує заздалегідь передбачених режимів функціонування системи, а не імпровізованих рішень у момент настання кризи.

Узагальнення елементів зарубіжного досвіду не завершує компаративного аналізу. Наукова коректність потребує з'ясування умов, за

яких запозичені управлінські рішення здатні дати очікуваний результат, і ризиків, що виникають у разі їх некритичного перенесення.

Перший ризик полягає в наслідуванні форми без змісту. Практика реформ у публічному управлінні свідчить, що інституційні рішення нерідко запозичуються не тому, що вони придатні для розв'язання наявної проблеми, а тому, що вони асоціюються з успішними системами і забезпечують зовнішню легітимність перетворень. Наслідком є створення структур, які формально відповідають зарубіжним зразкам, проте не наділені реальними повноваженнями або ресурсами. Стосовно прикордонної сфери це означає, що утворення координаційного органу саме по собі не забезпечує координації, якщо не супроводжується встановленням обов'язків щодо надання інформації та відповідальності за їх невиконання [34; 212].

Другий ризик пов'язаний з ефектом невідповідності інституційного середовища. Управлінське рішення, результативне в одній системі, може давати протилежний ефект в іншій, якщо в ній відсутні передумови, які в державі-донорі сприймаються як самоочевидні. Так, програми спрощеного контролю для перевірених учасників, характерні для канадської моделі, ґрунтуються на високому рівні достовірності попередньої перевірки та на дієвості санкцій за зловживання довірою; за відсутності цих передумов спрощення процедур перетворюється не на диференціацію контролю, а на його ослаблення [5].

Третій ризик полягає у фрагментарності запозичення. Зарубіжні моделі є взаємопов'язаними системами, у яких окремі елементи підтримують одне одного: ризик-орієнтований підхід спирається на інтегровані дані, диференціація процедур – на процесуальні гарантії, публічна звітність – на визначені критерії відкритості інформації. Перенесення одного елемента без супутніх створює не полегшену версію моделі, а її дисфункційний фрагмент.

З урахуванням наведеного результативність адаптації зарубіжного досвіду в українських умовах зумовлюється дотриманням чотирьох умов. Першою умовою є попереднє з'ясування проблеми, для розв'язання якої

запозичується рішення: трансфер має бути відповіддю на встановлену дисфункцію, а не самостійною метою. Другою умовою є нормативне закріплення запозиченого елемента, оскільки, як показує вітчизняна практика, рішення, впроваджені лише на рівні документів стратегічного планування, залишаються необов'язковими. Третьою умовою є забезпечення супутніх елементів, без яких запозичений механізм не працює, – насамперед інформаційної основи та процедурних гарантій. Четвертою умовою є передбачення механізму оцінювання результату, що дозволяє встановити, чи дало запозичення очікуваний ефект, і скоригувати рішення [63; 171].

Дотримання цих умов є принциповим для запропонованої далі гібридної адаптаційної моделі: її життєздатність визначається не переліком запозичених складових, а тим, наскільки послідовно кожна з них забезпечена нормативно, інформаційно та інституційно.

Порівняння моделей публічного адміністрування прикордонної безпеки за визначеними критеріями зображено у таблиці 1.7.

Для України визначення релевантних практик потребує врахування специфічного контексту: геополітичного становища, захисту державного кордону в умовах збройної агресії, євроінтеграційних зобов'язань та обмеженості фінансових ресурсів. З огляду на цілі євроінтеграції найбільш стратегічно релевантною є європейська модель координаційно-мережевого управління; американський досвід технологічного оснащення та аналітики великих даних потребує адаптації до фінансових реалій і пріоритизації найкритичніших рішень; канадський акцент на балансі безпеки та прав людини актуалізується зобов'язаннями за Угодою про асоціацію; скандинавський досвід прозорості та громадського залучення здатен підвищити суспільну довіру до прикордонних органів; досвід держав Центрально-Східної Європи цінний тим, що демонструє реалістичні траєкторії трансформації в умовах, близьких до українських [17; 157].

Таблиця 1.7

Порівняння моделей публічного адміністрування прикордонної безпеки за визначеними критеріями

Критерій	Європейська модель	Американська модель	Канадська модель	Скандинавська модель	Держави Центрально-Східної Європи
Інституційна модель	Наднаціональна координація за збереження національної відповідальності; Frontex	Об'єднання агенцій у межах єдиного міністерства; розподіл функцій між CBP та ICE	Автономне агентство прикордонної служби у складі профільного портфеля	Самостійне відомство у складі міністерства внутрішніх справ; варіативність за країнами	Перетворення мілітаризованих структур на правоохоронні служби цивільного типу
Міжвідомча координація	Спільні операції, спільні аналітичні центри, єдині методики	Об'єднані оперативні групи та інформаційно-аналітичні центри	Партнерські програми з приватним сектором	Цілісний підхід держави з формалізованим обміном інформацією	Інтеграція прикордонних і поліцейських структур
Цифровізація та інформаційно-аналітичне забезпечення	Спільні системи спостереження та обміну даними	Аналітичні платформи великих даних, біометрична ідентифікація	Попереднє декларування, цифрові процедури для перевірених учасників	Аналітичні рішення на основі штучного інтелекту, платформи обміну в реальному часі	Впровадження інтегрованих систем для обміну з партнерами
Ризик-орієнтований підхід	Закріплений як елемент інтегрованого управління кордонами	Основний принцип; динамічне позиціонування сил за оцінкою ризику	Стратифікований контроль; спрощені процедури для низькоризикових категорій	Аналіз ризиків як основа планування	Розвиток аналітичних підрозділів у процесі адаптації до стандартів
Баланс безпеки і прав людини	Механізм розгляду скарг, офіцери з питань основоположних прав	Судовий контроль, оскарження рішень, гуманітарні винятки	Процедурні гарантії як основа моделі	Доступ до процедур міжнародного захисту безпосередньо на кордоні	Підготовка кадрів з акцентом на процедурну справедливість
Участь громадськості й громад	Підзвітність наднаціонального органу парламенту	Громадський і парламентський контроль, правозахисні організації	Партнерство з бізнесом і перевіреними учасниками	Довіра населення як передумова результативності контролю	Деполітизація служб, незалежні механізми внутрішнього контролю
Адаптивність до кризових і воєнних загроз	Механізми підтримки держав першої лінії	Перерозподіл ресурсів за оцінкою загроз	Гнучкість процедур за незмінності гарантій	Інтеграція у національні системи кризового менеджменту	Досвід реагування на різке зростання міграційного тиску

Примітка. Складено автором.

Узагальнення розглянутих моделей дозволяє обґрунтувати гібридну адаптаційну модель публічного адміністрування прикордонної безпеки України. Її гібридність полягає не в еkleктичному поєднанні елементів різних систем, а у свідомій та структурованій їх інтеграції за критерієм придатності

до українських умов – збройної агресії, євроінтеграційних зобов'язань та обмеженості ресурсів.

Європейська складова забезпечує нормативний фреймворк: чотирирівневу модель інтегрованого управління кордонами, єдині стандарти контрольних процедур і механізми наднаціональної координації. Її вибір зумовлений не лише результативністю, а й тим, що адаптація до цих стандартів є зобов'язанням України за Угодою про асоціацію [201; 223; 240; 241].

Американська складова забезпечує операційну методологію: аналіз загроз, динамічне позиціонування сил за оцінкою ризику та аналітичну обробку даних. Її адаптація потребує врахування ресурсних обмежень, а отже, пріоритизації найбільш критичних рішень замість суцільного технологічного переоснащення.

Канадська складова забезпечує процедурні гарантії: диференціацію процедур за рівнем ризику, механізми оскарження рішень та захист прав осіб під час контролю. Її значення для України зумовлене тим, що саме процедурні гарантії є найменш ресурсозатратним елементом адаптації до європейських стандартів.

Скандинавська складова забезпечує засади комунікації та підзвітності: публічну звітність, взаємодію з громадами й формування суспільної довіри як самостійного ресурсу безпеки.

Принциповим є те, що кожна складова моделі потребує відповідного нормативного закріплення: без цього гібридна модель залишається описом бажаного стану. Співвіднесення складових моделі з необхідними нормативними змінами подано в таблиці 1.8.

Проведений компаративний аналіз дозволяє сформулювати підсумкове положення. Зарубіжний досвід не містить моделі, придатної для прямого перенесення в українські умови: жодна з розглянутих систем не функціонує за умов повномасштабного збройного конфлікту на власному кордоні за

одночасного виконання євроінтеграційних зобов'язань і ресурсної обмеженості.

Таблиця 1.8

Складові гібридної адаптаційної моделі публічного адміністрування
прикордонної безпеки України

Складова	Джерело досвіду	Функція в моделі	Умова адаптації до українських умов
Нормативний фреймворк	Європейська модель	Стандарти контролю, чотирирівнева модель інтегрованого управління кордонами, засади координації	Законодавче закріплення замість регулювання актами стратегічного планування
Операційна методологія	Американська модель	Аналіз загроз, ризик-орієнтоване планування, аналітична обробка даних	Пріоритизація критичних рішень з огляду на ресурсні обмеження
Процедурні гарантії	Канадська модель	Диференціація процедур за рівнем ризику, механізми оскарження, захист прав осіб	Найменш ресурсозатратний напрям адаптації; потребує нормативної деталізації
Комунікація та підзвітність	Скандинавська модель	Публічна звітність, взаємодія з громадами, формування суспільної довіри	Визначення критеріїв розмежування відкритої та обмеженої інформації
Траєкторія інституційної трансформації	Держави Центрально-Східної Європи	Реалістична послідовність перетворень в умовах обмежених ресурсів	Урахування одночасності безпекових та інтеграційних завдань

Примітка. Складено автором.

Придатними для врахування є не інституційні форми, а управлінські рішення – інституціоналізація координації, нормативна закріпленість ризик-орієнтованого підходу, інтегроване інформаційне забезпечення, процедурні гарантії як легітимативна основа контролю, партнерство з прикордонними громадами та заздалегідь опрацьовані режими функціонування в кризових умовах. Обґрунтована гібридна адаптаційна модель поєднує ці рішення не за принципом еkleктичного добору, а за критерієм придатності до національного контексту, причому кожна її складова потребує самостійного нормативного

закріплення, без якого модель залишається описом бажаного стану, а не інструментом управління.

Висновки до розділу 1

1. Установлено ієрархію понять безпекової сфери: національна безпека охоплює захищеність життєво важливих інтересів людини, суспільства й держави; державна безпека є її структурним елементом; прикордонна безпека виступає складовою державної безпеки та елементом системи національної безпеки. Обґрунтовано, що прикордонна безпека не тотожна безпеці державного кордону, оскільки має ширший просторовий, функціональний та управлінський зміст. Безпека державного кордону переважно пов'язана з охороною і захистом лінії кордону, тоді як прикордонна безпека охоплює правові режими, інфраструктуру, транскордонні процеси, інформаційні потоки та взаємодію суб'єктів публічної влади. Доведено, що вона має міжсистемний характер, взаємодіє з воєнною, економічною, міграційною, інформаційною, екологічною та гуманітарною складовими, а тому є самостійним об'єктом публічного адміністрування.

2. Простежено еволюцію наукових підходів до публічного адміністрування від класичної бюрократичної моделі, адміністративної школи та неоінституціоналізму до нового публічного менеджменту, належного врядування, нової публічної служби, мережевого врядування, цілісного підходу держави, врядування цифрової доби, публічної цінності та організаційної стійкості. Установлено, що жодна із цих моделей не є самодостатньою для прикордонної сфери: класичний підхід забезпечує правову визначеність, але є обмеженим за умов динамічних загроз; новий публічний менеджмент посилює увагу до результативності, однак може вступати в суперечність із безпековими завданнями; належне врядування акцентує прозорість, підзвітність і права людини, але потребує поєднання з владно-організаційними засобами. Тому публічне адміністрування прикордонної безпеки має поєднувати нормативність, організаційність, владно-сервісний характер, міжвідомчу координацію, ризик-орієнтованість і публічну підзвітність.

3. Сформульовано авторське розуміння публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України як цілеспрямованої, нормативно врегульованої та організаційно забезпеченої діяльності суб'єктів публічної влади щодо формування й реалізації державної політики у сфері охорони та захисту державного кордону, забезпечення прикордонного режиму, прикордонного контролю, протидії транскордонним загрозам, координації міжвідомчої взаємодії та залучення інститутів громадянського суспільства. Виокремлено його виміри: нормативний, інституційний, функціональний, безпековий і партнерський. Систематизовано принципи: законність, верховенство права, пріоритет прав людини, пропорційність, координація, оперативність, прозорість, підзвітність, превентивність, адаптивність та євроінтеграційна сумісність. Обґрунтовано, що конкуренція принципів має розв'язуватися в конкретній управлінській ситуації за критерієм пропорційності.

4. Здійснено компаративний аналіз зарубіжних моделей публічного адміністрування прикордонної безпеки за критеріями інституційної організації, міжвідомчої координації, цифровізації, інформаційно-аналітичного забезпечення, ризик-орієнтованості, балансу між безпекою та правами людини, участі громадськості й адаптивності до кризових і воєнних загроз. Порівняння європейської, американської, канадської, скандинавської моделей та досвіду держав Центрально-Східної Європи засвідчило, що ефективне управління кордонами не може ґрунтуватися лише на централізації або формальному розподілі повноважень. Воно потребує постійно діючих координаційних механізмів, спільних інформаційних систем, ризик-орієнтованого планування та процедурного балансу між контрольними повноваженнями і захистом прав людини. Для України найбільш стратегічно релевантною є європейська модель, а з погляду реалістичності інституційної трансформації особливе значення має досвід держав Центрально-Східної Європи.

5. Систематизовано підходи до розуміння прикордонної безпеки у вітчизняному науковому дискурсі: охоронний, просторовий, функціонально-діяльнісний і системно-управлінський. Доведено, що для спеціальності 281 найбільш продуктивним є поєднання просторового підходу, який окреслює предметні межі управлінського впливу, і системно-управлінського підходу, який дозволяє розглядати прикордонну безпеку як керовану багатосуб'єктну систему. Розкрито структуру прикордонного простору через лінію державного кордону, прикордонну смугу та контрольовані прикордонні райони, пункти пропуску, морську складову, повітряний простір та інформаційний вимір. Запропоновано групи показників оцінювання стану прикордонної безпеки: захищеність державного кордону, результативність контролю, пропускна спроможність, дотримання прав людини, інституційна спроможність і суспільне сприйняття. Встановлено, що ці показники не можуть тлумачитися ізольовано, оскільки між ними можливе функціональне напруження.

6. Обґрунтовано, що використання зарубіжного досвіду у сфері прикордонної безпеки має здійснюватися не шляхом прямого копіювання, а через адаптацію до умов збройної агресії, євроінтеграційних зобов'язань, ресурсних обмежень і специфіки національної системи публічного адміністрування. Виявлено ризики некритичного трансферу управлінських рішень: наслідування форми без змісту, невідповідність інституційного середовища, фрагментарність запозичення та відсутність оцінювання результату. Визначено умови результативної адаптації: попереднє з'ясування управлінської дисфункції; нормативне закріплення запозиченого елемента; забезпечення організаційних та інформаційних передумов; передбачення критеріїв результативності. Сформована у першому розділі понятійна, методологічна та компаративна основа створює підґрунтя для аналізу сучасного стану прикордонної безпеки України та функціонування чинних механізмів публічного адміністрування у цій сфері.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

2.1. Оцінка сучасного стану прикордонної безпеки України в умовах воєнного стану, транскордонних загроз та євроінтеграційних процесів

Сформована у першому розділі понятійна й методологічна основа дозволяє перейти від теоретичного осмислення прикордонної безпеки до оцінювання її фактичного стану. Таке оцінювання є необхідною передумовою аналізу механізмів публічного адміністрування: неможливо визначити, наскільки результативно працюють нормативні, інституційні та охоронні інструменти, не встановивши попередньо, у яких умовах вони застосовуються, які загрози є актуальними та які проблеми накопичилися в системі.

Оцінювання сучасного стану прикордонної безпеки потребує попереднього визначення джерел даних та меж їх достовірності, оскільки від цього залежить обґрунтованість подальших висновків.

Емпіричну основу оцінювання становлять чотири групи джерел. Першу групу утворюють офіційні дані Державної прикордонної служби України щодо обсягів оформлення осіб і транспортних засобів, виявлених порушень, затримань і прикордонної обстановки. Другу групу становлять дані Державної митної служби України щодо порушень митних правил, вилучених предметів і застосування узгоджувальних процедур. Третю групу утворюють дані Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України щодо стану та модернізації пунктів пропуску. Четверту групу становлять дані Європейської агенції прикордонної та берегової охорони щодо динаміки виявлень незаконного перетину зовнішніх кордонів Європейського Союзу, які дозволяють співвіднести українську ситуацію із загальноєвропейським контекстом [42; 43; 108; 205].

Водночас використання цих даних потребує врахування трьох методологічних обмежень, характерних для безпекової статистики загалом.

Перше обмеження полягає в тому, що показники виявлення відображають одночасно два різні явища – фактичну поширеність протиправної діяльності та інтенсивність контрольних зусиль. Зростання кількості виявлених порушень може свідчити як про погіршення обстановки, так і про підвищення результативності контролю; зменшення – як про поліпшення ситуації, так і про послаблення уваги до відповідного напрямку. Тому окремо взятий показник виявлення не є індикатором стану безпеки і потребує зіставлення з обсягом здійснених перевірок.

Друге обмеження пов'язане з латентністю: показники охоплюють лише виявлені діяння, тоді як питома вага невиявлених порушень залишається невідомою. Особливо це стосується організованих форм протиправної діяльності, які за визначенням орієнтовані на уникнення контролю.

Третє обмеження зумовлене відмінністю відомчих методик обліку. Одна й та сама фактична ситуація може обліковуватися різними органами за різними показниками, а періодичність і формат оприлюднення даних не збігаються. Це унеможливорює просте додавання відомчих показників і потребує обережності у формулюванні узагальнень.

З урахуванням наведеного оцінювання здійснюється не за окремими абсолютними показниками, а через їх зіставлення між собою, з обсягами відповідних процесів та з динамікою попередніх періодів. Такий підхід дозволяє формулювати висновки не про стан безпеки як такий, що не піддається прямому вимірюванню, а про характер навантаження на систему, про структуру загроз і про наявність управлінських проблем.

Ключова особливість сучасного етапу полягає в тому, що прикордонна безпека України функціонує не у звичайних адміністративних умовах. Після повномасштабного вторгнення російської федерації державний кордон перестав бути винятково лінією розмежування та адміністративного контролю. Він набув значення простору, у якому одночасно реалізуються оборонні, безпекові, міграційні, економічні та гуманітарні функції держави,

причому кожна з них висуває власні, нерідко різноспрямовані вимоги до системи управління [75; 155].

Оборонний вимір проявився в тому, що на окремих ділянках кордон перетворився на рубіж ведення бойових дій, а прикордонні підрозділи були залучені до відсічі збройної агресії. Показовим є те, що серед головних завдань Державної прикордонної служби України на 2025 рік визначено участь у відсічі збройній агресії, територіальній обороні, боротьбі з тероризмом та забезпеченні заходів правового режиму воєнного стану. Це принципова зміна порівняно з довоєнним періодом: класичні прикордонні функції не зникли, але були доповнені завданнями, які раніше належали до компетенції інших складових сектору безпеки і оборони [134].

Безпековий вимір визначається збереженням високого рівня транскордонних загроз, зокрема спроб проникнення диверсійно-розвідувальних груп, незаконного переміщення зброї та засобів ураження, розвідувальної діяльності проти України [18; 47].

Міграційний та гуманітарний виміри зумовлені безпрецедентними за масштабом переміщеннями населення. Станом на початок грудня 2025 року кількість громадян України, які виїхали після початку повномасштабної війни й отримали статус тимчасового захисту в державах Європейського Союзу, становила близько 4,33 млн. осіб. Для системи публічного адміністрування це означає, що пункти пропуску стали місцем реалізації базових прав людини – на виїзд, повернення та возз'єднання родини, – а не лише місцем здійснення контролю [6].

Економічний вимір пов'язаний зі зміною логістичних маршрутів. Через блокування морських портів та припинення сполучення на східному і північному напрямках західний кордон перетворився на основний канал зовнішньоторговельних та гуманітарних потоків, що спричинило непропорційне навантаження на відповідні пункти пропуску [54; 58].

Масштаб діяльності системи характеризують показники пропуску через державний кордон. Упродовж 2025 року на державному кордоні України

оформлено понад 37 млн. осіб та 8,2 млн. транспортних засобів, що приблизно на 5 % більше, ніж у 2024 році. За даними аналітики, загальна кількість перетинань кордону становила 37 088 261 випадок, з яких близько 18,4 млн. – в'їзди в Україну і близько 18,7 млн. – виїзди; переважну більшість перетинань (близько 86 %) здійснили громадяни України. Середньомісячна інтенсивність зросла приблизно до 2,7 млн. перетинів проти близько 2,5 млн. у попередні роки. Для порівняння: за одинадцять місяців 2024 року через державний кордон було оформлено понад 32 млн. осіб і 7,2 млн. транспортних засобів, при цьому у пропуску відмовлено майже 55 тис. громадян України, яким заборонено перетин кордону [43].

Наведені показники мають істотне управлінське значення. По-перше, вони свідчать про те, що система функціонує в умовах зростаючого, а не спадного навантаження, попри триваючу війну. По-друге, переважання громадян України у структурі потоку означає, що прикордонний контроль здійснюється насамперед щодо власних громадян, для яких він поєднується з перевіркою дотримання обмежень, запроваджених у зв'язку з воєнним станом. По-третє, майже однакова кількість в'їздів і виїздів вказує на високу мобільність населення, а не на односпрямований відтік, що потребує врахування при плануванні пропускної спроможності.

Наведені показники доцільно розглянути також у їх співвідношенні, оскільки саме воно, а не абсолютні значення, характеризує режим роботи системи.

Річний обсяг оформлення відповідає середньодобовому навантаженню близько ста тисяч перетинань і понад двадцяти тисяч транспортних засобів. Для системи, що функціонує в умовах воєнного стану, обмежених кадрових ресурсів і скороченої кількості діючих пунктів пропуску, це означає роботу в режимі, наближеному до граничного: резерв пропускної спроможності, який у мирний час дозволяє поглинати сезонні коливання, фактично вичерпаний.

Співвідношення кількості оформлених осіб і транспортних засобів становить приблизно чотири з половиною особи на один транспортний засіб,

що з урахуванням пішохідного та залізничного сполучення свідчить про переважання групових поїздок. Управлінське значення цього співвідношення полягає в тому, що приріст пропускної спроможності досягається насамперед через скорочення часу оформлення транспортного засобу, а не окремої особи.

Показовим є також співвідношення кількості затриманих за спроби незаконного виїзду з обсягом законних перетинань: понад тринадцять тисяч затримань припадає на понад тридцять сім мільйонів оформлених осіб, тобто йдеться про частку, що вимірюється сотими частками відсотка. Це має принциповий управлінський наслідок: переважна більшість контрольних процедур застосовується до осіб, які не порушують установлених правил. Саме ця обставина є основним аргументом на користь диференціації контролю за рівнем ризику, оскільки за суцільного підходу основний обсяг ресурсу витрачається на перевірку законослухняного потоку.

Аналогічний висновок впливає з даних про порушення митних правил. Зіставлення кількості зафіксованих порушень із вартістю предметів правопорушень дає середній показник, що перевищує один мільйон гривень на справу, однак цей показник є статистично малоінформативним саме через зазначену вище концентрацію вартісних значень в обмеженій кількості великих справ. Управлінський висновок полягає в тому, що результативність контролю у цій сфері визначається здатністю виявити небагато великих епізодів, а не кількістю дрібних, а отже, залежить передусім від аналітичної, а не від суцільної складової контролю.

Окремою характеристикою навантаження є його нерівномірність у часі. Потік має виражену добову, тижневу та сезонну циклічність, унаслідок чого середні показники приховують пікові значення, за яких і виникають найбільш відчутні для громадян ускладнення. Планування сил і засобів за середніми показниками є, таким чином, самотійним джерелом проблем: система, розрахована на середнє навантаження, у пікові періоди працює із зривом нормативних строків обслуговування.

Загрози прикордонній безпеці України в сучасних умовах доцільно згрупувати за п'ятьма напрямками.

Перший напрям становлять воєнні та диверсійно-розвідувальні загрози. Вони охоплюють ведення бойових дій безпосередньо на ділянках державного кордону, обстріли прикордонної інфраструктури та населених пунктів прикордоння, спроби проникнення диверсійно-розвідувальних груп, застосування безпілотних апаратів для розвідки та ураження. За даними Державної прикордонної служби України, у 2025 році кількість ворожих обстрілів зросла вдвічі – приблизно до 150 тис. Ці загрози є специфічними саме для українського контексту: жодна з розглянутих у підрозділі 1.3 зарубіжних моделей не функціонує в умовах повномасштабного збройного конфлікту на власному кордоні [36; 188].

Другий напрям – незаконна міграція, порушення порядку перетину державного кордону та торгівля людьми. У сучасних українських умовах цей напрям має суттєву специфіку. Поряд із класичною незаконною міграцією до Європейського Союзу через територію України сформувалося явище незаконного виїзду громадян України, які підпадають під обмеження, встановлені у зв'язку з воєнним станом. Упродовж 2025 року прикордонники затримали понад 13 тис. осіб, які намагалися незаконно виїхати з України; близько 1 400 затримань зафіксовано на ділянці кордону з Республікою Білорусь, тоді як найбільше спроб припадає на ділянки кордону з державами Європейського Союзу. Водночас загальна кількість спроб незаконного перетину кордону у 2025 році зменшилася приблизно на 15 % [207].

Особливу управлінську проблему становить не сам факт незаконного перетину, а діяльність організаторів незаконного переправлення. Викриті правоохоронними органами схеми свідчать про сталий, комерціалізований і транснаціональний характер цієї діяльності: вартість послуги коливається в межах від кількох тисяч до понад десяти тисяч доларів США за особу, канали діють роками, залучаючи посередників, провідників та осіб, які здійснюють пошук клієнтів через цифрові платформи, а окремі канали мають учасників на

території суміжних держав. Це означає, що протидія цьому явищу не може обмежуватися заходами адміністративного впливу щодо осіб, які безпосередньо перетинають кордон [162].

Третій напрям – контрабанда та незаконне переміщення товарів, зброї, наркотичних засобів і підакцизної продукції. Динаміку виявлення порушень у цій сфері ілюструють дані Державної митної служби України за 2025 рік, наведені на рисунку 2.1 [42].

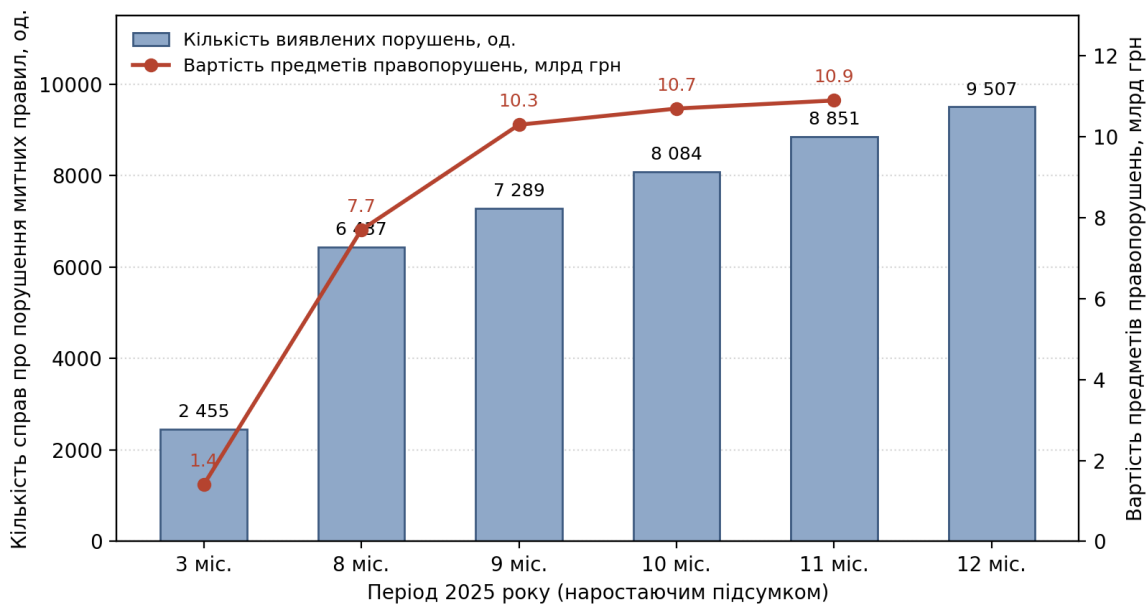


Рис. 2.1. Динаміка виявлення порушень митних правил в Україні у 2025 році (наростаючим підсумком)

Примітка. 1. Побудовано автором за офіційними даними Державної митної служби України.

2. Дані щодо вартості предметів правопорушень наведено за періодами, за які вони оприлюднювалися.

Наведені дані свідчать, що впродовж 2025 року митними органами зафіксовано 9507 фактів порушень митних правил. Показовою є нерівномірність динаміки вартісного показника: за перші дев'ять місяців вартість предметів правопорушень зросла до 10,3 млрд грн, тоді як за наступні два місяці приріст становив лише близько 0,6 млрд грн. Це вказує на те, що основний обсяг вартісних показників формується обмеженою кількістю

великих справ, а не рівномірним потоком дрібних порушень, – обставина, яка має безпосереднє значення для оцінювання результативності контрольних процедур.

Характерним є також те, що майже кожна четверта справа (2 316 із 9 507) була врегульована шляхом компромісу, передбаченого статтею 521 Митного кодексу України; для порівняння, у 2024 році таких випадків було 1649, а надходження до державного бюджету за результатами застосування цього інституту зросли з 69,8 млн. грн у 2024 році до 133,5 млн грн у 2025 році [42; 98]. Це свідчить про поступове зміщення акценту з суто каральних до узгоджувальних процедур, що відповідає сучасним підходам публічного адміністрування, але водночас ставить питання про достатність превентивного ефекту.

Окремим сегментом є незаконне переміщення валютних цінностей: упродовж 2025 року митними органами виявлено 176 фактів переміщення валюти з порушенням законодавства, з них у 19 справах вилучено валютні цінності на загальну суму 75,13 млн. грн, а в решті випадків складено протоколи про порушення митних правил.

Четвертий напрям – транскордонна організована злочинність та корупційні ризики. Він тісно пов'язаний з двома попередніми, оскільки і незаконне переправлення осіб, і контрабанда у значних обсягах є не поодинокими діями, а результатом функціонування стійких злочинних схем. Виявлені факти причетності до таких схем окремих службових осіб різних відомств свідчать про наявність корупційної складової, яка знижує результативність контрольних процедур незалежно від якості їх нормативного врегулювання [120; 141].

П'ятий напрям – інформаційні, кібернетичні та гібридні впливи. Він охоплює спроби втручання в роботу інформаційних систем прикордонного контролю, компрометації баз персональних і біометричних даних, а також інформаційні операції, спрямовані на дестабілізацію прикордонних регіонів та формування суспільної недовіри до прикордонних інституцій [95; 190].

Слід підкреслити, що загрози розглядаються саме як чинники, що впливають на стан прикордонної безпеки.

Оцінювання стану прикордонної безпеки за загальнонаціональними показниками є необхідним, але недостатнім: обстановка на різних ділянках державного кордону України настільки різниться, що застосування до них однакових управлінських рішень є свідомо неефективним. Це зумовлює потребу диференційованої характеристики ділянок кордону за характером загроз і змістом управлінських завдань.

Ділянка кордону з російською федерацією та республікою білорусь має виражено оборонний характер. Тут прикордонна діяльність фактично інтегрована в систему оборони: основними завданнями є недопущення проникнення диверсійно-розвідувальних груп, виявлення засобів повітряного нападу, інженерне облаштування рубежів та участь у бойових діях. Класичні контрольні процедури на значній частині цієї ділянки не здійснюються, оскільки пункти пропуску не функціонують. Управлінська специфіка полягає в тому, що результат тут визначається не показниками оформлення, а взаємодією зі Збройними Силами України та іншими складовими сил оборони, а відповідні підрозділи потребують іншої підготовки, іншого оснащення і принципово інших критеріїв оцінювання, ніж підрозділи, що працюють у пунктах пропуску [85].

Ділянка кордону з державами – членами Європейського Союзу має протилежний характер. Тут зосереджено основний обсяг транскордонних переміщень, і саме ця ділянка визначає загальні показники функціонування системи. Основними управлінськими завданнями є забезпечення пропускнуєї спроможності, скорочення часу обслуговування, узгодження процедур із суміжними державами та протидія організованому незаконному переправленню осіб. Специфіка цієї ділянки полягає в тому, що результат тут лише частково залежить від української сторони: пропускна спроможність визначається слабшою ланкою з обох боків кордону, а зміни в процедурах контролю на боці Європейського Союзу безпосередньо позначаються на

тривалості очікування, що підтверджується розглянутим нижче прикладом запровадження нових процедур контролю.

Ділянка кордону з Республікою Молдова має проміжний характер і поєднує звичайні контрольні процедури з підвищеною увагою до протидії контрабанді, що зумовлено особливостями прилеглих територій та історично сформованими каналами незаконного переміщення товарів. Управлінською специфікою є значна питома вага спільного контролю та міжнародного співробітництва.

Морська ділянка характеризується поєднанням безпекових завдань із завданнями забезпечення функціонування морського сполучення в умовах воєнних ризиків. Її специфіка полягає у високій вартості засобів контролю, залежності від взаємодії з іншими суб'єктами та значенні для зовнішньоекономічної діяльності держави.

Повітряний сегмент в умовах воєнного стану характеризується припиненням цивільного авіасполучення за одночасного зростання значення контролю за несанкціонованим перетину повітряного простору, що потребує тісної взаємодії із засобами протиповітряної оборони.

Управлінський висновок із наведеної диференціації полягає в такому. По-перше, Державна прикордонна служба України фактично одночасно управляє кількома різними за характером системами діяльності, які об'єднані спільним відомчим підпорядкуванням, але потребують різних режимів функціонування, різних показників результативності та різного ресурсного забезпечення. По-друге, застосування єдиної для всіх ділянок системи оцінювання діяльності є джерелом управлінських викривлень, оскільки показники, релевантні для західної ділянки, не характеризують результат на східній, і навпаки. По-третє, розподіл ресурсів між ділянками не може здійснюватися пропорційно їх протяжності: він потребує врахування характеру загроз, обсягів потоку та стану інфраструктури, тобто ризик-орієнтованого підходу не лише на рівні окремої перевірки, а й на рівні стратегічного планування.

Стан інституційного забезпечення прикордонної безпеки характеризується кількома суттєвими особливостями.

Державна прикордонна служба України залишається ключовим суб'єктом забезпечення прикордонної безпеки. Водночас в умовах війни її функціональне навантаження суттєво змінилося: поряд із класичним прикордонним контролем та охороною кордону вона виконує завдання безпеково-оборонного характеру. Це створює специфічну управлінську ситуацію, за якої один орган одночасно реалізує функції, що належать до різних логік діяльності – сервісної, правоохоронної та військової. Поєднання цих функцій вимагає різних управлінських підходів, різної підготовки персоналу та різних критеріїв оцінювання результативності, що є самостійним викликом для системи публічного адміністрування [110; 150].

Результативність прикордонної безпеки залежить не лише від ДПСУ. Фактично вона є похідною від узгодженості дій кількох суб'єктів: Збройних Сил України на ділянках ведення бойових дій, Служби безпеки України у сфері протидії розвідувально-підбивної діяльності, Національної поліції у протидії транскордонній злочинності, Державної митної служби у пунктах пропуску, Державної міграційної служби у питаннях перебування іноземців та виконання рішень про видворення, органів місцевого самоврядування прикордонних територій у забезпеченні режиму та життєдіяльності громад [14; 16; 133].

Практика виявлення каналів незаконного переправлення осіб наочно ілюструє цю залежність: результативні викриття є наслідком спільних заходів прикордонного відомства, поліції, органів прокуратури, а в окремих випадках – і компетентних органів суміжних держав.

Водночас у сфері міжвідомчої взаємодії зберігаються проблеми, які мають системний характер. До них належать оперативність обміну інформацією між суб'єктами, розмежування функцій у ситуаціях, що допускають різну відомчу кваліфікацію, узгодження дій у кризових ситуаціях, а також відмінність відомчих пріоритетів: для митних органів пріоритетом є

повнота справляння платежів і виявлення порушень митних правил, для прикордонного відомства – недопущення незаконного перетину, для міграційних органів – законність перебування іноземців. За відсутності єдиних протоколів взаємодії ці пріоритети можуть конкурувати між собою [175].

Самостійною характеристикою сучасного стану є ресурсна та кадрова спроможність системи, оскільки саме вона визначає межу, до якої управлінські рішення можуть бути реалізовані на практиці. Її стан визначається сукупною дією трьох чинників: залученням частини особового складу до виконання завдань у районах ведення бойових дій за одночасного зростання навантаження на персонал пунктів пропуску; суперечністю між зростанням вимог до технічного оснащення та обмеженістю бюджетного ресурсу в умовах, коли пріоритет надається обороноздатності; неінтегрованістю інформаційних систем різних відомств, що має не фінансовий, а організаційний характер. Управлінський висновок полягає в тому, що ресурсна спроможність є не зовнішньою умовою функціонування механізму публічного адміністрування, а його складовою: рішення, не забезпечені кадрово, технічно та інформаційно, залишаються нереалізованими незалежно від якості їх нормативного оформлення.

Інфраструктурний, цифровий та євроінтеграційний виміри сучасного стану потребують окремого розгляду, оскільки саме в них накопичилися найбільш відчутні для громадян і суб'єктів господарювання проблеми.

Стан пунктів пропуску характеризується нерівномірністю. Основне навантаження припадає на західний напрямок, передусім на ділянку кордону з Республікою Польща, де в пікові періоди черги суттєво зростають. Ця нерівномірність є прямим наслідком зміни логістичної географії: пункти пропуску, які проєктувалися під довоєнні обсяги, змушені обслуговувати потоки, що суттєво перевищують розрахункові.

Модернізація прикордонної інфраструктури здійснюється, однак її темпи обмежені ресурсними можливостями. На балансі Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України перебуває 28 пунктів

пропуску. Упродовж 2025 року збудовано пункт пропуску «Велика Паладь – Надьгодош» на кордоні з Угорщиною, завершено ремонти десяти пунктів пропуску, переважно на кордоні з Республікою Молдова, підписано угоду зі Словацькою Республікою щодо розширення можливостей роботи пунктів пропуску «Ужгород» та «Малий Березний». Показовим є підхід, за якого модернізація «малих» пунктів пропуску вартістю 20–25 млн. грн за об'єкт розглядається як економічно доцільніша альтернатива капітальному будівництву, забезпечуючи середню пропускну спроможність до 190 транспортних засобів на добу на кожен такий пункт. Це свідчить про формування ризик- і ресурсорієнтованого підходу до інфраструктурного розвитку, хоча його масштаб поки що не відповідає обсягу накопичених потреб.

Цифровий вимір характеризується суперечливою ситуацією. З одного боку, впровадження цифрових інструментів контролю є визнаним пріоритетом. З іншого – фрагментарність інформаційних систем різних відомств залишається невирішеною проблемою: відсутність повноцінної інтеграції даних ДПСУ, митних, міграційних і правоохоронних органів означає, що ризик-орієнтований підхід, задекларований у стратегічних документах, не має достатнього інформаційного забезпечення [99].

Особливої гостроти цифровому виміру надало поетапне запровадження Європейським Союзом Системи в'їзду/виїзду (Entry/Exit System, EES), спрямованої на фіксацію в'їзду та виїзду громадян третіх країн. Для України ця система має не лише технічне, а й управлінське значення, оскільки зміна процедур на суміжній стороні безпосередньо позначається на пропускній спроможності українсько-європейського кордону. Початкове впровадження EES в окремих пунктах пропуску засвідчило зростання часу оформлення та формування додаткових черг; додаткові хвилини на біометричну реєстрацію кожної особи за значних обсягів потоку створюють кумулятивний ефект [237; 238; 239].

Цей приклад має самостійне управлінське значення: він демонструє, що на пропускну спроможність українського кордону впливають рішення, які ухвалюються поза межами української юрисдикції. Отже, публічне адміністрування у прикордонній сфері має враховувати не лише внутрішні чинники, а й зміни в регуляторному середовищі Європейського Союзу, що потребує розвитку прогностичної та комунікаційної спроможності відповідних органів.

Євроінтеграційний вимір визначається як формальними зобов'язаннями, так і фактичною динамікою процесів. Нормативною основою є впровадження підходів інтегрованого управління кордонами, започатковане Концепцією інтегрованого управління кордонами, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р, і продовжене Стратегією інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, схваленою у липні 2019 року, та планом заходів на 2023–2025 роки щодо її реалізації. Завершення строку дії цієї Стратегії актуалізувало розроблення нового документа довгострокового планування – Стратегії інтегрованого управління державним кордоном України, проєкт якої підготовлено на виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію та Дорожньої карти з питань верховенства права, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 р. № 475-р [121; 217].

Показовим є також те, що загальноєвропейський контекст, у який інтегрується Україна, характеризується власною динамікою. За даними Frontex, кількість виявлень незаконного перетину зовнішніх кордонів Європейського Союзу становила близько 380 тис. у 2023 році, понад 239 тис. у 2024 році та близько 178 тис. у 2025 році, що є найнижчим рівнем з 2021 року. При цьому у 2024 році східний сухопутний кордон ЄС продемонстрував найбільше зростання серед усіх маршрутів – приблизно 17 тис. виявлень, або на 192 % більше, – тоді як у 2025 році на цьому напрямку зафіксовано зниження приблизно на 37 %. Ці дані свідчать про високу мінливість міграційного тиску та швидке переміщення потоків між маршрутами, що

підтверджує необхідність ризик-орієнтованого й адаптивного підходу до управління кордоном [205].

Проведений аналіз дозволяє систематизувати проблеми сучасного стану прикордонної безпеки України за сімома групами.

1. Безпекові проблеми: збереження високого рівня воєнних і диверсійно-розвідувальних загроз, зростання інтенсивності обстрілів прикордонної інфраструктури, необхідність одночасного виконання оборонних і контрольних функцій.

2. Інституційні проблеми: складність координації між суб'єктами, відмінність відомчих пріоритетів, відсутність єдиних протоколів взаємодії у кризових ситуаціях, ризики дублювання функцій.

3. Нормативні проблеми: потреба оновлення правового регулювання, зумовлена як завершенням строку дії ключових стратегічних документів, так і невідповідністю окремих норм новим умовам діяльності.

4. Організаційні проблеми: підвищене та нерівномірно розподілене навантаження на ДПСУ, поєднання в діяльності одного органу функцій різної природи, кадрові обмеження.

5. Інфраструктурні проблеми: нерівномірний стан пунктів пропуску, концентрація навантаження на західному напрямку, невідповідність проєктної пропускної спроможності фактичним обсягам потоку.

6. Інформаційні проблеми: фрагментарність цифрових систем, недостатня інтегрованість баз даних різних відомств, що обмежує можливості ризик-аналізу.

7. Євроінтеграційні проблеми: необхідність адаптації до стандартів Європейського Союзу в умовах, коли зміни в регуляторному середовищі ЄС безпосередньо впливають на пропускну спроможність українського кордону.

Систематизацію загроз і проблем у їх взаємозв'язку подано в таблиці 2.1. Поряд із п'ятьма розглянутими напрямками загроз до неї включено два чинники, які самі по собі загрозами не є, проте безпосередньо визначають

умови функціонування системи, – зовнішні регуляторні зміни та інфраструктурні обмеження.

Таблиця 2.1

Основні загрози та проблеми забезпечення прикордонної безпеки України в сучасних умовах

Група загроз	Зміст загроз	Пов'язані проблеми забезпечення	Управлінський наслідок
Воєнні та диверсійно-розвідувальні	Бойові дії на ділянках кордону, обстріли прикордонної інфраструктури, спроби проникнення ДРГ, застосування БпЛА	Поєднання в діяльності ДПСУ оборонних і контрольних функцій; кадрове та ресурсне навантаження	Потреба узгодження прикордонного та воєнного управління, диференціації критеріїв оцінювання
Незаконна міграція та порушення порядку перетину кордону	Незаконний виїзд осіб, які підпадають під обмеження воєнного стану; транзитна незаконна міграція; торгівля людьми	Комерціалізований і транснаціональний характер каналів переправлення; обмежений превентивний вплив на організаторів	Потреба зміщення акценту з осіб, які перетинають кордон, на організаторів каналів
Контрабанда та незаконне переміщення товарів	Незаконне переміщення промислових і підакцизних товарів, транспортних засобів, валютних цінностей, зброї та наркотичних засобів	Концентрація вартісних показників в обмеженій кількості справ; питання достатності превентивного ефекту узгоджувальних процедур	Потреба посилення аналітичної складової контролю та міжвідомчого обміну даними
Транскордонна організована злочинність і корупційні ризики	Функціонування стійких злочинних схем; причетність окремих службових осіб	Зниження результативності контрольних процедур незалежно від якості їх нормативного врегулювання	Потреба розвитку внутрішнього контролю та доброчесності
Інформаційні, кібернетичні та гібридні впливи	Втручання в інформаційні системи контролю, ризики компрометації персональних і біометричних даних, інформаційні операції у прикордонні	Фрагментарність цифрових систем; недостатня інтегрованість баз даних	Потреба кіберзахисту та розвитку стратегічних комунікацій

Продовження табл. 2.1

Зовнішні регуляторні зміни	Запровадження нових процедур контролю на боці ЄС (EES), зміна вимог до перетину кордону	Зростання черг і часу очікування; залежність пропускної спроможності від рішень поза межами української юрисдикції	Потреба прогностичної спроможності та завчасної адаптації інфраструктури
Інфраструктурні обмеження	Невідповідність проектної пропускної спроможності фактичним обсягам потоку	Нерівномірний стан пунктів пропуску; концентрація навантаження на західному напрямку	Потреба пріоритизації інфраструктурних інвестицій за критерієм навантаження

Примітка. Складено автором за офіційними даними Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України, Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України та Frontex.

Узагальнюючи, слід констатувати таке. Сучасний стан прикордонної безпеки України характеризується поєднанням зростаючого навантаження на систему пропуску, збереження високого рівня воєнних і транскордонних загроз та необхідності одночасної адаптації до стандартів Європейського Союзу. Система демонструє здатність функціонувати в екстремальних умовах: обсяги оформлення зросли, кількість спроб незаконного перетину зменшилася, механізми виявлення порушень працюють. Водночас виявлені проблеми мають не епізодичний, а структурний характер: вони пов'язані не з окремими недоліками виконання, а з побудовою самих механізмів публічного адміністрування – з тим, як розподілено компетенцію, як урегульовано взаємодію, наскільки повними є нормативні приписи та наскільки дієвими є контрольні процедури.

2.2. Аналіз нормативно-правового та організаційно-інституційного механізмів публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України

Здійснена у підрозділі 2.1 оцінка сучасного стану прикордонної безпеки засвідчила, що більшість виявлених проблем має структурний характер і пов'язана не з окремими недоліками виконання, а з побудовою механізмів публічного адміністрування. Це зумовлює необхідність переходу до аналізу тих механізмів, через які держава здійснює управлінський вплив у прикордонній сфері.

Такий аналіз доцільно будувати навколо двох взаємопов'язаних, але функціонально відмінних механізмів. Нормативно-правовий механізм визначає правові межі, правила, процедури, повноваження та відповідальність суб'єктів публічного адміністрування – тобто відповідає на питання, що і в який спосіб має робитися. Організаційно-інституційний механізм забезпечує практичне виконання цих норм через систему органів, розподіл компетенції, координацію, інформаційний обмін і взаємодію – тобто відповідає на питання, хто і в якій конфігурації це робить. Розрив між цими двома механізмами, коли нормативно закріплені правила не мають адекватного інституційного забезпечення або коли інституційна практика випереджає нормативне регулювання, є типовим джерелом дисфункцій у публічному адмініструванні.

Слід одразу зазначити, що завданням цього підрозділу не є юридичний коментар до законодавства про державний кордон. Нормативні акти розглядаються тут як елемент механізму публічного адміністрування – з погляду того, як вони структурують управлінську діяльність, розподіляють повноваження та забезпечують передбачуваність рішень.

Нормативно-правовий механізм публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки має чітко виражену рівневу будову.

Конституційний рівень закріплює засадничі положення, що визначають саму можливість і межі управлінського впливу у прикордонній сфері. Йдеться про принципи суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності

кордонів, віднесення захисту суверенітету і територіальної цілісності до найважливіших функцій держави, а також про гарантії прав і свобод людини, які встановлюють межі допустимого обмеження прав при здійсненні прикордонного контролю. Управлінське значення цього рівня полягає в тому, що він задає критерій конституційності для всіх нижчих рівнів регулювання: жодна процедура контролю не може виходити за встановлені ним межі [72].

Законодавчий рівень представлений насамперед Законом України «Про державний кордон України», який визначає правовий режим державного кордону, порядок його охорони та захисту, регламентує здійснення прикордонного контролю і функціонування пунктів пропуску, та Законом України «Про Державну прикордонну службу України», який встановлює правовий статус ключового суб'єкта, його завдання, функції та повноваження. Закон України «Про національну безпеку України» вбудовує прикордонну діяльність у загальну архітектуру сектору безпеки і оборони та встановлює засади демократичного цивільного контролю. Кодекс України про адміністративні правопорушення визначає підстави та порядок притягнення до адміністративної відповідальності у прикордонній сфері. Істотне значення мають також міграційне, митне та безпекове законодавство, зокрема Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і Митний кодекс України, оскільки прикордонний контроль реалізується у взаємодії з митним та міграційним контролем [118; 119; 125].

Підзаконний рівень охоплює постанови Кабінету Міністрів України, зокрема ті, що затверджують правила перетину державного кордону громадянами України та правила в'їзду іноземців і осіб без громадянства в Україну, накази Міністерства внутрішніх справ України та відомчі акти Адміністрації Державної прикордонної служби України, які встановлюють порядки, інструкції та регламенти безпосереднього здійснення контрольних процедур. Саме на цьому рівні нормативний механізм набуває операційної конкретності: тут визначаються алгоритми дій посадових осіб, форми службових документів, порядок застосування технічних засобів [114].

Міжнародно-правовий та євроінтеграційний рівень утворюють міжнародні договори України, зокрема угоди про правовий режим державного кордону із суміжними державами та угоди про місцевий прикордонний рух, а також зобов'язання, що випливають з Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Особливе місце посідають підходи інтегрованого управління кордонами, впровадження яких в Україні здійснюється через документи стратегічного планування – Концепцію інтегрованого управління кордонами 2015 року, Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року та плани заходів щодо її реалізації, а на сучасному етапі – через розроблення нової Стратегії інтегрованого управління державним кордоном України [50; 127].

Змістове наповнення цього рівня визначається архітектурою міжнародної співпраці у сфері прикордонної безпеки, яка формується на перетині національних інтересів держав, глобальних міграційних викликів та потреби в балансі між відкритістю і контролем. Її нормативну основу становлять принципи Статуту ООН, Женевська конвенція про статус біженців 1951 року та Протокол до неї 1967 року, що визначають стандарти поведіння з особами на кордоні, принцип заборони вислання (*non-refoulement*) та зобов'язання держав щодо захисту прав людини. Глобальний договір ООН про безпечну, впорядковану та легальну міграцію (2018) розширив концептуальні рамки співробітництва, інтегрувавши безпекові, гуманітарні та розвиткові аспекти [33; 186; 222].

На регіональному рівні найбільш розвиненою системою є Шенгенський простір, еволюція якого призвела до прийняття Регламенту ЄС 2016/1624 про Європейську прикордонну та берегову охорону. Цей документ не лише трансформував мандат Frontex, а й запровадив концепцію спільної відповідальності держав-членів за захист зовнішнього периметру, знаменуючи перехід від суто національної компетенції до режиму розподіленого суверенітету. Серед спеціалізованих міжнародних організацій ключову роль відіграють: Міжнародна організація з міграції (МОМ) – з технічною

допомогою та координацією гуманітарних відповідей на міграційні кризи; Інтерпол (Interpol) – через глобальну інфраструктуру обміну даними про осіб у розшуку та викрадені документи; Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) – з програмами розвитку прикордонного менеджменту та демократичного контролю у Східній Європі; Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) – через моніторинг дотримання міжнародних стандартів захисту біженців на кордонах [200].

Серед практичних механізмів транскордонного співробітництва показовою є Місія ЄС з прикордонної допомоги в Молдові та Україні (EUBAM – EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine), що з 2005 року сприяє гармонізації прикордонних і митних процедур, впровадженню інтегрованого управління кордонами та протидії контрабанді. Програма Східного партнерства ЄС створила рамки поглибленої співпраці з передбаченою лібералізацією візового режиму за умови виконання вимог щодо модернізації прикордонної інфраструктури. Регіональні формати – Вишеградська група, Балтійський форум, Чорноморська ініціатива – демонструють різні моделі транскордонної взаємодії, адаптовані до специфічних географічних і політичних контекстів. Система інтегрованого управління державним кордоном (Integrated Border Management – IBM) передбачає чотирирівневий контроль: заходи у країнах походження, співпрацю з сусідніми державами, контроль безпосередньо на кордоні та заходи всередині території, – і вимагає координації між прикордонною службою, міграційними органами, поліцією, митницею та спеціальними службами. Саме ця чотирирівнева модель, як показано далі, не має в Україні статусу обов’язкового елемента нормативного механізму, оскільки закріплена переважно в актах стратегічного планування [76].

Окремого розгляду в межах нормативно-правового механізму потребують документи стратегічного планування, оскільки вони посідають у ньому особливе місце: формально не встановлюючи правил поведінки, вони

фактично визначають зміст управлінської діяльності на середньострокову перспективу [167].

Систему таких документів у прикордонній сфері утворюють кілька рівнів. Загальнодержавний рівень представлений Стратегією національної безпеки України та похідними від неї галузевими стратегіями, які визначають пріоритети сектору безпеки і оборони. Секторальний рівень утворюють документи, безпосередньо присвячені прикордонній сфері, – Концепція інтегрованого управління кордонами та Стратегія інтегрованого управління кордонами з відповідними планами заходів. Відомчий рівень охоплює річні плани діяльності та програмні документи Державної прикордонної служби України. Окремий, дедалі вагоміший вплив мають документи, пов'язані з виконанням зобов'язань за Угодою про асоціацію, зокрема ті, що визначають заходи у сфері верховенства права [148; 149; 150].

Аналіз функціонування цієї системи дозволяє виявити три проблеми управлінського характеру.

Перша проблема полягає в незбігу горизонтів планування. Документи різного рівня ухвалюються в різний час і на різні строки, унаслідок чого періоди їх дії частково не перетинаються. Наслідком є ситуації, за яких заходи, передбачені відомчим планом, спираються на стратегічний документ, строк дії якого добігає кінця, а новий ще не ухвалено. Показовим є завершення строку дії Стратегії інтегрованого управління кордонами за одночасного перебування нового документа на стадії розроблення: у такий період система фактично діє за інерцією попередніх рішень.

Друга проблема полягає у відсутності послідовної декомпозиції цілей. Стратегічні документи формулюють пріоритети в загальних категоріях, однак механізм їх переведення у конкретні відомчі показники не є формалізованим. Унаслідок цього зв'язок між стратегічною метою та щоденною діяльністю підрозділу залишається опосередкованим, а виконання плану заходів оцінюється за фактом проведення заходу, а не за досягнутим результатом.

Третя проблема полягає в правовій природі цих актів. Як зазначено вище, засади інтегрованого управління кордонами закріплені саме на рівні стратегічного планування, тобто в актах, які визначають напрями діяльності, але не встановлюють обов'язкових приписів. Управлінський наслідок є цілком конкретним: невиконання положень такого документа не тягне правових наслідків, а отже, їх реалізація залежить від управлінської волі та ресурсної можливості, а не від правового обов'язку [128].

Наведене підтверджує обґрунтований вище висновок про потребу переведення ключових засад прикордонного адміністрування з рівня стратегічного планування на рівень законодавчого регулювання, що детально розглядається у підрозділі 3.3.

Управлінська логіка цієї рівневої побудови полягає в тому, що кожен наступний рівень конкретизує попередній, не змінюючи його змісту, а міжнародно-правовий рівень задає зовнішні орієнтири, до яких має адаптуватися національне регулювання. Порушення цієї логіки – коли підзаконний акт фактично встановлює нове правило поведінки або коли міжнародне зобов'язання не має національного імплементаційного механізму – є джерелом правової невизначеності.

Аналіз функціонування нормативно-правового механізму дозволяє виявити низку проблем, які мають саме управлінський, а не суто юридичний характер.

Перша проблема – фрагментарність правового регулювання прикордонної безпеки. Норми, що регулюють управлінську діяльність у цій сфері, розподілені між кількома законами, значною кількістю підзаконних актів і відомчих документів, які приймалися в різний час і за різних умов. Наслідком є те, що суб'єкт правозастосування змушений реконструювати правило поведінки з кількох джерел, а суб'єкт управління – узгоджувати акти різної відомчої належності [13; 70].

Друга проблема – розпорошеність норм між різними галузевими масивами. Прикордонна діяльність регулюється одночасно прикордонним,

митним, міграційним, адміністративно-деліктним законодавством, кожне з яких має власну логіку та власний понятійний апарат. Це створює ризик неузгодженості при кваліфікації однієї й тієї ж фактичної ситуації різними органами [66; 98; 124].

Третя проблема – недостатнє законодавче закріплення інтегрованого управління кордонами. Наразі підходи інтегрованого управління впроваджуються переважно через документи стратегічного планування, тобто акти, що визначають напрями діяльності, а не встановлюють обов'язкові правила. Це означає, що чотирирівнева модель контролю, принцип міжвідомчої координації та вимога ризик-аналізу не мають статусу законодавчо закріплених обов'язкових елементів механізму, а їх реалізація значною мірою залежить від управлінської волі [12; 23; 93].

Четверта проблема – потреба чіткішого визначення співвідношення безпекових, правоохоронних, сервісних і оборонних функцій Державної прикордонної служби України. Як показано у підрозділі 2.1, в умовах воєнного стану ці функції поєднуються в діяльності одного органу. Чинне законодавство закріплює їх, однак не встановлює механізму пріоритизації у ситуаціях, коли вони конкурують між собою: наприклад, коли посилення безпекового контролю знижує пропускну спроможність, а забезпечення пропускну спроможності обмежує глибину перевірки [79; 160].

П'ята проблема – недостатня нормативна врегульованість міжвідомчого інформаційного обміну. Ця проблема має безпосередній зв'язок із виявленою у підрозділі 2.1 фрагментарністю цифрових систем: за відсутності нормативно визначених обов'язків щодо надання даних, форматів обміну та відповідальності за неповноту інформації інтеграція систем залишається предметом домовленостей, а не правового обов'язку.

Шоста проблема – потреба адаптації процедур прикордонного адміністрування до стандартів Європейського Союзу. Ця потреба має не декларативний характер: як показано вище, запровадження Європейським Союзом нових процедур контролю безпосередньо впливає на роботу

українських пунктів пропуску, а отже, вимагає механізмів завчасного реагування на зміни в зовнішньому регуляторному середовищі [156].

Сьома проблема – складність забезпечення балансу між безпекою держави і правами людини. Широта дискреційних повноважень посадових осіб на кордоні, зумовлена необхідністю оперативного реагування, за відсутності достатньо деталізованих критеріїв прийняття рішень створює ризик як надмірних обмежень, так і неналежного реагування на реальні загрози [15].

Ці проблеми фіксуються тут саме як характеристики чинного нормативного механізму.

Організаційно-інституційний механізм публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки характеризується багатосуб'єктністю. Аналіз його структури доцільно здійснювати через виокремлення трьох функціональних блоків суб'єктів, що розрізняються за характером участі в управлінському процесі [31; 51].

Центральний блок утворює Державна прикордонна служба України. Її місце в механізмі визначається тим, що вона є єдиним органом, для якого забезпечення прикордонної безпеки становить основне функціональне призначення, а не одну з функцій. ДПСУ здійснює охорону та захист державного кордону, прикордонний контроль, забезпечує режим державного кордону, прикордонний режим і режим у пунктах пропуску, реалізує адміністративно-юрисдикційні повноваження у відповідних справах, здійснює аналіз прикордонної обстановки. Організаційно система охоплює Адміністрацію ДПСУ як рівень стратегічного управління, регіональні управління як рівень оперативного управління, органи охорони державного кордону та підрозділи безпосереднього виконання завдань. Така побудова відповідає завданню поєднання єдності підходів із урахуванням специфіки окремих ділянок кордону [40; 165].

Аналіз центрального блоку потребує розгляду не лише повноважень, а й внутрішньої управлінської будови, оскільки саме вона визначає, як загальні рішення перетворюються на конкретні дії.

Система управління Державної прикордонної служби України має три рівні, кожен з яких вирішує якісно відмінні завдання. Стратегічний рівень, представлений Адміністрацією, забезпечує формування відомчої політики, нормативне регулювання, розподіл ресурсів, взаємодію з іншими центральними органами виконавчої влади та міжнародне співробітництво. Оперативний рівень, представлений регіональними управліннями, забезпечує реалізацію відомчої політики з урахуванням специфіки відповідного напрямку, розподіл сил і засобів між органами охорони державного кордону та управління обстановкою в межах регіону. Тактичний рівень, представлений органами охорони державного кордону та їх підрозділами, забезпечує безпосереднє виконання завдань – здійснення контролю, охорону ділянок кордону, реагування на порушення.

Управлінська доцільність такої побудови не викликає сумнівів: вона поєднує єдність підходів із можливістю врахування специфіки ділянок. Водночас аналіз її функціонування дозволяє виявити характерні проблеми, властиві трирівневим системам управління у безпековій сфері.

Перша проблема полягає у ризику змішування рівнів. За умов високої динаміки обстановки стратегічний рівень схильний до безпосереднього втручання в тактичні рішення, що дає короткостроковий виграш в оперативності, але призводить до недовикористання управлінського потенціалу проміжного рівня та до розмивання відповідальності.

Друга проблема полягає в асиметрії інформаційних потоків. Висхідний потік – від підрозділів до Адміністрації – є формалізованим і регулярним, тоді як низхідний потік аналітичної інформації, тобто узагальнених оцінок обстановки та висновків із практики інших ділянок, є значно менш розвиненим. Наслідком є ситуація, за якої підрозділ має інформацію про

власну ділянку, але обмежено обізнаний із тенденціями, виявленими на суміжних напрямках.

Третя проблема полягає в тому, що показники діяльності формуються переважно на стратегічному рівні та застосовуються однаково до підрозділів, які, як показано у підрозділі 2.1, працюють у принципово різних умовах. Це створює стимул до досягнення показника, а не результату, і є одним із джерел формалізації контрольних процедур.

Наведене дозволяє констатувати, що організаційна структура центрального суб'єкта є достатньою за побудовою, однак потребує вдосконалення в частині розмежування управлінських рівнів, розвитку низхідного аналітичного забезпечення та диференціації показників оцінювання діяльності.

Взаємодіючий блок складають органи, для яких участь у забезпеченні прикордонної безпеки є однією з функцій. До нього належать Збройні Сили України, залучені до виконання завдань на ділянках ведення бойових дій; Служба безпеки України у сфері протидії розвідувально-підбивній діяльності та тероризму; Національна поліція України у протидії транскордонній злочинності; Державна митна служба України, що здійснює митний контроль у пунктах пропуску; Державна міграційна служба України у питаннях правового статусу іноземців та виконання рішень про видворення; органи місцевого самоврядування прикордонних територій у частині забезпечення режимних вимог і життєдіяльності громад. Загальні засади політики визначаються на рівні Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Ради національної безпеки і оборони України [27].

Контролюючий блок охоплює суб'єктів, які не беруть безпосередньої участі в оперативній діяльності, але забезпечують законність і підзвітність системи: адміністративні суди, що розглядають спори щодо рішень, дій та бездіяльності посадових осіб; органи прокуратури в межах визначених законом повноважень; Уповноваженого Верховної Ради України з прав

людини; інститути громадянського суспільства, які здійснюють громадський моніторинг.

Управлінське значення такого поділу полягає в тому, що він відображає різні типи зв'язків усередині механізму. Між суб'єктами центрального і взаємодіючого блоків існують відносини координації, а не підпорядкування: жоден із них не має розпорядчих повноважень щодо інших. Між суб'єктами контролюючого блоку та рештою механізму існують відносини контролю, які реалізуються постфактум і не можуть замінити управлінську координацію.

Саме тому міжвідомча координація є ключовою умовою функціонування організаційно-інституційного механізму. Її специфіка полягає в тому, що вона має забезпечувати узгоджену дію суб'єктів, які підпорядковані різним керівним центрам, мають різні відомчі пріоритети, різні системи оцінювання результативності та різні інформаційні системи [62].

Чинні форми координації охоплюють спільне здійснення контролю в пунктах пропуску, обмін оперативною інформацією, проведення спільних операцій і заходів, узгодження планів діяльності, а на міжнародному рівні – взаємодію з прикордонними відомствами суміжних держав, спільні контактні пункти та участь у міжнародних форматах співробітництва. Практика викриття каналів незаконного переправлення осіб, розглянута у підрозділі 2.1, підтверджує, що результативність досягається саме за умови спільних дій кількох органів, зокрема із залученням компетентних органів суміжних держав.

Наявні форми координації доцільно систематизувати, оскільки вони суттєво різняться за ступенем формалізації та за здатністю забезпечувати узгодженість дій.

Нормативна координація здійснюється через акти, що визначають порядок взаємодії між органами, – спільні накази, положення про взаємодію, регламенти спільного контролю. Її перевагою є обов'язковість, обмеженням – статичність: нормативний акт закріплює усталену модель взаємодії і не встигає за зміною обстановки.

Планова координація здійснюється через узгодження планів діяльності, спільне планування заходів та участь у розробленні програмних документів. Її перевагою є завчасність, обмеженням – орієнтованість на передбачувані ситуації.

Оперативна координація здійснюється безпосередньо в процесі виконання завдань – через спільні заходи, взаємне інформування, спільні оперативні групи. Її перевагою є гнучкість, обмеженням – залежність від особистих контактів і фактичного рівня взаємної довіри керівників відповідних підрозділів.

Інформаційна координація здійснюється через обмін даними, доступ до інформаційних ресурсів інших відомств, спільні аналітичні продукти. Саме ця форма є найменш розвиненою, що прямо пов'язано з виявленою фрагментарністю інформаційних систем.

Міжнародна координація здійснюється через взаємодію з прикордонними відомствами суміжних держав, спільні контактні пункти, участь у міжнародних форматах і співпрацю з профільними агенціями Європейського Союзу. Її специфіка полягає в тому, що вона є єдиною формою, у межах якої узгоджуються дії суб'єктів, що не належать до національної системи публічного адміністрування [226].

Зіставлення цих форм виявляє характерну закономірність: найбільш формалізовані форми координації є найменш гнучкими, а найбільш гнучкі – найменш стійкими. Оперативна координація, яка фактично забезпечує основний обсяг взаємодії, водночас є найменш захищеною від кадрових змін, оскільки ґрунтується на неформальних практиках. Управлінський висновок полягає в тому, що вдосконалення координації має полягати не у виборі між формалізацією та гнучкістю, а в закріпленні напрацьованих оперативних практик у вигляді типових протоколів взаємодії, які визначають алгоритм дій, але залишають простір для ситуативних рішень.

Водночас аналіз функціонування координаційної складової організаційно-інституційного механізму дозволяє виявити такі проблеми.

Різні відомчі пріоритети призводять до того, що одна й та сама ситуація оцінюється суб'єктами з різних позицій, а показники результативності одного органу можуть досягатися за рахунок ускладнення роботи іншого.

Дублювання окремих функцій виникає там, де компетенція визначена через загальні формулювання, що допускають розширювальне тлумачення; наслідком є як надлишкове навантаження на осіб, які перетинають кордон, так і невизначеність щодо суб'єкта відповідальності.

Недостатня швидкість інформаційного обміну є прямим наслідком фрагментарності інформаційних систем: за відсутності інтегрованих рішень обмін здійснюється в режимі запиту та відповіді, що не відповідає динаміці прикордонної обстановки.

Складність узгодження дій у кризових ситуаціях зумовлена тим, що більшість координаційних механізмів розрахована на планову діяльність, тоді як кризові ситуації вимагають заздалегідь визначених режимів взаємодії та чіткого визначення органу, що здійснює загальне керівництво.

Потреба в єдиних протоколах взаємодії впливає з попередніх проблем: за відсутності формалізованих алгоритмів спільних дій координація залежить від особистих контактів керівників відповідних підрозділів, що робить її нестійкою.

Необхідність інтегрованих інформаційних систем є не технічним, а управлінським питанням, оскільки без спільного інформаційного ресурсу неможливе ані спільне оцінювання ризиків, ані узгоджене планування.

Проведений аналіз обох механізмів був би неповним без розгляду ресурсно-забезпечувального підмеханізму, який не утворює самостійного механізму публічного адміністрування, проте визначає межу практичної реалізованості будь-яких нормативних та організаційних рішень.

Кадрове забезпечення охоплює комплектування, професійну підготовку, службове просування та мотивацію персоналу. Управлінська проблема тут має не лише кількісний, а й структурний характер. Кількісний вимір зумовлений тим, що частина особового складу залучена до виконання завдань

безпосередньо в районах ведення бойових дій, унаслідок чого зменшується ресурс, доступний для контрольної діяльності, тоді як навантаження на персонал пунктів пропуску зростає разом з обсягами оформлення. Структурний вимір полягає в невідповідності наявного професійного профілю новим завданням: перехід до аналітичних методів роботи, обґрунтований у підрозділі 1.2, потребує фахівців з аналізу даних, а розширення сервісної складової – навичок комунікації та роботи з різними категоріями осіб, формування яких системою підготовки поки що забезпечується недостатньо. Потреба, отже, полягає не лише в чисельності, а й у якісно іншому професійному профілі частини персоналу.

Фінансове та матеріально-технічне забезпечення характеризується суперечністю між зростанням вимог до оснащення і обмеженістю ресурсу в умовах воєнного стану, коли пріоритет надається обороноздатності. Ця суперечність не може бути розв'язана нарощуванням фінансування, а тому потребує іншого підходу. Управлінське значення має не сам факт обмеженості, а спосіб розподілу наявного ресурсу: за відсутності методики пріоритизації розподіл здійснюється переважно за принципом рівномірності або за поточною гостротою проблеми, а не за критерієм приросту результативності на одиницю витрат.

Інформаційно-технологічне забезпечення розглянуто вище як окрема проблема; тут доцільно наголосити на його специфіці: на відміну від кадрового і матеріального, воно значною мірою залежить не від обсягу фінансування, а від нормативних та організаційних рішень щодо форматів даних, обов'язків їх надання та відповідальності за неповноту.

Науково-методичне забезпечення охоплює розроблення методик оцінювання ризиків, типових алгоритмів дій, узагальнення практики та методичних рекомендацій. Його недорозвиненість має неочевидний, але істотний наслідок: за відсутності методик управлінські рішення ухвалюються на підставі досвіду конкретних посадових осіб, що робить якість рішень нерівномірною і ускладнює передавання набутого досвіду.

Узагальнюючи, слід констатувати, що ресурсно-забезпечувальний підмеханізм є тим елементом, який перетворює нормативні приписи та організаційні побудови на фактичну управлінську спроможність. Ігнорування цього елемента є типовою причиною розриву між нормативно закріпленою і фактичною моделлю функціонування системи, зафіксованого в цьому підрозділі.

Нормативно-правовий механізм реалізується не лише через закріплення повноважень і процедур, а й через конкретні адміністративно-правові засоби, які виступають його інструментальною частиною. Їх систематизація за функціональним призначенням дозволяє виокремити чотири групи [1; 4; 20].

1. Регулятивні засоби встановлюють загальні правила поведінки та визначають порядок здійснення прикордонної діяльності. До них належать нормативно-правове регулювання, правила перетину державного кордону, регламенти й інструкції, що визначають алгоритми дій посадових осіб, а також стандарти здійснення контрольних процедур.

2. Захисно-охоронні засоби забезпечують безпосередній захист державного кордону: прикордонний контроль, пропускний режим, встановлення обмежень, заходи адміністративного примусу.

3. Координаційні засоби спрямовані на узгодження дій суб'єктів: спільні плани і заходи, координаційні структури, обмін інформацією, міжнародне співробітництво.

4. Контрольно-наглядові засоби забезпечують законність і результативність застосування інших засобів: адміністративний нагляд, відомчий контроль, моніторинг прикордонної обстановки, планові й позапланові перевірки.

Функціональне призначення цих груп полягає в тому, що вони охоплюють повний управлінський цикл: регулятивні засоби встановлюють правила, захисно-охоронні забезпечують їх дотримання, координаційні узгоджують дії суб'єктів, контрольно-наглядові дають зворотний зв'язок. Детальна характеристика контрольно-наглядових засобів, а також

адміністративної відповідальності як завершального елемента охоронного впливу здійснена у підрозділі 2.3.

Узагальнення результатів аналізу обох механізмів подано в таблиці 2.2.

Таблиця 2.2

Нормативно-правовий та організаційно-інституційний механізми публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України

Елемент механізму	Зміст	Основні суб'єкти / акти	Проблеми функціонування
Конституційний рівень регулювання	Засади суверенітету, територіальної цілісності, недоторканності кордону; гарантії прав і свобод людини	Конституція України	Потреба конкретизації меж допустимого обмеження прав при здійсненні контролю
Законодавчий рівень регулювання	Правовий режим кордону, статус і повноваження суб'єктів, підстави відповідальності	Закони України «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про національну безпеку України», КУпАП, Митний кодекс України, законодавство про правовий статус іноземців	Фрагментарність і розпорошеність норм між галузевими масивами; відсутність механізму пріоритизації конкуруючих функцій ДПСУ
Підзаконний рівень регулювання	Порядки, правила, регламенти, інструкції здійснення контрольних процедур	Постанови Кабінету Міністрів України, накази МВС України, акти Адміністрації ДПСУ	Значний обсяг і різночасність актів; ризик фактичного встановлення нових правил на підзаконному рівні
Міжнародно-правовий та євроінтеграційний рівень	Договірні зобов'язання, стандарти ЄС, підходи інтегрованого управління кордонами	Міжнародні договори, Угода про асоціацію, Концепція ІУК 2015 р., Стратегія ІУК до 2025 р. та плани її реалізації, проект Стратегії ІУДК	Впровадження переважно через акти стратегічного планування, а не через обов'язкові норми; залежність від зовнішніх регуляторних змін
Центральний блок суб'єктів	Забезпечення прикордонної безпеки як основне функціональне призначення	Державна прикордонна служба України (Адміністрація, регіональні управління, органи охорони державного кордону)	Поєднання сервісної, правоохоронної та військової логік діяльності в одному органі; кадрові і ресурсне навантаження

Продовження табл. 2.2

Взаємодіючий блок суб'єктів	Участь у забезпеченні прикордонної безпеки як одна з функцій	ЗСУ, СБУ, Національна поліція, Держмитслужба, ДМС, органи місцевого самоврядування прикордонних територій	Відносини координації без розпорядчих повноважень; різні відомчі пріоритети; дублювання окремих функцій
Контролюючий блок суб'єктів	Забезпечення законності та підзвітності	Адміністративні суди, органи прокуратури, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, інститути громадянського суспільства	Контроль здійснюється переважно постфактум і не замінює управлінської координації
Міжвідомча координація	Узгодження дій суб'єктів різної відомчої належності	Спільний контроль у пунктах пропуску, спільні операції, обмін інформацією, міжнародне співробітництво	Недостатня швидкість обміну; відсутність єдиних протоколів; складність узгодження в кризових ситуаціях
Адміністративно-правові засоби	Інструментальна реалізація нормативного механізму	Регулятивні, захисно-охоронні, координаційні, контрольно-наглядові засоби	Результативність залежить від інституційної спроможності суб'єктів, а не лише від якості норм

Примітка. Складено автором.

Проведений аналіз дозволяє сформулювати такі узагальнення щодо функціонування нормативно-правового та організаційно-інституційного механізмів публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України.

Нормативно-правовий механізм є розгалуженим і охоплює всі необхідні рівні регулювання, однак характеризується фрагментарністю: норми розпорошені між законодавчими масивами різної галузевої належності, значна частина операційних правил встановлюється на підзаконному рівні, а ключові засади інтегрованого управління кордонами закріплені переважно в актах стратегічного планування, які не мають характеру обов'язкових приписів.

Організаційно-інституційний механізм має розвинену систему суб'єктів, у якій чітко визначено центральний суб'єкт і окреслено коло взаємодіючих та контролюючих органів. Водночас його результативність визначається не стільки повнотою переліку суб'єктів, скільки якістю зв'язків між ними:

оскільки відносини між центральним і взаємодіючим блоками є координаційними, а не субординаційними, будь-яка неузгодженість пріоритетів безпосередньо позначається на кінцевому результаті.

Взаємодія між органами залежить не лише від нормативних приписів, а й від фактичних практик інформаційного обміну, управлінської культури та ресурсного забезпечення. Це пояснює, чому нормативно закріплені механізми координації можуть працювати з різною результативністю на різних ділянках кордону та в різних ситуаціях.

У такому розумінні адміністративно-правові засоби мають не самостійне, а інструментальне значення: вони забезпечують проходження повного управлінського циклу, проте їх дієвість залежить від інституційної спроможності суб'єктів застосування – кадрового забезпечення, технічної оснащеності та доступу до інформаційних ресурсів.

Нарешті, проведений аналіз показує, що ті елементи механізму, які забезпечують дотримання встановлених правил – контроль, нагляд та адміністративна відповідальність, – потребують окремого розгляду. Вони мають самостійне функціональне призначення: не встановлювати правила і не координувати дії, а забезпечувати законність, дисципліну та реагування на порушення. Характеристиці цих охоронних елементів механізму публічного адміністрування присвячено наступний підрозділ.

2.3. Характеристика контролю, нагляду та адміністративної відповідальності як охоронних елементів механізму публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України

Проведений у підрозділі 2.2 аналіз нормативно-правового та організаційно-інституційного механізмів засвідчив, що вони визначають, які правила діють у прикордонній сфері та хто уповноважений їх реалізовувати. Водночас жодна управлінська система не функціонує лише за рахунок встановлення правил і розподілу повноважень: вона потребує елементів, які

забезпечують фактичне дотримання встановленого порядку, виявляють відхилення та реагують на них. У механізмі публічного адміністрування прикордонної безпеки таку роль виконують контроль, нагляд та адміністративна відповідальність.

Ці елементи доцільно розглядати не ізольовано, а як єдиний охоронний блок механізму. Контроль, нагляд та адміністративна відповідальність у сфері прикордонної безпеки виконують охоронну функцію в механізмі публічного адміністрування, оскільки спрямовані на забезпечення законності, дисципліни, режиму державного кордону, належного виконання рішень суб'єктів публічного адміністрування та реагування на правопорушення [52; 55].

Принципово важливо, що охоронний блок аналізується тут саме з позицій публічного управління та адміністрування, а не адміністративно-деліктного права. Це означає, що предметом розгляду є не склади правопорушень і не процесуальні конструкції як такі, а те, яку управлінську функцію вони виконують: як контроль забезпечує зворотний зв'язок в управлінському циклі, як нагляд підтримує режимність, як відповідальність впливає на поведінку учасників прикордонних правовідносин і як усе це разом позначається на результативності системи.

Місце охоронного блоку в механізмі визначається його зв'язком з іншими елементами. Нормативно-правовий механізм встановлює правила – охоронний блок забезпечує їх дотримання. Організаційно-інституційний механізм визначає суб'єктів – охоронний блок перевіряє законність їхніх дій. Регулятивні та захисно-охоронні засоби здійснюють управлінський вплив – контроль і нагляд оцінюють його результати та повертають інформацію в систему для коригування рішень. Саме в цьому полягає управлінська, а не суто правоохоронна цінність охоронних елементів: без них механізм позбавлений зворотного зв'язку і не здатен до самокоригування.

Контроль у сфері прикордонної безпеки є багатозначним поняттям, і його аналіз потребує розмежування різних змістових площин.

У найширшому управлінському значенні контроль є функцією, що полягає у зіставленні фактичного стану з нормативно встановленим або запланованим, виявленні відхилень, оцінюванні їх причин та формуванні коригувальних впливів [45]. Контроль не зводиться до перевірки: він охоплює також оцінювання дотримання процедур, забезпечення дисципліни та коригування управлінських рішень. У прикордонній сфері ця функція реалізується в кількох формах, що суттєво різняться за суб'єктом, об'єктом і правовими наслідками.

Прикордонний контроль є спеціальним видом контролю за перетином державного кордону. Його специфіка полягає в тому, що він спрямований назовні системи – на осіб, транспортні засоби і вантажі, які перетинають кордон. Він охоплює перевірку документів, ідентифікацію особи, перевірку за інформаційними базами, огляд транспортних засобів, і за результатами його здійснення приймається рішення про пропуск або відмову у пропуску. З управлінського погляду прикордонний контроль є одночасно контрольною процедурою і адміністративною послугою, що зумовлює його подвійний характер, обґрунтований у підрозділі 1.2. Саме через прикордонний контроль система щоденно взаємодіє з мільйонами осіб, а отже, саме він визначає суспільне сприйняття прикордонної безпеки загалом [125].

Внутрішньовідомчий контроль у системі Державної прикордонної служби України спрямований усередину системи – на діяльність підрозділів та посадових осіб. Він охоплює перевірку дотримання законодавства, виконання наказів, службової дисципліни, законності застосування примусових заходів, повноти документування. Формами його реалізації є інспектування, планові та позапланові перевірки, комплексні й тематичні перевірки. Управлінське значення внутрішньовідомчого контролю полягає в тому, що він є основним каналом отримання керівництвом інформації про фактичний стан виконання рішень, а отже, безпосередньо впливає на якість подальшого управління.

Міжвідомчий контроль реалізується у взаємодії з митними, міграційними, правоохоронними та безпековими органами. Він виникає там, де контрольні процедури різних відомств застосовуються до одного й того ж об'єкта – особи, транспортного засобу, вантажу. Проблема, виявлена у підрозділі 2.2, полягає в тому, що за відсутності єдиних протоколів взаємодії міжвідомчий контроль може набувати характеру не взаємодоповнення, а послідовного накладення однотипних процедур, що збільшує час обслуговування без пропорційного приросту безпекового ефекту.

Судовий і правозахисний контроль спрямований на перевірку законності рішень, дій та бездіяльності посадових осіб. Адміністративні суди розглядають спори щодо відмови у пропуску через державний кордон, дій посадових осіб під час контролю, постанов у справах про адміністративні правопорушення. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює контроль за дотриманням прав осіб на кордоні. З управлінського погляду цей вид контролю має особливе значення: він є зовнішнім щодо системи, а тому найменш схильним до відомчих упереджень, однак реалізується постфактум і не здатен запобігти порушенню, а лише виправити його наслідки.

Громадський контроль реалізується через моніторинг діяльності прикордонних органів інститутами громадянського суспільства, оприлюднення результатів такого моніторингу, участь у роботі консультативно-дорадчих органів. Його управлінська цінність полягає у формуванні прозорості та підзвітності, які, як показано у підрозділі 1.3 на скандинавському досвіді, самі є ресурсом безпеки, оскільки формують суспільну довіру [92].

Наведене дозволяє констатувати, що контроль у прикордонній сфері має чотири функції: безпекову – виявлення загроз і недопущення протиправних дій; правову – забезпечення законності рішень і дій; організаційну – отримання інформації для коригування управлінських рішень; сервісну – оцінювання якості обслуговування осіб, які перетинають кордон. Недооцінка

будь-якої з них деформує систему: абсолютизація безпекової функції призводить до надмірності процедур, абсолютизація сервісної – до формалізації контролю.

Самостійного розгляду в межах охоронного блоку потребує проблема доброчесності персоналу, оскільки, як встановлено у підрозділі 2.1, наявність корупційної складової знижує результативність контрольних процедур незалежно від якості їх нормативного врегулювання. З управлінського погляду це означає, що охоронний блок має бути спрямований не лише назовні системи – на осіб, які перетинають кордон, – а й усередину неї [120].

Специфіка прикордонної діяльності створює об'єктивно підвищені корупційні ризики, зумовлені трьома обставинами. Перша обставина – наявність у посадової особи дискреційних повноважень щодо рішень, які мають для особи істотні наслідки: обсяг перевірки, тривалість оформлення, пропуск або відмова у пропуску. Друга обставина – низька спостережуваність частини службових дій, які здійснюються в умовах обмеженого зовнішнього контролю. Третя обставина – висока вартість неправомірного рішення для зацікавленої сторони, зумовлена, як показано у підрозділі 2.1, комерціалізованим характером каналів незаконного переправлення.

Управлінське реагування на ці ризики не може обмежуватися виявленням і покаранням окремих осіб. Воно потребує впливу на самі умови, що породжують ризик. До таких управлінських засобів належать: скорочення дискреції через нормативну деталізацію підстав прийняття рішень; підвищення спостережуваності службових дій за рахунок їх документування та технічної фіксації; ротація персоналу на найбільш ризикових ділянках; автоматизація процедур, що зменшує кількість рішень, які ухвалюються одноособово; а також забезпечення захищених каналів повідомлення про можливі порушення.

Дисциплінарна відповідальність персоналу утворює внутрішній контур охоронного блоку [161]. Її управлінське значення полягає в тому, що вона є найбільш оперативним інструментом реагування на службові порушення і

водночас основним каналом підтримання службової дисципліни. Проблемою є те, що результати дисциплінарної практики рідко узагальнюються з метою виявлення системних причин порушень: реагування залишається індивідуальним, тоді як повторюваність однотипних порушень свідчить радше про недоліки організації служби, ніж про особисті якості окремих осіб.

Наведене дозволяє констатувати, що внутрішній контур охоронного блоку – внутрішньовідомчий контроль, забезпечення доброчесності та дисциплінарна практика – має розглядатися не як кадрове питання, а як складова механізму публічного адміністрування, оскільки саме він визначає, наскільки нормативно встановлені процедури дотримуються на практиці.

Нагляд у сфері прикордонної безпеки потребує окремого розгляду, оскільки в українському правовому полі це поняття має власну специфіку і не є синонімом контролю.

Основна відмінність полягає в тому, що контроль передбачає можливість втручання в діяльність підконтрольного суб'єкта та коригування його рішень, тоді як нагляд орієнтований на спостереження за дотриманням встановлених правил і режимів без безпосереднього втручання в оперативне управління. Наглядовий суб'єкт констатує порушення та ініціює реагування, але не підміняє собою орган, що здійснює управління.

У прикордонній сфері наглядова діяльність доцільно розглядається ширше, ніж прокурорський нагляд. Вона охоплює наглядове спостереження за дотриманням режимів, правил і процедур: моніторинг прикордонної обстановки, спостереження за дотриманням режиму державного кордону, прикордонного режиму та режиму в пунктах пропуску, спостереження за дотриманням прав осіб, які перетинають кордон.

Основні положення, що характеризують нагляд у прикордонній сфері, зводяться до такого. Нагляд має забезпечувати дотримання законності у прикордонній сфері, виявляючи відхилення від встановленого порядку. Він пов'язаний з моніторингом прикордонної обстановки, який здійснюється безперервно з використанням технічних засобів спостереження та результати

якого використовуються як для оперативного реагування, так і для аналітичного узагальнення. Нагляд не повинен підміняти оперативне управління: його завданням є виявлення порушень, ризиків і недоліків у функціонуванні системи, а не прийняття управлінських рішень замість уповноважених суб'єктів. У демократичній моделі публічного адміністрування нагляд має поєднувати безпекову ефективність із гарантіями прав людини, оскільки саме наглядові процедури є основним джерелом інформації про фактичне дотримання цих гарантій.

Інструментально наглядова діяльність реалізується через адміністративний нагляд за дотриманням правил перебування в прикордонній смузі, відомчий моніторинг дотримання процедур, спостереження за прикордонною обстановкою та періодичні перевірки. Управлінська цінність нагляду полягає в його превентивній спрямованості: на відміну від відповідальності, яка настає після вчинення правопорушення, нагляд дозволяє виявити умови, що сприяють правопорушенням, до їх настання.

Між наглядом і адміністративною відповідальністю в охоронному блоці розташована самостійна група засобів – заходи адміністративного припинення, які нерідко не виокремлюються в аналізі, хоча за обсягом фактичного застосування є найбільш поширеними.

Їх управлінське призначення принципово відрізняється від призначення відповідальності. Заходи припинення застосовуються не для покарання, а для переривання протиправної поведінки, усунення її наслідків і забезпечення умов подальшого розгляду справи. Вони застосовуються у момент виявлення порушення, часто до встановлення всіх обставин, і мають не ретроспективний, а актуальний характер.

До цієї групи належать вимога припинити протиправну поведінку, перевірка документів, поверхнева перевірка, зупинення транспортного засобу, тимчасове обмеження доступу до окремих ділянок прикордонної смуги, відмова у пропуску через державний кордон, доставлення особи до підрозділу, адміністративне затримання, вилучення речей і документів, а також

застосування у передбачених законом випадках заходів фізичного впливу та спеціальних засобів.

Особливе управлінське значення має відмова у пропуску через державний кордон. За правовою природою вона не є стягненням, однак за фактичними наслідками для особи може бути більш обтяжливою, ніж накладене стягнення. Це зумовлює підвищені вимоги до її обґрунтування: рішення має ґрунтуватися на визначених нормативно підставах, бути мотивованим і піддаватися оскарженню. Недостатня деталізація критеріїв прийняття такого рішення є, як зазначено вище, одним із виявлених недоліків чинного регулювання.

Співвідношення заходів припинення з іншими елементами охоронного блоку є таким: контроль і нагляд виявляють відхилення, заходи припинення забезпечують негайне реагування на них, відповідальність настає за наслідками розгляду справи. Управлінська цінність цієї послідовності полягає в тому, що вона дозволяє системі реагувати негайно, не очікуючи завершення юрисдикційної процедури, і водночас зберігати правові гарантії особи.

Адміністративна відповідальність є центральним елементом охоронного блоку і завершальним етапом охоронного впливу. Її аналіз у межах цього дослідження здійснюється як аналіз інструмента публічного адміністрування, що забезпечує виконання правил у сфері прикордонної безпеки.

Сутність адміністративної відповідальності у прикордонній сфері полягає в тому, що вона є реакцією держави на порушення встановлених правил перетину державного кордону, режиму прикордонної території та режиму в пунктах пропуску. Її управлінське значення не вичерпується караністю: вона має також превентивне, дисциплінуюче та охоронне значення. Превентивний ефект реалізується у двох формах – загальної превенції, коли сама наявність відповідальності орієнтує невизначене коло осіб на правомірну поведінку, та спеціальної превенції, коли застосоване стягнення утримує конкретну особу від повторного порушення. Дисциплінуюче значення полягає у підтриманні режимності прикордонного простору. Охоронне значення

виявляється в захисті встановленого порядку управління від протиправних посягань [66].

Структурно адміністративна відповідальність у прикордонній сфері охоплює матеріальну та процесуальну складові.

Матеріальна складова визначає, за що і яка відповідальність настає. Вона пов'язана зі складами адміністративних правопорушень і видами адміністративних стягнень. Система стягнень, що застосовуються у прикордонній сфері, включає попередження, штраф, конфіскацію предмета, позбавлення спеціального права, адміністративний арешт, а щодо іноземців та осіб без громадянства – адміністративне видворення за межі України. Штраф є найбільш поширеним стягненням, що зумовлено його універсальністю, простотою застосування та можливістю диференціації розміру [32].

Процесуальна складова визначає, у якому порядку відповідальність реалізується. Вона охоплює виявлення правопорушення, складання протоколу, розгляд справи, прийняття постанови, її оскарження та виконання. З управлінського погляду процесуальна складова є не менш важливою, ніж матеріальна: саме вона визначає навантаження на посадових осіб, час, що витрачається на оформлення, та реальну виконуваність прийнятих рішень.

Суб'єктний склад характеризується різноманітністю. Суб'єктами відповідальності можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства, а в окремих випадках – юридичні особи, зокрема перевізники, які не забезпечили перевірку наявності у пасажирів необхідних документів. Суб'єктами застосування відповідальності є уповноважені посадові особи Державної прикордонної служби України, а в частині справ – суди та інші компетентні органи [124].

Адміністративні правопорушення у прикордонній сфері доцільно згрупувати за безпосереднім об'єктом посягання, оскільки саме така група відображає управлінську логіку охорони встановленого порядку:

- порушення порядку перетину державного кордону;
- порушення прикордонного режиму;

- порушення режиму в пунктах пропуску через державний кордон;
- невиконання законних вимог посадових осіб Державної прикордонної служби України;
- правопорушення, пов'язані з незаконною міграцією та порушенням правил перебування іноземців;
- правопорушення, що створюють умови для транскордонної злочинності.

Така групування є достатньою для цілей дослідження. Детальний аналіз кожного складу адміністративного правопорушення належить до предмета науки адміністративного права і не є завданням дослідження механізмів публічного адміністрування.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність Державної прикордонної служби України має самостійне управлінське значення. Вона є прикладом ситуації, коли орган, що здійснює контрольну функцію, водночас наділений повноваженнями застосовувати заходи відповідальності за виявлені порушення. Це забезпечує оперативність реагування, оскільки виявлення правопорушення і прийняття рішення не розділені в часі та між різними органами. Водночас таке поєднання створює підвищені вимоги до процесуальних гарантій, оскільки суб'єкт, який виявив порушення, не є нейтральним щодо результату його розгляду.

Процесуальні гарантії прав осіб є тим елементом, що врівноважує це поєднання. До них належать презумпція невинуватості, право на захист і правову допомогу, право знайомитися з матеріалами справи та давати пояснення, право подавати докази і заявляти клопотання, право на перекладача, право на оскарження постанови в адміністративному та судовому порядку, заборона подвійної відповідальності за одне правопорушення. Право на перекладача має особливе значення у прикордонній сфері з огляду на значну частку іноземців серед суб'єктів відповідальності: неналежне забезпечення цього права є однією з типових підстав скасування постанов.

Оскарження рішень є не лише гарантією прав особи, а й каналом зворотного зв'язку для системи управління. Адміністративний порядок оскарження передбачає звернення до вищестоящої посадової особи і характеризується оперативністю та безоплатністю. Судовий порядок забезпечує незалежність розгляду та повніші процесуальні гарантії. Управлінська цінність узагальнення результатів оскарження полягає в тому, що воно дозволяє виявити систематичні недоліки в правозастосовній практиці підрозділів і скоригувати їх методичними та організаційними засобами, не чекаючи повторення порушень.

Співвідношення контролю, нагляду та адміністративної відповідальності є ключовим для розуміння цілісності охоронного блоку. Ці елементи не існують окремо, а працюють у визначеній послідовності, утворюючи логіку охоронного впливу.

На першому етапі контроль і нагляд виявляють порушення, ризики та відхилення від встановленого порядку. Вони мають переважно превентивну і виявляльну спрямованість.

На другому етапі застосовуються заходи адміністративного припинення, які зупиняють протиправну поведінку. Їх призначення – не покарати, а перервати триваюче порушення та не допустити настання шкідливих наслідків.

На третьому етапі адміністративна відповідальність забезпечує правову реакцію на вже вчинене правопорушення. Вона застосовується після того, як діяння відбулося, і має ретроспективний характер.

На четвертому етапі процедури оскарження та судового контролю гарантують законність застосованих заходів і захист прав особи, а також повертають інформацію в систему управління.

Показовим є співвідношення прикордонного контролю та адміністративної відповідальності. Прикордонний контроль має попереджувальний характер: він здійснюється щодо всіх осіб, які перетинають кордон, незалежно від наявності ознак правопорушення, і його метою є

недопущення незаконного перетину. Адміністративна відповідальність, навпаки, застосовується вибірково – лише щодо осіб, які вчинили конкретне правопорушення, і лише після його вчинення. Ця відмінність пояснює, чому результативність охоронного блоку не може вимірюватися виключно кількістю накладених стягнень: висока результативність контролю може виявлятися саме у зменшенні кількості правопорушень, а отже, і кількості справ.

Це положення потребує розгортання, оскільки саме питання показників результативності охоронного блоку є одним із найбільш проблемних в управлінському відношенні.

Чинна практика оцінювання спирається переважно на абсолютні показники виявлення: кількість складених протоколів, накладених стягнень, затриманих осіб, вилучених предметів [211]. Такі показники є зручними для обліку, однак створюють управлінські викривлення трьох типів.

Перше викривлення полягає у стимулюванні екстенсивності. Оскільки зростання показника досягається простіше через збільшення кількості дрібних, легко виявлюваних порушень, ніж через складне документування організованих схем, система отримує стимул зосереджуватися на найменш суспільно шкідливих діях.

Друге викривлення полягає в неврахуванні виконаності рішення. Накладене, але не виконане стягнення обліковується як результат, хоча, як зазначено вище, воно не досягає ані каральної, ані превентивної мети та лише збільшує адміністративне навантаження.

Третє викривлення полягає в ігноруванні превентивного ефекту. Оскільки недопущене правопорушення не потрапляє до жодного показника, найбільш результативна форма охоронного впливу залишається статистично невидимою.

Усунення цих викривлень потребує переходу до системи показників, побудованої на інших засадах. Її основу доцільно утворити з чотирьох груп індикаторів.

Індикатори точності спрямування контролю визначаються співвідношенням кількості виявлених порушень до обсягу здійснених перевірок за відповідним напрямом. Зростання цього співвідношення свідчить про підвищення якості аналітичної роботи, а не про погіршення обстановки.

Індикатори результативності реагування визначаються часткою рішень, що набрали законної сили і були фактично виконані, а також часткою рішень, скасованих за результатами оскарження. Друга величина має самостійне діагностичне значення: її зростання вказує на систематичні недоліки правозастосовної практики.

Індикатори впливу на організовані форми протиправної діяльності визначаються не кількістю притягнутих осіб, а кількістю припинених каналів і встановлених організаторів, оскільки саме ці показники відображають вплив на джерело проблеми, а не на її прояви.

Індикатори дотримання прав людини визначаються повнотою забезпечення процесуальних гарантій, зокрема права на перекладача та на оскарження, а також обґрунтованістю рішень про відмову у пропуску.

Принциповим є те, що жоден з наведених індикаторів не може тлумачитися ізольовано: висока точність спрямування контролю за низької результативності реагування свідчить про проблеми юрисдикційної діяльності, а висока результативність реагування за низької точності – про екстенсивний характер контролю.

Проведений аналіз дозволяє виявити такі проблеми функціонування охоронних елементів механізму публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки.

Перша проблема – недостатня диференціація адміністративної відповідальності залежно від характеру порушення. Чинне регулювання не завжди дозволяє розмежувати за наслідками ситуації, що суттєво різняться за ступенем суспільної шкідливості: одноразове порушення, вчинене через необізнаність, і систематичне порушення, вчинене з корисливих мотивів, можуть тягнути близькі за суворістю наслідки. З управлінського погляду це

знижує здатність системи подавати диференційований сигнал учасникам правовідносин.

Друга проблема – складність виконання адміністративних стягнень щодо іноземців та осіб без громадянства. Штраф, накладений на особу, яка виїжджає за межі України, часто залишається несплаченим, оскільки механізми примусового стягнення за межами юрисдикції обмежені. Це означає, що формально накладене стягнення не досягає ані каральної, ані превентивної мети, а лише генерує адміністративне навантаження на посадових осіб.

Третя проблема – обмежена превентивна дія відповідальності щодо організаторів незаконного переправлення осіб. Як показано у підрозділі 2.1, канали незаконного переправлення мають комерціалізований і транснаціональний характер, а вартість послуги суттєво перевищує розмір можливих адміністративних санкцій. Адміністративна відповідальність за своєю природою не розрахована на протидію організований діяльності такого масштабу, що зумовлює потребу її поєднання з іншими інструментами.

Четверта проблема – ризик формального застосування контрольних процедур. В умовах зростаючого навантаження, зафіксованого у підрозділі 2.1, і обмежених кадрових ресурсів існує об'єктивна суперечність між глибиною перевірки та пропускнуою спроможністю. За відсутності дієвого ризик-орієнтованого підходу ця суперечність вирішується на користь швидкості, що знижує безпекову результативність контролю.

П'ята проблема – потреба в кращому документуванні та цифровізації проваджень. Значна частина процесуальних дій виконується у паперовій формі, що збільшує час оформлення, ускладнює узагальнення практики та створює ризики процесуальних помилок, які згодом стають підставами для скасування постанов.

Шоста проблема – необхідність забезпечення балансу між безпекою держави і правами людини. Вона має практичний вимір: широта дискреції

посадових осіб за відсутності деталізованих критеріїв прийняття рішень породжує ризик як надмірних обмежень, так і неналежного реагування.

Сьома проблема – недостатня інтегрованість контролю, нагляду та відповідальності в єдину систему управлінського реагування. Кожен із цих елементів має власне нормативне регулювання, власні процедури та власні показники, однак відсутній механізм, що узгоджував би їх у єдиний цикл: результати контролю не завжди систематично використовуються для коригування процедур, а узагальнення практики застосування відповідальності не завжди впливає на планування контрольної діяльності.

Систематизацію охоронних елементів механізму подано в таблиці 2.3.

Таблиця 2.3

Контроль, нагляд та адміністративна відповідальність як охоронні елементи механізму публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України

Охоронний елемент	Основне призначення	Форми реалізації	Проблеми функціонування
Прикордонний контроль	Недопущення незаконного перетину державного кордону; поєднання контрольної та сервісної функцій	Перевірка документів, ідентифікація особи, перевірка за інформаційними базами, огляд транспортних засобів, рішення про пропуск або відмову	Суперечність між глибиною перевірки та пропускнуою спроможністю; ризик формального застосування процедур
Внутрішньовідомчий контроль	Забезпечення законності та дисципліни в діяльності підрозділів і посадових осіб	Інспектування, планові та позапланові перевірки, комплексні й тематичні перевірки	Обмежені можливості охоплення за умов кадрового навантаження; переважно ретроспективний характер
Міжвідомчий контроль	Узгодження контрольних процедур різних органів щодо одного об'єкта	Спільний контроль у пунктах пропуску, обмін інформацією, спільні заходи	Ризик послідовного накладення однотипних процедур замість взаємодоповнення; відсутність єдиних протоколів

Продовження табл. 2.3

Судовий і правозахисний контроль	Перевірка законності рішень, дій та бездіяльності посадових осіб	Розгляд адміністративних позовів, оскарження постанов, діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини	Реалізується постфактум; не запобігає порушенню, а виправляє наслідки
Громадський контроль	Забезпечення прозорості та підзвітності, формування суспільної довіри	Громадський моніторинг, оприлюднення результатів, участь у консультативно-дорадчих органах	Обмежений доступ до інформації; несистемний характер
Нагляд	Спостереження за дотриманням режимів, правил і процедур без втручання в оперативне управління	Адміністративний нагляд у прикордонній смузі, моніторинг прикордонної обстановки, спостереження за дотриманням прав осіб	Ризик підміни оперативного управління або, навпаки, формальності спостереження
Адміністративна відповідальність	Правова реакція на вчинене правопорушення; загальна і спеціальна превенція	Матеріальна складова (склади правопорушень, види стягнень) та процесуальна складова (протокол, розгляд справи, постанова, оскарження, виконання)	Недостатня диференціація; складність виконання стягнень щодо іноземців; обмежений вплив на організаторів незаконного переправлення; паперовий характер проваджень

Примітка. Складено автором.

Узагальнюючи, слід констатувати, що контроль, нагляд та адміністративна відповідальність у сфері прикордонної безпеки забезпечують не просто покарання за правопорушення, а стабільність, законність, дисципліну та результативність функціонування механізму публічного адміністрування. Вони виконують у механізмі роль зворотного зв'язку: виявляють відхилення, зупиняють протиправну поведінку, реагують на вчинені порушення та повертають інформацію в систему для коригування управлінських рішень.

Водночас аналіз показав, що ці елементи наразі функціонують радше як паралельні підсистеми, ніж як узгоджений цикл. Кожен з них має власне регулювання, власні процедури та власні критерії результативності, проте механізм їх взаємного узгодження є недостатньо розвиненим. Ця обставина, разом із виявленими у підрозділах 2.1 і 2.2 проблемами фрагментарності нормативного регулювання та координації суб'єктів, свідчить про наявність спільної системної причини: елементи публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки існують, але не утворюють цілісної керованої системи. Саме це обґрунтовує потребу розроблення комплексного механізму публічного адміністрування, якому присвячено третій розділ дослідження.

Висновки до розділу 2

1. Установлено, що прикордонна безпека України функціонує в умовах одночасного виконання державним кордоном оборонної, безпекової, міграційної, економічної та гуманітарної функцій. Система публічного адміністрування працює в режимі зростаючого навантаження: у 2025 році через державний кордон оформлено понад 37 млн осіб і 8,2 млн транспортних засобів. Це підтверджує потребу стабільної пропускнуєї спроможності, ризик-орієнтованого контролю та узгодженої міжвідомчої взаємодії.

Загрози прикордонній безпеці систематизовано за п'ятьма напрямками: воєнні та диверсійно-розвідувальні; незаконна міграція, порушення порядку перетину кордону і торгівля людьми; контрабанда та незаконне переміщення товарів; транскордонна організована злочинність із корупційною складовою; інформаційні, кібернетичні та гібридні впливи. Доведено, що управлінська проблема полягає не лише у кількості правопорушень, а й в організованому та транснаціональному характері частини загроз.

2. Обґрунтовано структурний характер проблем сучасної прикордонної безпеки. Вони проявляються у безпековій, інституційній, нормативній, організаційній, інфраструктурній, інформаційній та євроінтеграційній площинах. Окреме значення має вплив зовнішніх регуляторних рішень, зокрема запровадження Європейським Союзом Системи в'їзду/виїзду, що засвідчує залежність пропускнуєї спроможності українського кордону від процесів поза межами національної юрисдикції.

Визначено методологічні межі оцінювання стану прикордонної безпеки. Показники виявлення одночасно відображають поширеність протиправної діяльності та інтенсивність контрольних зусиль, тому не можуть тлумачитися ізольовано. За умов середньодобового навантаження близько ста тисяч перетинань переважна більшість контрольних процедур застосовується до осіб, які не порушують правил, що підтверджує потребу диференціації контролю за рівнем ризику.

3. Здійснено аналіз нормативно-правового та організаційно-інституційного механізмів як взаємопов'язаних складових публічного адміністрування. Нормативно-правовий механізм визначає, що і в який спосіб має здійснюватися, а організаційно-інституційний — хто, у якій конфігурації та через які форми взаємодії реалізує відповідні функції. Розрив між цими механізмами визначено як одне з основних джерел управлінських дисфункцій у прикордонній сфері.

У нормативно-правовому механізмі встановлено конституційний, законодавчий, підзаконний та міжнародно-правовий, зокрема євроінтеграційний, рівні. Його проблемами є фрагментарність регулювання, розпорошеність норм між прикордонним, митним, міграційним та адміністративно-деліктним масивами, переважне закріплення засад інтегрованого управління кордонами в актах стратегічного планування, недостатня врегульованість міжвідомчого інформаційного обміну та складність забезпечення балансу між безпекою держави і правами людини.

4. В організаційно-інституційному механізмі виокремлено центральний, взаємодіючий і контролюючий блоки суб'єктів. Між центральним і взаємодіючим блоками існують відносини координації, а не підпорядкування, тому контроль постфактум не може замінити управлінську координацію. Основними проблемами координаційної складової є конкуренція відомчих пріоритетів, дублювання функцій, недостатня швидкість інформаційного обміну, орієнтація частини процедур на планову, а не кризову діяльність, залежність взаємодії від особистих контактів керівників і відсутність єдиних протоколів.

Документи стратегічного планування проаналізовано як особливий елемент нормативно-правового механізму. Виявлено незбіг горизонтів планування, відсутність формалізованої декомпозиції стратегічних цілей у відомчі показники та ризик оцінювання виконання за фактом проведення заходу, а не за досягнутим результатом. Обґрунтовано, що вдосконалення

координації має полягати у закріпленні напрацьованих оперативних практик у типових протоколах взаємодії.

5. Обґрунтовано, що контроль, нагляд та адміністративна відповідальність утворюють єдиний охоронний блок механізму публічного адміністрування, який забезпечує зворотний зв'язок і здатність системи до самокоригування. Контроль виконує безпекову, правову, організаційну і сервісну функції; нагляд має превентивну спрямованість; адміністративна відповідальність забезпечує не лише каральний, а й загально-превентивний, спеціально-превентивний, дисциплінуючий та охоронний вплив.

Логіку охоронного впливу визначено як послідовність виявлення відхилень контролем і наглядом, припинення протиправної поведінки, застосування відповідальності, оскарження і судового контролю з поверненням інформації в систему управління. Результативність охоронного блоку не може оцінюватися лише кількістю стягнень, оскільки ефективний контроль має проявлятися також у запобіганні повторним порушенням, виконуваності рішень і дотриманні прав людини.

6. Виявлено проблеми функціонування охоронних елементів: недостатню диференціацію відповідальності, обмежену виконуваність стягнень щодо іноземців та осіб без громадянства, невідповідність санкцій масштабу діяльності організаторів незаконного переправлення, ризик формального застосування контрольних процедур, паперовий характер частини проваджень і недостатню інтегрованість контролю, нагляду та відповідальності в єдиний цикл управлінського реагування.

Отже, другий розділ дозволив установити, що чинна система публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України має значний функціональний потенціал, однак потребує переходу від фрагментарної взаємодії нормативних, інституційних і охоронних елементів до їх узгодженого функціонування в межах цілісного механізму. Це створює підстави для розроблення у третьому розділі комплексного механізму, розвитку партнерства та стратегічної модернізації прикордонної сфери.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

3.1. Комплексний механізм публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України

Результати, отримані у другому розділі, підводять до висновку, який на початку дослідження не видавався очевидним. Система публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України не відчуває браку складових. Нормативне регулювання вибудовано на чотирьох рівнях, центральний суб'єкт визначено, і він має розвинену організаційну структуру, поряд із ним діє коло взаємодіючих і контролюючих органів. Наявний і управлінський інструментарій: адміністративно-правові засоби, контрольні та наглядові процедури, інститут адміністративної відповідальності. Формально закріплено навіть механізми координації та обміну інформацією.

Складнощі виникають там, де ці елементи мали б працювати разом. На практиці вони існують радше як паралельні підсистеми. Норми розпорошені між галузевими масивами законодавства. Суб'єкти, які не підпорядковані один одному, узгоджують свої дії здебільшого завдяки усталеним неформальним практикам. Відомчі інформаційні системи між собою не інтегровані, і через це ризик-орієнтований підхід, про який так багато йдеться у стратегічних документах, не має повноцінної інформаційної бази. Контроль, нагляд і відповідальність мають кожен свої процедури та свої показники, проте в єдиний цикл реагування не складаються. Результати контролю не завжди повертаються до системи у вигляді коригування процедур, а узагальнення практики притягнення до відповідальності мало впливає на планування контрольної діяльності [54].

У підсумку складається ситуація, коли кожен елемент окремо може звітувати про задовільну роботу, а система загалом бажаного результату не досягає. Повернімося до прикладу з підрозділу 2.3. Кількість накладених

адміністративних стягнень там значна, і формально це свідчить про активність охоронного блоку. Проте стягнення щодо іноземців виконуються обмежено, на організаторів незаконного переправлення вони майже не впливають, тому превентивний ефект виявляється скромним. Подібну картину ми спостерігали й у підрозділі 2.1, де йшлося про залежність пропускнуї спроможності українських пунктів пропуску від регуляторних рішень Європейського Союзу. Не маючи прогностичної та координаційної ланки, система дізнається про такі зміни тоді, коли вони вже набули чинності, і реагує із запізненням.

Ці спостереження і зумовили звернення до ідеї комплексного механізму. Доповнювати систему новими елементами немає потреби, їх цілком достатньо. Завдання полягає в іншому: визначити, за що відповідає кожен компонент, як компоненти пов'язані між собою, звідки надходить інформація для рішень і яким шляхом результати роботи системи повертаються до неї як коригувальний вплив [60].

Перш ніж пропонувати конкретну конструкцію, ми вважали за потрібне визначитися з вимогами до неї. Інакше будь-яка схема залишалася б довільною, а її переваги перед уже відомими моделями було б складно довести. Вимоги формулювалися з огляду на проблеми, виявлені у другому розділі, і в підсумку їх виявилось шість [8; 136].

Першою серед них є повнота. Механізм має охоплювати всі функції публічного адміністрування, виокремлені у підрозділі 1.2. Якщо для якоїсь функції не передбачено відповідального компонента, вона або виконуватиметься стихійно, або не виконуватиметься зовсім. З повнотою тісно пов'язана друга вимога – несуперечливість. Компоненти не повинні дублювати один одного за призначенням, інакше виникає добре знайома складним управлінським конструкціям невизначеність у питанні про те, хто за що відповідає.

Дві наступні вимоги стосуються можливості управляти самим механізмом. Стан кожного компонента має піддаватися оцінюванню, і цю вимогу ми називаємо спостережуваністю. Компонент, про стан якого нічого

певного сказати не можна, неможливо й скоригувати, тож у моделі він фактично перетворюється на фікцію. Водночас для кожного компонента має існувати реальний інструмент впливу – нормативний, організаційний, ресурсний чи інформаційний (вимога керованості). Коли певний елемент неможливо змінити засобами публічного адміністрування, його слід відносити до зовнішнього середовища, а не до механізму.

П'ята вимога, зворотність, передбачає наявність каналів, якими відомості про результати надходять до тих, хто ухвалює рішення. На нашу думку, саме ця ознака відрізняє механізм від звичайної структури: структура показує, з чого складається система, механізм же здатний сам себе коригувати. Остання вимога стосується адаптованості до національного контексту. Механізм має бути розрахований на реальні умови, у яких він діятиме, тобто на воєнний стан, обмеженість ресурсів, євроінтеграційні зобов'язання та переважно координаційний характер зв'язків між суб'єктами. Конструкція, перенесена із систем, що функціонують в інших умовах, так і залишиться теоретичною. До цих вимог ми повернемося наприкінці підрозділу під час перевірки запропонованої моделі, а поки що вони слугують орієнтиром для відбору її компонентів.

З урахуванням викладеного пропонуємо таке визначення. Комплексний механізм публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України – це інтегрована система нормативно-правових, організаційно-інституційних, координаційних, інформаційно-аналітичних, контрольних та охоронних елементів, які забезпечують узгоджену діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо охорони і захисту державного кордону, протидії транскордонним загрозам, дотримання прав людини та адаптації прикордонної політики України до стандартів Європейського Союзу.

Окремі положення цього визначення потребують пояснення, оскільки саме в них виявляється авторська позиція. Насамперед механізм визначено як інтегровану систему, а не як сукупність засобів. У науковій літературі доволі поширений підхід, за яким механізм публічного адміністрування фактично

зводять до переліку адміністративно-правових засобів. Такий погляд не дає відповіді на запитання, чому за наявності всіх потрібних засобів очікуваного результату немає. Системне розуміння дозволяє зосередитися на зв'язках між елементами, а не лише на факті їх наявності [91; 129].

Звідси випливає і включення до механізму координаційного та інформаційно-аналітичного елементів. У традиційних моделях їх або не виокремлюють зовсім, або відводять їм допоміжну роль. Проте аналіз, здійснений у другому розділі, засвідчив, що найбільше дисфункцій породжують якраз неузгодженість пріоритетів суб'єктів і розрізненість інформаційних систем.

У визначенні також поєднано цілі двох типів. Одні з них безпекові: охорона і захист державного кордону, протидія транскордонним загрозам. Інші мають ціннісно-інтеграційний характер, зокрема дотримання прав людини та наближення до стандартів Європейського Союзу. Таке поєднання продовжує думку, обґрунтовану в підрозділі 1.2, згідно з якою дотримання прав людини становить легітимацийну основу безпекової діяльності і не повинно розглядатися як перешкода для неї.

Нарешті, механізм визначено через діяльність суб'єктів публічного адміністрування, а не через правовий вплив на суспільні відносини. Цим конструкція переноситься з площини адміністративного права у площину публічного управління та адміністрування, де в центрі уваги перебувають управлінська діяльність, інституційна спроможність, координація та результативність.

Можна помітити, що перелік елементів у визначенні не повністю збігається зі структурою механізму, наведеною нижче. Це зроблено свідомо. Визначення називає типи елементів, тоді як структура групує їх у функціонально самостійні компоненти. Тому контрольні та охоронні елементи, згадані у визначенні окремо, об'єднано в один контрольно-охоронний компонент: як показано у підрозділі 2.3, вони діють в одній послідовності й мають спільне призначення. Результативно-оцінювальний

компонент, навпаки, прямого відповідника серед перелічених типів не має. Його виокремлення зумовлене потребою замкнути управлінський цикл, без чого механізм не зможе себе коригувати.

Отже, структуру механізму утворюють шість компонентів. Розглянемо їх послідовно, звертаючи увагу на призначення кожного, його нинішній і бажаний стан, а також на засоби, якими такого стану можна досягти.

Основу всієї конструкції становить нормативно-правовий компонент. Він визначає правові засади прикордонної безпеки, повноваження суб'єктів, процедури контролю, правові режими, стандарти діяльності та підстави відповідальності. Регулювання здійснюється на конституційному, законодавчому, підзаконному та міжнародно-правовому рівнях, які докладно проаналізовано у підрозділі 2.2. Від цього компонента залежить правова визначеність, тобто розуміння того, що дозволено, що заборонено і в якому порядку діють суб'єкти. Для нього важлива не лише повнота регулювання, а й узгодженість норм, адже будь-яка суперечність між актами різних рівнів чи різної галузевої належності одразу позначається на правозастосовній практиці.

Саме з узгодженістю в чинному регулюванні виникає найбільше проблем. Усі чотири рівні наявні, однак норми, що стосуються управлінської діяльності у прикордонній сфері, розосереджені між прикордонним, митним, міграційним та адміністративно-деліктним законодавством. Засади інтегрованого управління кордонами закріплено переважно в документах стратегічного планування, які не є нормативно-правовими актами прямої дії. Через це чотирирівнева модель контролю, обов'язковість міжвідомчої координації та ризик-орієнтований підхід досі не набули статусу обов'язкових елементів механізму. Бажаним ми вважаємо консолідоване регулювання, за якого базові засади прикордонної безпеки закріплено законом, процедури контролю уніфіковано для всіх відомств, що діють у пунктах пропуску, а підзаконні акти лише конкретизують закон, не змінюючи його змісту.

Впливати на цей компонент можна через нормотворчу діяльність, починаючи від розроблення базового законодавчого акта і закінчуючи

переглядом відомчих порядків. Щоб оцінити, чи змінюється його стан, доцільно відстежувати кілька показників. Це частка сфер прикордонної діяльності, урегульованих законом, а не відомчими інструкціями; кількість виявлених і усунених колізій між нормами різної галузевої належності; наявність закріплених обов'язків щодо міжвідомчого обміну інформацією та строків їх виконання; ступінь відповідності процедур стандартам Європейського Союзу. Цінність цих показників полягає в тому, що вони відображають не кількість підготовлених актів, а зменшення правової невизначеності як для самих суб'єктів адміністрування, так і для осіб, які перетинають державний кордон.

Якщо нормативно-правовий компонент установлює правила, то організаційно-інституційний визначає, хто їх виконує. Його ядром є Державна прикордонна служба України як єдиний орган, для якого забезпечення прикордонної безпеки є основним призначенням, а не однією з багатьох функцій. Поряд із нею діють органи сектору безпеки і оборони, митні та міграційні органи, органи місцевого самоврядування прикордонних територій, а на рівні формування політики – вищі органи державної влади. Головна вимога до цього компонента полягає в чіткому розмежуванні компетенції. У підрозділі 2.2 ми бачили, до чого призводять розмиті формулювання щодо повноважень: з одного боку, функції дублюються, з іншого – залишається незрозумілим, хто має відповідати за результат.

Суб'єктна архітектура загалом сформована: триблокова структура існує, центральний суб'єкт визначено однозначно. Слабким місцем залишаються її внутрішні межі. Компетенцію взаємодіючих органів окреслено переважно загальними формулюваннями, які допускають розширювальне тлумачення. У самому центральному блоці нами виявлено ще три управлінські проблеми. По-перше, стратегічний, оперативний і тактичний рівні управління подекуди змішуються. По-друге, інформаційні потоки асиметричні: висхідний формалізовано, тоді як низхідний значною мірою залежить від управлінської практики конкретного керівника. По-третє, показники діяльності

встановлюються на стратегічному рівні без урахування відмінностей в обстановці на різних ділянках кордону. Відповідно, змін потребують насамперед ці аспекти. Необхідно розмежувати компетенцію, нормативно визначити порядок, за яким прикордонне відомство обирає пріоритет серед конкуруючих функцій, і запровадити диференційовані режими діяльності залежно від характеру ділянки кордону.

Досягти цього можна шляхом нормативного закріплення компетенції, організаційно-штатних рішень, регламентів взаємодії та перегляду системи відомчих показників. Про результативність таких кроків свідчитимуть частка функцій, щодо яких суб'єкт відповідальності визначено однозначно, кількість ситуацій, що допускають конкуруючу відомчу кваліфікацію, наявність формалізованого порядку дій за конкуренції безпекових, правоохоронних, сервісних та оборонних завдань, а також відповідність показників діяльності підрозділу реальному характеру ділянки, на якій він виконує завдання.

Утім, чітко розподілені повноваження самі по собі ще не гарантують узгоджених дій. З цієї причини третім компонентом механізму ми виокремлюємо координаційний. Він забезпечує узгодження дій суб'єктів, практичне розмежування компетенції, обмін інформацією та спільне реагування на загрози. Рішення виокремити координацію в самостійний компонент ґрунтується на висновку підрозділу 1.1 про її системотвірне значення. Більшість суб'єктів прикордонної безпеки пов'язані між собою відносинами взаємодії, а не підпорядкування. Ієрархія тут не діє, тому узгодженість доводиться забезпечувати спеціальними інституційними рішеннями, до яких належать постійно діючі координаційні структури, формалізовані протоколи взаємодії, спільне планування і заздалегідь визначені режими дій у кризових ситуаціях [172; 206].

У підрозділі 2.2 встановлено, що в системі наявні всі п'ять форм координації: нормативна, планова, оперативна, інформаційна та міжнародна. Показово, однак, як співвідносяться їхні властивості. Що більш формалізованою є форма координації, то менш вона гнучка, а найгнучкіші

форми майже не мають процедурного забезпечення. На практиці це означає, що результат взаємодії нерідко залежить від особистих контактів керівників, оскільки єдиних протоколів немає. Крім того, більшість координаційних механізмів розраховано на планові ситуації, тоді як кризові залишаються поза їхнім охопленням. Бажаний стан ми бачимо в тому, щоб координація спиралася на постійні структури та відпрацьовані алгоритми, а не на ситуативні домовленості, зберігаючи при цьому здатність до швидкого реагування.

Серед інструментів впливу тут доцільно назвати спільні нормативні акти про порядок взаємодії, постійно діючі координаційні та аналітичні платформи, спільне планування, спільні навчання й відпрацювання алгоритмів кризового реагування. Оцінювання цього компонента потребує особливої обережності. Кількість проведених нарад чи підписаних угод майже нічого не говорить про якість координації, бо фіксує активність, а не результат. Значно інформативнішими є частка міжвідомчої взаємодії, що здійснюється за формалізованими протоколами, час між виявленням загрози та узгодженим реагуванням кількох суб'єктів, частка кризових сценаріїв, для яких уже є відпрацьовані алгоритми, і кількість випадків, коли питання розмежування компетенції довелося вирішувати на вищому рівні управління.

Координація, у свою чергу, неможлива без даних, на які можна спиратися. Цю потребу задовольняє інформаційно-аналітичний компонент, що охоплює моніторинг прикордонної обстановки, аналіз ризиків, цифрові системи та бази даних, прогнозування загроз. Його значення виходить далеко за межі технічного забезпечення. Без інтегрованих даних неможливо ні застосовувати ризик-орієнтований підхід, ні оцінювати результативність, ні завчасно реагувати на зміни зовнішнього середовища. Фрагментарність інформаційних систем, про яку йшлося у другому розділі, по суті, і є ознакою недорозвиненості саме цього компонента, що позначається на роботі всіх інших [153].

Стан інформаційно-аналітичного компонента ми оцінюємо як найбільш проблемний серед усіх складових механізму. Відомчі інформаційні системи між собою не інтегровано, і, як показав аналіз, причина цього не у фінансуванні. Бракує організаційно-нормативних рішень: ніде чітко не закріплено, хто зобов'язаний надавати дані, у якому форматі та хто відповідає за їх неповноту. Ситуацію ускладнюють різні відомчі методики обліку. Одна й та сама подія в різних системах відображається по-різному, тож зіставити показники різних відомств фактично неможливо. Метою розвитку цього компонента має стати єдиний простір обміну даними між суб'єктами прикордонного контролю, узгоджені методики обліку, а також перетворення аналізу ризиків на обов'язковий етап планування діяльності замість допоміжної аналітичної процедури.

З огляду на це впливати на компонент слід передусім через нормативне закріплення обов'язків щодо обміну інформацією, технічну інтеграцію наявних систем, створення підрозділів аналізу ризиків і прогнозування загроз та запровадження єдиних методик обліку. Про позитивні зрушення свідчитимуть частка управлінських рішень, ухвалених на підставі формалізованої оцінки ризику, час доступу до даних суміжних відомств, частка показників, зіставних за методикою обліку, і точність спрямування контролю, яку визначають як співвідношення кількості виявлених порушень до обсягу здійснених перевірок. Останньому показнику ми надаємо окремого значення, адже саме він засвідчує, чи відбувся перехід від суцільного контролю до вибіркового.

Контрольно-охоронний компонент охоплює контроль, нагляд, заходи адміністративного припинення та адміністративну відповідальність. Оскільки ці інструменти детально розглянуто у підрозділі 2.3, зупинимося лише на їхньому місці в механізмі. Компонент виконує дві функції. Перша з них очевидна і полягає в забезпеченні законності та дисципліни. Друга часто залишається поза увагою: контроль дає інформацію про те, як фактично

виконуються управлінські рішення. Завдяки цій другій функції контроль стає інструментом управління, а не лише засобом покарання [52].

Як і в попередніх випадках, проблема полягає не у відсутності елементів, а в їхній роз'єднаності. Контроль, нагляд, припинення й відповідальність діють кожен у власному руслі та не утворюють узгодженого циклу управлінського реагування. До цього додається чинна практика оцінювання за абсолютними показниками виявлення, яка, на нашу думку, спричиняє три викривлення: заохочує екстенсивність роботи, не враховує фактичної виконаності рішення і залишає поза увагою превентивний ефект. Ми виходимо з того, що виявлення відхилення, припинення протиправної поведінки, застосування відповідальності та оскарження мають становити послідовні етапи єдиного циклу, у якому відомості про результати кожного етапу надходять до суб'єктів, що ухвалюють управлінські рішення.

Для цього потрібні процедурні регламенти, які пов'язують етапи охоронного впливу, цифровізація проваджень, розвиток внутрішнього контуру контролю та перегляд системи показників результативності. Стан компонента пропонуємо оцінювати за чотирма групами індикаторів, обґрунтованими у підрозділі 2.3: точністю спрямування контролю, результативністю реагування, впливом на організовані форми протиправної діяльності та дотриманням прав людини. Важливо, що жоден індикатор не розглядається ізольовано. Наприклад, якщо контроль спрямовано точно, а рішення виконуються погано, то проблему слід шукати не у виявленні порушень, а в їх подальшому опрацюванні.

Усі розглянуті компоненти забезпечують функціонування системи, проте не відповідають на запитання, чи досягає вона поставлених цілей. Цю роль виконує шостий, результативно-оцінювальний компонент. Він передбачає оцінювання за чотирма групами показників: рівнем прикордонної безпеки, результативністю реагування на загрози, дотриманням прав людини та відповідністю стандартам Європейського Союзу. Без нього управлінський цикл залишається незамкненим, і механізм утрачає здатність до

самокоригування. Специфіка прикордонної сфери полягає в тому, що звести оцінку лише до кількісних показників тут не вдасться. Як зазначалося у підрозділі 2.3, зменшення кількості виявлених правопорушень може свідчити як про зниження результативності контролю, так і про його високу превентивну дію, тому такий показник можна правильно витлумачити лише разом з іншими.

У чинній практиці цей компонент як самостійний фактично не сформовано, і його стан ми оцінюємо як найменш розвинений. Ще у підрозділі 1.1 було звернено увагу на те, що показники, за якими можна судити про стан прикордонної безпеки, формують різні суб'єкти за різними методиками, а в єдину систему їх не зведено. До того ж предметом обліку залишається переважно обсяг виконаної роботи, а не досягнутий результат. Отже, для цього компонента потрібні затверджена й однакова для всіх суб'єктів система індикаторів, визначений суб'єкт, відповідальний за узагальнення, встановлена періодичність оцінювання та обов'язкове оприлюднення його результатів.

Звідси впливають і інструменти впливу: нормативне закріплення переліку індикаторів і порядку їх обчислення, визначення відповідального суб'єкта, запровадження публічної звітності. Про те, чи працює сам компонент, можна судити з наявності затвердженої системи індикаторів, а також із регулярності й повноти звітування. Утім, найважливішим ми вважаємо інший показник, а саме частку управлінських рішень, ухвалених за результатами оцінювання, бо саме він дозволяє відрізнити дієве оцінювання від формального звіту. Слід також ураховувати, що групи індикаторів певною мірою конкурують між собою: поліпшення за одним напрямом інколи супроводжується погіршенням за іншим, тож тлумачити їх доцільно тільки в сукупності.

Узагальнену характеристику компонентів комплексного механізму наведено в таблиці 3.1.

Утім, перелік компонентів ще не дає уявлення про те, як механізм працює, оскільки його дієвість визначається передусім зв'язками між ними.

Таблиця 3.1

Компоненти комплексного механізму публічного адміністрування у сфері
прикордонної безпеки України

Компонент	Функція у механізмі	Основні елементи	Управлінська вимога
Нормативно-правовий	Забезпечення правової визначеності: що дозволено, що заборонено, у якому порядку	Конституційний, законодавчий, підзаконний та міжнародно-правовий рівні регулювання	Повнота і внутрішня узгодженість норм різних рівнів та галузевої належності
Організаційно-інституційний	Визначення суб'єктів реалізації правил, їх компетенції та відповідальності	ДПСУ як центральний суб'єкт; органи сектору безпеки і оборони; митні та міграційні органи; органи місцевого самоврядування	Чіткість розмежування компетенції, недопущення дублювання функцій
Координаційний	Узгодження дій суб'єктів, що не перебувають у відносинах підпорядкування	Координаційні структури, протоколи взаємодії, спільне планування, режими дій у кризових ситуаціях	Інституційна закріпленість координації, а не залежність від неформальних практик
Інформаційно-аналітичний	Забезпечення суб'єктів інформацією для прийняття рішень	Моніторинг прикордонної обстановки, аналіз ризиків, цифрові системи, бази даних, прогнозування	Інтегрованість даних як передумова ризик-орієнтованого підходу
Контрольно-охоронний	Забезпечення законності та дисципліни; джерело інформації про виконання рішень	Контроль, нагляд, заходи припинення, адміністративна відповідальність	Узгодження елементів у єдиний цикл управлінського реагування
Результативно-оцінювальний	Замикання управлінського циклу, визначення досягнення цілей	Рівень прикордонної безпеки, результативність реагування, дотримання прав людини, відповідність стандартам ЄС	Поєднання кількісних і якісних показників, коректність їх тлумачення

Примітка. Складено автором.

Нормативно-правовий компонент установлює правила, у межах яких діють усі інші. Організаційно-інституційний наповнює механізм суб'єктами,

що ці правила реалізують. Координаційний перетворює сукупність окремих органів на функціонально пов'язану систему, а інформаційно-аналітичний забезпечує її даними, без яких координація була б формальною, а контроль – вибірковим. Контрольно-охоронний компонент стежить за дотриманням законності, реагує на порушення і повертає в систему відомості про відхилення. Результативно-оцінювальний компонент, своєю чергою, дає змогу з'ясувати, чи досягнуто поставлених цілей, і формує підстави для коригування. Особливе значення в механізмі мають зворотні зв'язки, які перетворюють лінійну послідовність компонентів на керований цикл. Основними з них є такі: від результатів оцінювання до нормативно-правового компонента – через виявлення прогалин і колізій та ініціювання змін у регулюванні; від об'єктів управлінського впливу до суб'єктів – через звернення, скарги та оскарження рішень; від контрольно-охоронного компонента до всіх інших – через виявлення недоліків і коригування діяльності; від результатів функціонування до координаційного та інформаційно-аналітичного компонентів – через уточнення пріоритетів і параметрів аналізу ризиків.

Механізм функціонує не ізольовано, а під впливом зовнішнього середовища. До чинників, що визначають умови його роботи, належать геополітична ситуація, міжнародні зобов'язання України та стандарти Європейського Союзу; міграційні процеси, гібридні загрози та технологічний розвиток; соціально-економічні чинники, правова культура суспільства й ресурсне забезпечення. Принципово важливо, що ці чинники не є фоном: як показано у підрозділі 2.1 на прикладі запровадження Європейським Союзом нових процедур контролю, зміни у зовнішньому середовищі здатні безпосередньо позначатися на роботі механізму, а отже, мають бути предметом систематичного моніторингу з боку інформаційно-аналітичного компонента [208].

Компоненти механізму реалізуються не в одній площині: кожен з них має вияв на трьох рівнях управління, і нерозрізнення цих рівнів є самостійним джерелом управлінських помилок.

На стратегічному рівні механізм реалізується через формування державної політики, ухвалення базових нормативних актів, визначення пріоритетів розподілу ресурсів, установлення показників результативності та оцінювання досягнення цілей. Суб'єктами цього рівня є вищі органи державної влади та Адміністрація Державної прикордонної служби України [41; 143].

На оперативному рівні механізм реалізується через планування діяльності на відповідному напрямі, розподіл сил і засобів, організацію взаємодії з територіальними підрозділами інших відомств, узагальнення обстановки та контроль виконання. Суб'єктами цього рівня є регіональні управління та відповідні територіальні органи взаємодіючих суб'єктів.

На тактичному рівні механізм реалізується через безпосереднє здійснення контрольних процедур, реагування на порушення, застосування заходів припинення та відповідальності, обслуговування осіб у пунктах пропуску. Саме на цьому рівні управлінські рішення набувають фактичного вияву, а якість механізму стає відчутною для громадян.

Розрізнення рівнів має три практичні наслідки. По-перше, воно дозволяє визначити, на якому рівні виникає збій: недосконалість норми є проблемою стратегічного рівня, неузгодженість дій підрозділів – оперативного, формальність перевірки – тактичного, і засоби реагування в кожному випадку різні. По-друге, воно запобігає типовій управлінській помилці – спробі усунути тактичну проблему нормативними засобами або, навпаки, компенсувати нормативну прогалину зусиллями виконавців. По-третє, воно визначає межі відповідальності: за узгодженість компонентів відповідає стратегічний рівень, за їх взаємодію в конкретних умовах – оперативний, за дотримання встановлених процедур – тактичний.

Обґрунтованість запропонованої конструкції потребує її перевірки за вимогами, сформульованими на початку цього підрозділу. Така перевірка має не формальний характер: вимоги повноти, несуперечливості, спостережуваності, керованості, зворотності та адаптованості є критеріями, за якими механізм може бути визнаний працездатним або відхилений як умоглядна побудова.

Вимогу повноти дотримано через співвіднесення компонентів механізму з дев'ятьма функціями публічного адміністрування, виокремленими у підрозділі 1.2. Функції цілевизначення і стратегічного планування та нормотворча функція реалізуються нормативно-правовим компонентом; організаційна і ресурсно-забезпечувальна – організаційно-інституційним; координаційна – координаційним; інформаційно-аналітична – однойменним компонентом; регулятивна, контрольна та сервісно-комунікативна – розподіляються між нормативно-правовим і контрольно-охоронним компонентами відповідно до того, чи йдеться про встановлення правил, чи про перевірку їх дотримання. Жодна з виокремлених функцій не залишається поза межами механізму, що і становить зміст вимоги повноти.

Вимогу несуперечливості дотримано через розмежування призначення компонентів, які найчастіше змішуються в управлінській практиці. Організаційно-інституційний компонент відповідає на питання, хто діє, тоді як координаційний – на питання, як узгоджуються дії тих, хто не перебуває у відносинах підпорядкування; ототожнення цих компонентів призводить до типової помилки, за якої координація вважається забезпеченою самим фактом визначення суб'єктів. Так само розмежовано контрольно-охоронний і результативно-оцінювальний компоненти: перший встановлює, чи дотримано правил, другий – чи досягнуто цілей, і збіг цих питань не є ані обов'язковим, ані типовим, оскільки формально бездоганне дотримання процедур може супроводжуватися недосягненням безпекового результату.

Вимоги спостережуваності та керованості дотримано через те, що для кожного компонента вище визначено як інструмент управлінського впливу,

так і показники, за якими його стан піддається оцінюванню. Це має практичний наслідок: механізм не може бути впроваджений частково – закріплення компонента без інструменту впливу на нього перетворює цей компонент на декларацію, а закріплення без показника унеможливорює встановлення того, чи змінився його стан.

Вимогу зворотності дотримано через систему зворотних зв'язків, описану вище, а вимогу адаптованості до національного контексту – через врахування трьох умов, у яких механізм має функціонувати. Умови воєнного стану враховано через включення до механізму режимів діяльності, що змінюються залежно від обстановки, та через диференціацію за характером ділянки кордону; ресурсну обмеженість – через вимогу пріоритизації вкладень за критерієм приросту результативності, а не рівномірного розподілу; євроінтеграційні зобов'язання – через включення відповідності стандартам Європейського Союзу до складу показників результативно-оцінювального компонента. Проведена перевірка дозволяє констатувати, що запропонований механізм відповідає всім шести вимогам. Водночас відповідність вимогам означає внутрішню несуперечливість конструкції, а не автоматичну результативність її впровадження: остання залежить від умов, розглянутих наприкінці цього підрозділу.

Структуру комплексного механізму, взаємозв'язки між його компонентами та вплив зовнішнього середовища відображено на рисунку 3.1.

Функціонування комплексного механізму ґрунтується на системі принципів, які визначають характер управлінських рішень у межах кожного компонента. Ці принципи не утворюють окремої від обґрунтованої у підрозділі 1.2 системи засад публічного адміністрування у прикордонній сфері, а є її операціоналізацією стосовно до функціонування самого механізму: із загальної системи виокремлено ті засади, дотримання яких безпосередньо визначає узгодженість роботи компонентів.

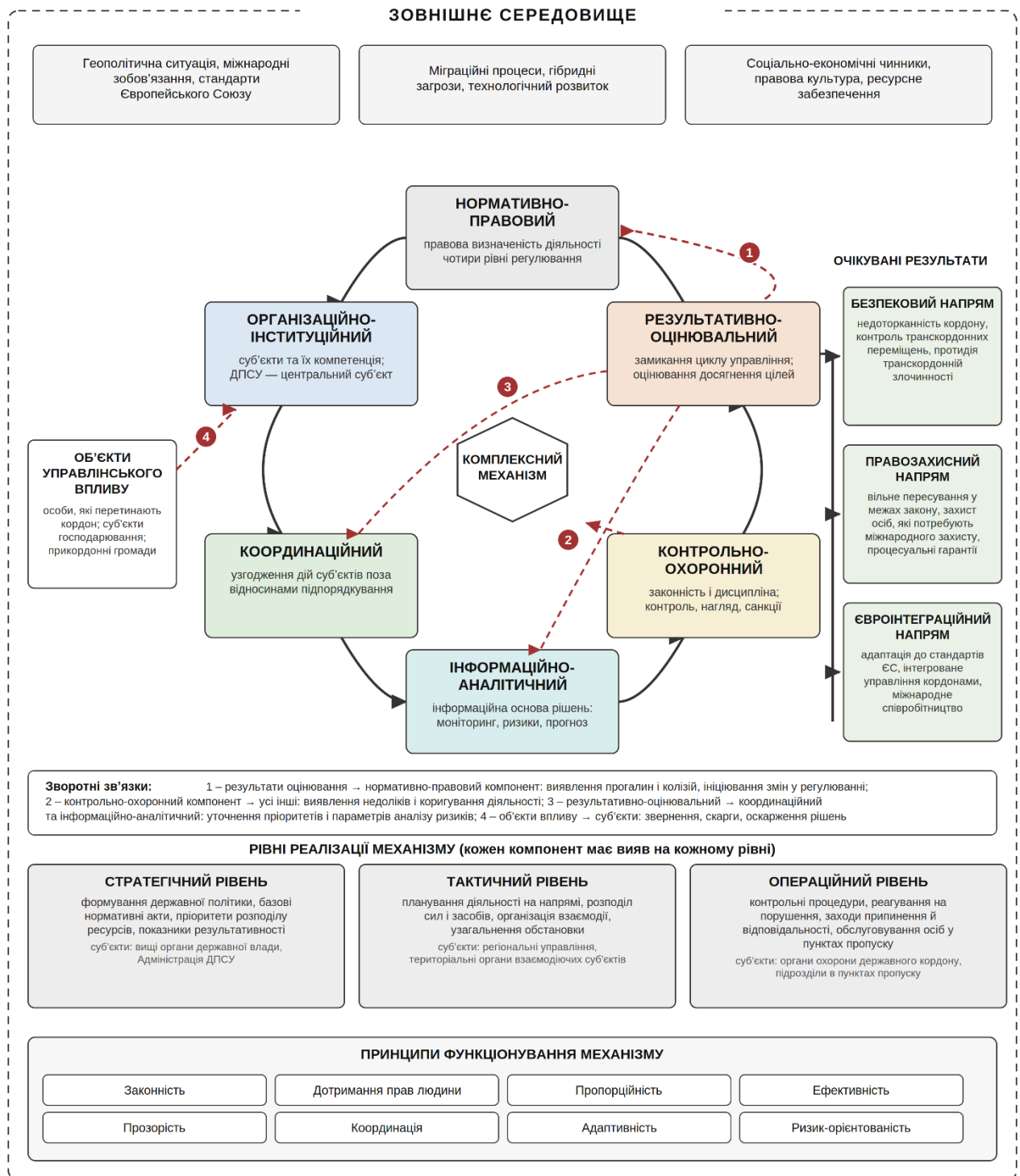


Рис. 3.1. Комплексний механізм публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України

Примітка. Розроблено автором.

Таблиця 3.2

Принципи функціонування комплексного механізму публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України

Принцип	Зміст	Значення для механізму
Законність	Діяльність усіх компонентів на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені законом	Забезпечує правомірність управлінських рішень і можливість їх перевірки
Дотримання прав людини	Захист прав осіб як легітимна основа прикордонного контролю	Формує суспільну довіру, яка сама є ресурсом безпеки
Пропорційність	Відповідність обмежень легітимній меті, недопущення надмірності заходів	Урівноважує безпекові й сервісні завдання механізму
Ефективність	Досягнення цілей за оптимального використання ресурсів	Обґрунтовує пріоритизацію напрямів і розподіл сил та засобів
Прозорість	Доступність інформації про правила, процедури й результати діяльності	Створює передбачуваність для громадян і суб'єктів господарювання
Координація	Узгодженість дій суб'єктів різної відомчої належності	Забезпечує цілісність механізму за відсутності ієрархічного підпорядкування
Адаптивність	Здатність механізму змінюватися відповідно до воєнних, міграційних, технологічних і євроінтеграційних викликів	Забезпечує стійкість системи в умовах динамічного зовнішнього середовища
Ризик-орієнтованість	Спрямованість не лише на реагування після порушення, а й на попереднє виявлення та нейтралізацію загроз	Змінює логіку розподілу ресурсів: від рівномірного покриття до диференційованого зосередження

Примітка. Складено автором.

Ці результати доцільно згрупувати за трьома напрямами, що відповідають цілям, закладеним у визначення механізму. Безпековий напрям охоплює недоторканність державного кордону, контроль транскордонних переміщень і протидію транскордонній злочинності. Правозахисний напрям охоплює реалізацію права на вільне пересування у встановлених законом межах, захист осіб, які потребують міжнародного захисту, та забезпечення процесуальних гарантій. Євроінтеграційний напрям охоплює адаптацію до

стандартів Європейського Союзу, впровадження підходів інтегрованого управління кордонами та розвиток міжнародного співробітництва.

Поряд із безпековим механізмом має самостійне управлінське значення, яке полягає в його діагностичній функції. Оскільки механізм структурований за компонентами, він дозволяє локалізувати проблему: встановити, чи виникає збій у нормах, у розподілі компетенції між суб'єктами, у координації, в інформаційному забезпеченні, у контролі чи в оцінюванні результатів. Це принципово змінює характер управлінського реагування: замість загальних заходів щодо «підвищення ефективності» стає можливим адресне втручання в той компонент, який є джерелом дисфункції. Практична цінність такого підходу підтверджується результатами другого розділу: більшість виявлених там проблем чітко локалізується у координаційному та інформаційно-аналітичному компонентах, що визначає пріоритетність саме цих напрямів удосконалення.

Впровадження механізму потребує врахування ризиків, властивих будь-яким комплексним управлінським конструкціям.

Перший ризик – формальне впровадження, за якого механізм закріплюється в документах, але не змінює фактичних управлінських практик. Його ознакою є створення компонентів без наділення їх реальними повноваженнями та ресурсами. Засобом мінімізації є нормативне закріплення обов'язків і відповідальності, а не лише опис структури.

Другий ризик – незбалансований розвиток компонентів, за якого зусилля зосереджуються на найбільш помітних складових, тоді як координаційний та інформаційно-аналітичний компоненти, які потребують тривалих і менш очевидних зусиль, залишаються недорозвиненими. Оскільки механізм працює на рівні найслабшого компонента, такий розвиток не дає приросту результативності.

Третій ризик – надмірна складність конструкції, за якої узгодження всередині механізму починає споживати більше ресурсу, ніж дає виграшу від координації. Засобом мінімізації є обмеження кількості компонентів

функціонально необхідним мінімумом і уникнення створення проміжних ланок.

Четвертий ризик – опір змінам з боку суб'єктів, для яких упровадження механізму означає обмеження відомчої автономії, зокрема через встановлення обов'язків щодо надання інформації та спільних показників результативності. Засобом мінімізації є поетапність упровадження та демонстрація вигод від участі на конкретних напрямках.

З урахуванням наведеного впровадження механізму доцільно здійснювати трьома етапами. Перший етап охоплює нормативне закріплення засад функціонування механізму та розмежування компетенції суб'єктів. Другий етап охоплює розвиток координаційного та інформаційно-аналітичного компонентів як найбільш проблемних за результатами другого розділу. Третій етап охоплює запровадження системи оцінювання результативності та замикання управлінського циклу. Така послідовність не є довільною: кожен наступний етап потребує результатів попереднього, оскільки координація без нормативної основи залишається неформальною, а оцінювання без інтегрованих даних – недостовірним.

Водночас розроблення комплексного механізму є необхідною, але недостатньою умовою вдосконалення публічного адміністрування у прикордонній сфері. Механізм визначає, як мають бути пов'язані компоненти системи, однак його впровадження потребує конкретних управлінських рішень щодо кожного з них. Два таких напрями мають самостійне значення і розглядаються далі: розвиток партнерського виміру механізму, що забезпечує його зв'язок із суспільством і прикордонними громадами, та стратегічна модернізація нормативної, інституційної, цифрової й інфраструктурної основи системи. Першому з них присвячено наступний підрозділ.

3.2. Розвиток державно-громадського партнерства у системі публічного адміністрування прикордонної безпеки України

Розроблений у підрозділі 3.1 комплексний механізм передбачає, що публічне адміністрування у сфері прикордонної безпеки не вичерпується діяльністю державних органів. Обґрунтоване у підрозділі 1.2 положення про партнерський вимір публічного адміністрування набуває тут конкретного змісту: громадянське суспільство, територіальні громади прикордонних районів та експертне середовище виступають не декоративним доповненням до державної системи, а самостійним ресурсом управлінської спроможності [56].

Такий підхід потребує зміни вихідної рамки. Традиційно взаємодія держави і громадськості у безпековій сфері розглядається як залучення – тобто як одностороння дія органу влади, який на власний розсуд визначає, кого, коли і в якому обсязі допустити до участі. Партнерська модель ґрунтується на іншій логіці: сторони мають різні, але взаємодоповнювальні ресурси, і результат досягається саме через їх поєднання. Держава володіє владними повноваженнями, інформацією обмеженого доступу та інструментами примусу; громадські інституції та громади – знанням локального контексту, здатністю до швидкої мобілізації, комунікаційними каналами й довірою населення, яка не може бути створена адміністративним рішенням.

Обґрунтування переходу до партнерської моделі має кілька підстав.

Перша підстава впливає з характеру сучасних загроз. Гібридні впливи, спрямовані на дестабілізацію прикордонних регіонів, діють насамперед у суспільному середовищі – через формування недовіри, поширення дезінформації, використання соціальної напруженості. Протидія таким впливам суто адміністративними засобами є обмежено результативною: вона потребує спроможності самого суспільства розпізнавати маніпулятивні впливи [46].

Друга підстава пов'язана з обґрунтованим у підрозділі 1.3 висновком, що суспільна довіра є самостійним ресурсом безпеки. Скандинавський досвід

свідчить, що високий рівень довіри населення до прикордонних інституцій підвищує результативність контролю, оскільки збільшує готовність громадян до співпраці, повідомлення про підозрілі обставини та добровільного дотримання встановлених правил.

Третя підстава має суто управлінський характер. Як показано у підрозділі 2.3, громадський контроль є одним із п'яти видів контролю в охоронному блоці механізму, і його недорозвиненість означає, що система позбавлена одного з каналів зворотного зв'язку. Партнерство є, таким чином, не поступкою громадськості, а способом отримання управлінської інформації, недоступної через відомчі канали.

Четверта підстава пов'язана з євроінтеграційним контекстом: демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і участь громадськості у формуванні безпекової політики є складовими стандартів, до яких адаптується національна система [232].

Розгляд партнерства потребує визначеності щодо кола його учасників, оскільки поняття громадськості у безпековій сфері нерідко вживається узагальнено, тоді як різні категорії партнерів мають різні ресурси, різну мотивацію та різні можливості участі.

Інститути громадянського суспільства, що спеціалізуються на безпековій, правозахисній та міграційній проблематиці, є носіями експертного ресурсу і здатні до аналітичної роботи, моніторингу та підготовки пропозицій. Їх обмеженням є нерівномірна інституційна спроможність і залежність від проєктного фінансування, що впливає на сталість участі.

Органи місцевого самоврядування прикордонних територій є партнером особливого типу: вони мають публічно-владний статус, володіють інформацією про локальну обстановку і водночас представляють інтереси населення, на життєдіяльність якого безпосередньо впливають режимні обмеження. Саме ця подвійність робить їх найбільш придатним партнером для узгодження безпекових вимог із потребами громад.

Суб'єкти господарювання, діяльність яких пов'язана з перетином кордону, – перевізники, експедитори, митні брокери – мають прямий економічний інтерес у передбачуваності та швидкості процедур. Їх ресурсом є детальне знання практичних проблем оформлення, а мотивацією – зменшення власних витрат. Управлінська цінність цього партнера полягає в тому, що він здатен точно вказати на вузькі місця процедур, які не фіксуються у відомчій звітності.

Наукові та освітні установи забезпечують методологічний ресурс: розроблення методик оцінювання, узагальнення зарубіжного досвіду, підготовку кадрів. Засоби масової інформації виконують функцію інформаційного посередництва, а їх залучення до роз'яснювальної роботи є одним із засобів протидії маніпулятивним впливам у прикордонні.

Міжнародні партнери та громадські організації суміжних держав становлять окрему категорію, значення якої зумовлене тим, що частина проблем прикордонного простору має транскордонний характер і не може бути розв'язана зусиллями однієї сторони.

Наведена типологія має практичний наслідок: універсальні форми взаємодії не є результативними. Кожна категорія партнерів потребує власного формату участі – експертні групи для аналітичних інститутів, угоди про співпрацю для органів місцевого самоврядування, консультативні механізми для суб'єктів господарювання, спільні дослідницькі проекти для наукових установ.

Форми державно-громадського партнерства у прикордонній сфері доцільно згрупувати за трьома рівнями, що різняться за ступенем інституціоналізації та характером участі.

Інституційний рівень охоплює сталі організаційні форми взаємодії. До нього належать громадські ради при Державній прикордонній службі України та її регіональних підрозділах; експертні групи, що залучаються до опрацювання окремих питань; консультативно-дорадчі органи; партнерські мережі, які об'єднують громадські організації, що працюють у прикордонній

тематиці; співпраця з органами місцевого самоврядування прикордонних територій. Управлінська цінність цього рівня полягає у створенні постійно діючих каналів взаємодії, які не залежать від конкретної ситуації чи персонального складу керівництва. Особливе значення має співпраця з органами місцевого самоврядування: прикордонні громади є не об'єктом безпекової політики, а її учасником, оскільки режимні обмеження безпосередньо впливають на умови їхньої життєдіяльності, а місцеві органи володіють інформацією про локальну обстановку [104].

Прикордонні громади потребують окремого розгляду, оскільки в чинній практиці вони найчастіше розглядаються як об'єкт безпекової політики, тоді як їх управлінський потенціал значно ширший.

Підстави для перегляду цього підходу є такими. По-перше, режимні обмеження безпосередньо впливають на умови життєдіяльності громад – на землекористування, господарську діяльність, транспортне сполучення, розвиток туризму, – а отже, ці громади є стороною, інтереси якої зачіпаються управлінськими рішеннями. По-друге, мешканці прикордонних населених пунктів володіють знанням локальної обстановки, яке не може бути отримане технічними засобами: обізнаністю щодо місцевості, сталих маршрутів пересування, нетипової активності. По-третє, органи місцевого самоврядування розпоряджаються ресурсами, які можуть бути спрямовані на облаштування під'їзних шляхів, освітлення, зв'язок, підтримку інфраструктури, що має пряме безпекове значення.

Водночас участь громад стримується кількома чинниками. Перший – асиметрія інформації: громади не мають доступу до відомостей, необхідних для змістовної участі в обговоренні безпекових питань. Другий – відсутність усталених форматів взаємодії, унаслідок чого співпраця має ситуативний характер. Третій – потенційна конфліктність інтересів: посилення режимних обмежень, доцільне з безпекового погляду, може погіршувати економічне становище громади, і механізм розв'язання такого конфлікту наразі не формалізований.

Управлінське розв'язання цієї проблеми полягає не в наданні громадам доступу до інформації з обмеженим доступом, а у запровадженні процедур завчасного консультування щодо рішень, які впливають на умови життєдіяльності, з обов'язковим інформуванням про результати розгляду висловлених пропозицій. Такий підхід дозволяє врахувати позицію громади, не порушуючи вимог режиму секретності.

Конкретні формати такого консультування доцільно диференціювати за характером рішення. Рішення про встановлення або зміну меж контрольованих прикордонних районів і прикордонної смуги, які безпосередньо визначають умови господарювання та пересування, потребують попереднього обговорення з відповідними радами із заздалегідь визначеним строком подання зауважень. Рішення про режим роботи пунктів пропуску, зміну порядку пропуску або запровадження додаткових процедур потребують не обговорення, а завчасного інформування, оскільки ухвалюються за безпековими підставами, однак безпосередньо впливають на планування діяльності перевізників і жителів прикордоння. Рішення щодо розміщення інженерних та інфраструктурних об'єктів потребують узгодження питань землекористування, компенсаційних механізмів і відновлення порушених умов життєдіяльності. Розмежування цих трьох типів рішень має практичне значення: воно дозволяє уникнути як надмірного розширення предмета консультацій на питання оперативного управління, так і формального інформування там, де фактично необхідне узгодження.

Самостійним форматом взаємодії з громадами є участь у формуванні уявлення про прикордонну обстановку через канали інформування. Жителі прикордонних населених пунктів об'єктивно володіють відомостями про нетипову активність, зміни маршрутів руху та появу сторонніх осіб, однак результативність цього каналу залежить від двох умов: наявності простого і безпечного способу передавання інформації та зворотного зв'язку про її використання. За відсутності другої умови канал згасає, оскільки повідомлення без відгуку сприймається як безрезультатне. Управлінська

цінність цього формату полягає в тому, що він не потребує значних ресурсів і водночас частково компенсує обмеженість технічних засобів спостереження на протяжних ділянках кордону.

Ще одним форматом є участь громад і місцевого бізнесу в розв'язанні проблем, що виникають унаслідок нерівномірного навантаження на пункти пропуску. Черги, стан під'їзних шляхів, побутові умови очікування, доступність інформації про пропускну спроможність – усе це перебуває на межі компетенції прикордонного відомства та органів місцевого самоврядування, а тому не може бути врегульоване жодним із них самотійно. Практика спільного вирішення таких питань має додатковий управлінський ефект: вона формує досвід взаємодії, який згодом може бути використаний у ситуаціях більшої складності.

Процедурний рівень охоплює форми участі, прив'язані до конкретних управлінських процесів. До нього належать публічні консультації щодо проєктів нормативно-правових актів і програмних документів; стратегічні сесії, що дозволяють спільно опрацьовувати пріоритети розвитку системи; громадське обговорення програм; соціальне партнерство у реалізації спільних проєктів; участь громад у підготовці локальних безпекових ініціатив. Управлінська цінність цього рівня полягає в тому, що він забезпечує врахування позиції зацікавлених сторін до прийняття рішення, а не після нього, що суттєво знижує ризик подальшого опору впровадженню.

Цифровий рівень охоплює інструменти, що з'явилися внаслідок цифровізації публічного управління: електронні петиції; онлайн-консультації; оприлюднення відкритих даних про діяльність прикордонного відомства; цифрові платформи зворотного зв'язку; інформаційні кампанії у цифровому середовищі. Управлінська цінність цього рівня полягає у зниженні бар'єрів участі: цифрові інструменти дозволяють охопити тих, хто не входить до організованого громадського сектору, зокрема мешканців віддалених прикордонних населених пунктів та осіб, які регулярно перетинають кордон.

Систематизацію рівнів і форм партнерства подано в таблиці 3.3.

Таблиця 3.3

Рівні та форми державно-громадського партнерства у сфері прикордонної
безпеки України

Рівень	Форми реалізації	Управлінська цінність	Умови результативності
Інституційний	Громадські ради при ДПСУ та її підрозділах, експертні групи, консультативно-дорадчі органи, партнерські мережі, співпраця з органами місцевого самоврядування прикордонних територій	Створення постійно діючих каналів взаємодії, незалежних від конкретної ситуації	Наявність у структурі відомства підрозділу, відповідального за координацію роботи з громадським сектором
Процедурний	Публічні консультації, стратегічні сесії, громадське обговорення програм, соціальне партнерство, участь громад у локальних безпекових ініціативах	Врахування позиції зацікавлених сторін до прийняття рішення, зниження ризику опору впровадженню	Завчасність проведення, змістовний зворотний зв'язок щодо врахування пропозицій
Цифровий	Електронні петиції, онлайн-консультації, відкриті дані, цифрові платформи зворотного зв'язку, інформаційні кампанії	Зниження бар'єрів участі, охоплення неорганізованої громадськості	Достатність обсягу оприлюднюваних даних, зручність і доступність платформ

Примітка. Складено автором.

Державно-громадське партнерство у сфері прикордонної безпеки має не лише залучальний, а й комунікативний та контрольний виміри, які потребують окремого розгляду.

Комунікативний вимір визначається тим, що прикордонна безпека є сферою, у якій держава щоденно взаємодіє з мільйонами осіб. Як показано у підрозділі 2.1, упродовж 2025 року на державному кордоні оформлено понад 37 млн осіб, причому переважну більшість перетинань здійснили громадяни України. Це означає, що суспільне сприйняття прикордонного відомства

формується не з офіційних повідомлень, а з безпосереднього досвіду взаємодії у пунктах пропуску. Комунікаційна стратегія має враховувати цю обставину: роз'яснення правил перетину кордону, завчасне інформування про зміни процедур, пояснення причин обмежень та черг є не допоміжною функцією, а частиною управлінського процесу. Особливої актуальності це набуло у зв'язку із запровадженням Європейським Союзом нових процедур контролю, коли значна частина ускладнень для громадян була зумовлена рішеннями, що ухвалювалися поза межами української юрисдикції, а отже, потребувала окремого роз'яснення.

Вимір довіри є похідним від комунікативного, але має самостійне значення. Довіра до прикордонних інституцій не може бути встановлена нормативним актом: вона формується через передбачуваність процедур, послідовність рішень, зрозумілість підстав обмежень і наявність дієвих механізмів оскарження. Управлінське значення довіри полягає в тому, що вона знижує транзакційні витрати контролю: у середовищі з високим рівнем довіри більша частка осіб добровільно дотримується правил, що дозволяє зосередити ресурси на дійсно ризикових напрямках [15].

Контрольний вимір реалізується через громадський моніторинг діяльності прикордонних органів. Він охоплює якість надання адміністративних послуг у пунктах пропуску, дотримання прав осіб під час контролю, обґрунтованість відмов у пропуску, прозорість використання ресурсів. Принципово, що громадський контроль не підміняє внутрішньовідомчий чи судовий: він має власну нішу – виявлення системних, повторюваних проблем, які не завжди фіксуються у відомчій звітності, оскільки не супроводжуються формальними порушеннями.

Водночас реалізація партнерської моделі стикається з низкою обмежень, які мають бути враховані.

Недостатня інституційна спроможність частини громадських організацій, що працюють у безпековій тематиці, обмежує їхню здатність до кваліфікованої аналітичної роботи та сталої участі.

Обмежений доступ до інформації є об'єктивним наслідком специфіки сфери: значна частина відомостей має обмежений доступ. Проблема, однак, полягає не в самому факті обмежень, а у відсутності чітких критеріїв розмежування інформації, що може бути оприлюднена, і тієї, що не підлягає розголошенню, внаслідок чого рішення ухвалюються ситуативно.

Фрагментарність взаємодії зумовлена відсутністю у структурі відомства спеціалізованих підрозділів, відповідальних за координацію роботи з громадським сектором, унаслідок чого взаємодія залежить від ініціативи окремих керівників і не має сталого характеру.

Нерозвиненість механізмів оцінювання результативності партнерства означає, що ані держава, ані громадські інституції не мають інструментів визначення того, чи вплинула участь на прийнятті рішення, що з часом знижує мотивацію до подальшої співпраці.

Інструментом системної реалізації державно-громадського партнерства може стати національна програма «Безпечний кордон – спільна справа держави і громади». Її призначення полягає в тому, щоб перевести партнерство з площини епізодичних заходів у площину сталої управлінської практики.

Концептуально програма має ґрунтуватися на кількох засадах. Вона охоплює всі три рівні партнерства, забезпечуючи їх взаємне доповнення, а не конкуренцію. Вона має територіальну прив'язку: основним осередком реалізації є прикордонні громади, для яких безпекова тематика має безпосереднє практичне значення. Вона передбачає визначення відповідального суб'єкта координації в структурі прикордонного відомства, без чого програма ризикує залишитися декларацією. Нарешті, вона містить механізм оцінювання результативності, що дозволяє визначати вплив партнерства на управлінські рішення.

Основними напрямками програми доцільно визначити: розвиток інституційних форм взаємодії у прикордонних регіонах; проведення регулярних публічних консультацій щодо змін у процедурах, що зачіпають

інтереси громадян і суб'єктів господарювання; інформаційно-просвітницьку діяльність, спрямовану на формування культури безпеки та здатності розпізнавати маніпулятивні впливи; розвиток цифрових каналів зворотного зв'язку; підтримку локальних безпекових ініціатив прикордонних громад.

Реалізація програми потребує етапності та вимірюваності, без яких вона залишиться переліком намірів.

Підготовчий етап передбачає визначення відповідального суб'єкта координації у структурі прикордонного відомства, встановлення критеріїв розмежування інформації, що може бути оприлюднена, і тієї, що не підлягає розголошенню, а також укладення угод про співпрацю з органами місцевого самоврядування прикордонних територій. Без вирішення цих трьох питань подальші заходи не мають організаційної основи.

Основний етап передбачає розгортання інституційних форм взаємодії в регіонах, запровадження регулярних консультацій щодо змін у процедурах, реалізацію інформаційно-просвітницьких заходів у прикордонних громадах та запуск цифрових каналів зворотного зв'язку.

Етап закріплення передбачає оцінювання результатів, коригування форматів взаємодії та нормативне закріплення тих практик, які довели свою дієвість.

Оцінювання результативності партнерства доцільно здійснювати за чотирма групами показників: показниками участі, що відображають кількість і представницький характер учасників взаємодії; показниками впливу, що відображають частку пропозицій, врахованих при ухваленні рішень; показниками комунікації, що відображають обізнаність громадян із правилами та змінами процедур; показниками довіри, що відображають оцінку прикордонних інституцій населенням прикордонних територій. Ключовою є друга група: саме частка врахованих пропозицій відрізняє партнерство від імітації участі.

Кожна з наведених груп потребує уточнення способу вимірювання, без чого система оцінювання залишиться декларативною. Показники участі

визначаються не загальною кількістю проведених заходів, а кількістю та складом суб'єктів, які взяли в них участь, із розрізненням постійних і разових учасників: переважання разової участі свідчить про відсутність сталих відносин, а вузьке коло постійних учасників – про ризик замикання взаємодії на обмеженому колі організацій.

Показники впливу визначаються співвідношенням кількості поданих і врахованих пропозицій, а також наявністю оприлюдненого обґрунтування щодо відхилених. Друга складова є не менш важливою за першу: відмова у врахуванні пропозиції, супроводжена поясненням, підтримує відносини партнерства, тоді як відсутність відповіді руйнує їх швидше, ніж сама відмова.

Показники комунікації визначаються обізнаністю громадян із чинними правилами перетину державного кордону та їх змінами, часом між ухваленням рішення і його оприлюдненням, а також часткою звернень, зумовлених саме браком інформації, а не змістом самих процедур. Остання величина є інформативною тому, що безпосередньо вказує на неефективність комунікації: якщо значна частина звернень стосується питань, відповіді на які вже оприлюднені, проблема полягає не в обсязі інформації, а в її доступності та формі подання.

Показники довіри визначаються оцінюванням діяльності прикордонних органів населенням прикордонних територій, окремо від загальнонаціональних оцінок, оскільки досвід взаємодії жителів прикордоння суттєво відрізняється від досвіду решти громадян. Вимірювання цієї групи потребує регулярності: одноразове опитування фіксує рівень, але не динаміку, тоді як управлінське значення має саме зміна показника у відповідь на конкретні рішення.

Принциповим є те, що жодна з груп не тлумачиться ізольовано. Висока участь за низького впливу свідчить про імітаційність взаємодії; високий вплив за низької комунікації – про те, що партнерство замкнене на вузькому колі організацій і не досягає широкої аудиторії; зростання довіри за незмінності інших показників потребує перевірки, оскільки може бути зумовлене

чинниками, не пов'язаними з діяльністю прикордонних органів. Саме сукупне тлумачення чотирьох груп дозволяє відрізнити партнерство, що змінює управлінські рішення, від партнерства, що лише супроводжує їх.

Реалізація партнерської моделі потребує також урахування властивих їй ризиків. Ризик імітаційності виникає тоді, коли консультації проводяться після фактичного ухвалення рішення і мають на меті легітимацію, а не врахування позицій. Ризик непередставницькості виникає тоді, коли до взаємодії залучається обмежене коло постійних учасників, позиція яких не відображає ширшого спектра інтересів. Ризик безпекового характеру пов'язаний із можливістю використання відкритих каналів взаємодії для збирання відомостей про діяльність прикордонних підрозділів, що потребує чіткого визначення меж інформаційної відкритості. Урахування цих ризиків є умовою того, щоб партнерство залишалось управлінським інструментом, а не формальною процедурою.

Слід підкреслити, що програма розглядається тут саме як інструмент реалізації партнерства, а не як самостійний напрям модернізації системи. Питання нормативного оновлення, інституційної трансформації прикордонного відомства, цифровізації прикордонного адміністрування та інфраструктурного розвитку є предметом наступного підрозділу.

Узагальнюючи, слід констатувати, що розвиток державно-громадського партнерства у сфері прикордонної безпеки України становить не додаткову, а органічну складову вдосконалення публічного адміністрування. Партнерство забезпечує механізму те, чого не здатні дати внутрішньовідомчі інструменти: інформацію про фактичне сприйняття управлінських рішень, канал раннього виявлення системних проблем, підтримку прикордонних громад та суспільну довіру, яка сама виступає ресурсом безпеки. Перехід від логіки залучення до логіки партнерства потребує інституційних рішень – визначення відповідального суб'єкта координації, встановлення критеріїв відкритості інформації та запровадження механізмів оцінювання результативності участі, – без яких партнерство залишається декларативним.

3.3. Стратегічна модернізація публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України

Розроблений у підрозділі 3.1 комплексний механізм визначає, як мають бути пов'язані компоненти системи публічного адміністрування прикордонної безпеки. Розглянутий у підрозділі 3.2 партнерський вимір забезпечує зв'язок цієї системи із суспільством. Водночас впровадження механізму потребує змін у самій основі системи – нормативній, інституційній, цифровій та інфраструктурній. Ці зміни доцільно розглядати не як перелік окремих пропозицій, а як єдину стратегію модернізації.

Потреба саме в стратегічному, а не фрагментарному підході зумовлена характером виявлених у другому розділі проблем. Вони є взаємопов'язаними: фрагментарність нормативного регулювання обмежує можливості інституційної перебудови; відсутність інтегрованих інформаційних систем унеможливорює повноцінне впровадження ризик-орієнтованого підходу, який мав би стати основою нової моделі роботи прикордонного відомства; недостатня пропускну спроможність інфраструктури знецінює цифрові рішення, оскільки вузьким місцем залишається фізичне облаштування пунктів пропуску; а відсутність системи оцінювання результатів не дозволяє визначити, чи дали зміни очікуваний ефект [19; 73].

З цього випливає ключова теза: стратегічна модернізація потребує одночасного оновлення нормативної основи, інституційної моделі Державної прикордонної служби України, цифрового середовища, прикордонної інфраструктури та кадрової спроможності. Послідовне вирішення цих завдань – спочатку закон, потім інституції, потім технології – не дає результату, оскільки кожен наступний крок блокується невирішеністю попередніх, а відкладені напрями встигають застаріти [58].

Водночас одночасність не означає безструктурності. Модернізація має власну логічну послідовність, у якій кожен елемент створює умови для наступного, а завершальний повертає систему до початкового: законодавча рамка → інституційна трансформація ДПСУ → цифровізація і «розумний

кордон» → інфраструктурна програма → оцінювання результатів, за наслідками якого коригуються всі попередні елементи. Цю логічну модель відображено на рисунку 3.2.



Рис. 3.2. Логічна модель стратегічної модернізації публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України

Примітка. Розроблено автором.

Нормативне оновлення системи прикордонної безпеки є першим елементом моделі, оскільки саме воно задає рамку для решти змін.

Проведений у підрозділі 2.2 аналіз виявив сім проблем чинного нормативного механізму, серед яких центральними є фрагментарність регулювання, розпорошеність норм між галузевими масивами та недостатнє законодавче закріплення підходів інтегрованого управління кордонами. Ці проблеми не можуть бути усунені внесенням змін до чинних актів, оскільки мають системний характер: доповнення окремих законів лише збільшує обсяг регулювання, не усуваючи його розпорошеності.

З огляду на це обґрунтованою є доцільність розроблення нового базового законодавчого акта – Закону України «Про прикордонну безпеку України». Його призначення полягає в консолідації засадничих положень, які нині розпорошені між кількома законами та значною кількістю підзаконних актів [54].

Концептуальні засади такого закону мають ґрунтуватися на системному розумінні прикордонної безпеки, обґрунтованому в першому розділі.

Предметом регулювання має бути не лише охорона державного кордону, а прикордонна безпека як цілісний об'єкт публічного адміністрування. Закон має визначити систему суб'єктів прикордонної безпеки та розмежувати їхні повноваження, усуваючи виявлену у підрозділі 2.2 невизначеність; законодавчо закріпити принципи інтегрованого управління кордонами, зокрема чотирирівневу модель контролю, статус яких нині обмежується актами стратегічного планування; встановити засади міжвідомчої координації та інформаційного обміну, перетворивши їх із предмета домовленостей на правовий обов'язок; закріпити ризик-орієнтований підхід як обов'язковий елемент планування прикордонної діяльності; визначити механізм пріоритизації безпекових, правоохоронних, сервісних та оборонних функцій ДПСУ в ситуаціях, коли вони конкурують між собою.

Структурна логіка закону має передбачати чітке розмежування стратегічного планування, оперативного управління та тактичного реагування, оскільки саме змішування цих рівнів є одним із джерел управлінської невизначеності.

Внутрішня будова закону має забезпечувати поєднання засадничого і процедурного регулювання в межах одного акта. Поряд із положеннями, що визначають засади, систему суб'єктів і принципи прикордонної безпеки, закон має містити самостійний розділ про прикордонний контроль, який уніфікує процедури для всіх відомств, що здійснюють діяльність у пунктах пропуску, і закріплює процесуальні гарантії осіб. Таке рішення дозволяє уникнути як збереження нинішньої ситуації, коли кожне відомство діє за власними інструкціями, так і множення нових кодифікаційних актів, узгодження яких потребує значно більшого часу, ніж ухвалення одного базового закону. Проект Закону України «Про прикордонну безпеку України» подано в Додатку Д.

Нормативне оновлення має враховувати також обґрунтовану в першому розділі гібридну адаптаційну модель, що синтезує елементи провідних зарубіжних практик стосовно до українських умов. Її зміст відображено на рисунку 3.3.



Рис. 3.3. Гібридна адаптаційна модель публічного адміністрування прикордонної безпеки України

Примітка. Розроблено автором за результатами компаративного аналізу, здійсненого у підрозділі 1.3.

Гібридність запропонованої моделі полягає не в еклектичному поєднанні елементів різних систем, а у свідомій та структурованій їх інтеграції: європейська модель забезпечує нормативний фреймворк і стандарти контролю, американська – операційну методологію аналізу загроз, канадська – процедурні гарантії прав осіб, скандинавська – засади комунікації та підзвітності. Кожна складова моделі потребує відповідного нормативного закріплення, що відображено в таблиці 3.4.

Інституційна трансформація Державної прикордонної служби України є другим елементом моделі модернізації. Її змістом є перехід до сервісно-аналітичної моделі функціонування.

Обґрунтування такого переходу впливає з виявлених у другому розділі проблем. Прикордонне відомство функціонує в умовах зростаючого навантаження за обмежених кадрових ресурсів, що породжує суперечність між глибиною перевірки та пропускнуою спроможністю. Ця суперечність не

може бути вирішена нарощуванням чисельності персоналу: вона потребує зміни самої моделі роботи – переходу від суцільного контролю до диференційованого, заснованого на попередньому аналізі ризиків.

Таблиця 3.4

Відповідність складових гібридної адаптаційної моделі та необхідних
нормативних змін

Складова моделі	Функція в моделі	Необхідна нормативна зміна
Європейська (інтегроване управління кордонами)	Нормативний фреймворк, стандарти контролю	Законодавче закріплення чотирирівневої моделі інтегрованого управління кордонами та стандартів контрольних процедур
Американська (ризик-орієнтована)	Операційна методологія, аналіз загроз	Закріплення ризик-орієнтованого підходу як обов'язкового елемента планування прикордонної діяльності
Канадська (баланс безпеки і прав людини)	Процедурні гарантії, права осіб	Запровадження обов'язкових процедурних гарантій: право на перекладача, оскарження відмови у пропуску, диференційовані процедури за рівнем ризику
Скандинавська (прозорість, партнерство)	Комунікація, підзвітність	Закріплення обов'язку публічної звітності ДПСУ та нормативне врегулювання механізмів громадського контролю

Примітка. Складено автором.

Сервісно-аналітична модель передбачає два взаємопов'язані зрушення. Аналітична складова означає посилення підрозділів, що здійснюють аналіз ризиків, прогнозування загроз і моніторинг зовнішнього середовища, а також перенесення частини контрольного навантаження з моменту перетину кордону на етап попереднього оцінювання. Сервісна складова означає диференціацію процедур: зосередження ресурсів на потенційно ризикових об'єктах за одночасного спрощення процедур для низькоризикових категорій осіб і суб'єктів господарювання [65; 110].

Організаційно це потребує створення підрозділів прогнозування загроз, розвитку міжвідомчих координаційних платформ, а також перегляду системи

показників результативності: оцінювання діяльності за кількістю виявлених порушень стимулює екстенсивний контроль, тоді як оцінювання за співвідношенням виявлених порушень до обсягу перевірок стимулює аналітичну роботу.

Кадрова складова інституційної трансформації є її критичним елементом, оскільки саме вона визначає, чи буде нова модель роботи реалізована на практиці. Аналітична модель потребує інших компетентностей, ніж класична контрольна, а досвід реформ у публічному секторі свідчить, що зміна нормативної основи та організаційної структури за незмінності професійного профілю персоналу відтворює попередні управлінські практики під новими назвами.

Зміст кадрової трансформації полягає у формуванні трьох груп компетентностей. Перша група – аналітичні компетентності: робота з даними, оцінювання ризиків, виявлення закономірностей, робота з інформаційно-аналітичними системами. Друга група – комунікативні компетентності: взаємодія з різними категоріями осіб, роз'яснення підстав рішень, робота в умовах підвищеної емоційної напруженості, характерної для пунктів пропуску. Третя група – правові компетентності: знання процедурних гарантій, підстав обмеження прав, вимог міжнародних стандартів поведінки з особами, які потребують захисту.

Реалізація цього завдання потребує змін на трьох рівнях підготовки. На рівні первинної професійної підготовки – включення відповідних тем до освітніх програм закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання. На рівні підвищення кваліфікації – запровадження регулярних програм для персоналу, що вже виконує службові обов'язки, оскільки саме ця категорія забезпечує поточне функціонування системи. На рівні управлінської підготовки – формування у керівного складу компетентностей стратегічного планування, управління змінами та міжвідомчої взаємодії.

Самостійного вирішення потребує питання утримання персоналу. Формування аналітичних і цифрових компетентностей підвищує ринкову

вартість фахівця, а отже, посилює ризик його переходу до інших сфер. Це означає, що кадрова складова модернізації не може обмежуватися підготовкою і має охоплювати умови служби, кар'єрні перспективи та професійне визнання.

Цифровізація прикордонного адміністрування є третім елементом моделі й безпосередньо забезпечує можливість функціонування сервісно-аналітичної моделі.

Концептуальною основою цифровізації виступає модель «розумного кордону», що передбачає інтелектуальне управління потоками на основі попередньої обробки даних, автоматизованої ідентифікації та диференційованого контролю. Її складовими є біометричні технології ідентифікації, автоматизовані системи перевірки документів, інструменти аналітичної обробки даних для виявлення закономірностей і оцінювання ризиків, а також системи спостереження за прикордонною обстановкою [174; 250].

Однак ключовим елементом цифровізації є не окремі технології, а створення єдиного інформаційного простору обміну даними між усіма суб'єктами прикордонного контролю. Як показано у підрозділі 2.2, фрагментарність інформаційних систем є не технічною, а управлінською проблемою: без спільного інформаційного ресурсу неможливі ані спільне оцінювання ризиків, ані узгоджене планування. Це означає, що пріоритетом цифровізації має бути саме інтеграція наявних систем, а не нарощування кількості окремих цифрових рішень.

Особливої уваги потребує сумісність національних цифрових рішень із системами Європейського Союзу. Досвід запровадження Європейським Союзом нових процедур контролю, розглянутий у підрозділі 2.1, засвідчив, що зміни в зовнішньому регуляторному середовищі безпосередньо позначаються на роботі українських пунктів пропуску. Це зумовлює потребу завчасного узгодження технічних рішень і формування прогностичної спроможності відповідних підрозділів [192].

Цифровізація має супроводжуватися розвитком кіберзахисту інформаційних систем і баз персональних та біометричних даних, оскільки зростання обсягу даних, що обробляються, пропорційно збільшує наслідки їх можливої компрометації.

Інфраструктурна модернізація є четвертим елементом моделі. Її призначення полягає в усуненні фізичних обмежень, які знецінюють нормативні, інституційні та цифрові зміни.

Як установлено у підрозділі 2.1, стан пунктів пропуску характеризується нерівномірністю: основне навантаження припадає на західний напрямок, а проєктна пропускна спроможність значної частини об'єктів не відповідає фактичним обсягам потоку. Водночас чинна практика модернізації вже демонструє елементи ризик- і ресурсорієнтованого підходу: модернізація «малих» пунктів пропуску виявляється економічно доцільнішою альтернативою капітальному будівництву, забезпечуючи відчутний приріст пропускної спроможності за суттєво менших витрат.

Інструментом системної інфраструктурної модернізації може стати Національна програма «Модернізований кордон України» з горизонтом планування до 2035 року. Її призначення полягає в переході від реагування на окремі проблемні об'єкти до планового розвитку прикордонної інфраструктури на основі визначених пріоритетів.

Концептуально програма має ґрунтуватися на кількох засадах. Пріоритизація об'єктів здійснюється за критерієм фактичного навантаження та прогнозованої динаміки потоків, а не за рівномірним розподілом ресурсів. Модернізація фізичної інфраструктури поєднується з цифровим оснащенням: облаштування пункту пропуску без відповідного технічного забезпечення не дає очікуваного приросту пропускної спроможності. Розвиток сервісної складової – зон очікування, інформаційного забезпечення, умов для маломобільних груп населення – розглядається як елемент безпекової інфраструктури, а не як факультативне доповнення. Нарешті, програма

передбачає узгодження планів розвитку із суміжними державами, оскільки пропускна спроможність визначається слабшою ланкою з обох боків кордону.

Оцінювання результатів модернізації є завершальним елементом логічної моделі й водночас механізмом її коригування. Воно безпосередньо реалізує результативно-оцінювальний компонент комплексного механізму, обґрунтований у підрозділі 3.1.

Система оцінювання має ґрунтуватися на індикаторах, що охоплюють чотири групи показників: безпекові (динаміка виявлення порушень у співвідношенні з обсягами перевірок, результативність протидії організованим формам транскордонної злочинності); організаційні (час обслуговування в пунктах пропуску, рівень міжвідомчої координації, повнота інформаційного обміну); правозахисні (кількість і результати оскаржень рішень посадових осіб, дотримання процесуальних гарантій); євроінтеграційні (ступінь відповідності процедур стандартам Європейського Союзу) [211].

Принциповою вимогою є коректність тлумачення показників. Як зазначено у підрозділі 2.3, зменшення кількості виявлених правопорушень може свідчити як про зниження результативності контролю, так і про його високу превентивну дію, а тому окремі показники не можуть тлумачитися ізольовано.

Результати оцінювання мають підлягати публічному оприлюдненню, що одночасно забезпечує реалізацію принципу прозорості та створює умови для громадського контролю, розглянутого у підрозділі 3.2.

Реалізація стратегічної модернізації потребує визначеності щодо її ресурсного забезпечення та часових горизонтів, без чого запропоновані напрями залишаються переліком бажаних змін.

За характером ресурсної потреби напрями модернізації суттєво різняться. Нормативне оновлення потребує переважно організаційного та експертного ресурсу і є найменш витратним, що обґрунтовує його першочерговість. Інституційна трансформація потребує кадрового ресурсу та часу, оскільки формування нових компетентностей не може бути здійснене

одномоментно. Цифровізація потребує значних початкових вкладень, які, однак, дають відкладений ефект економії за рахунок скорочення трудомісткості процедур. Інфраструктурна модернізація є найбільш капіталомісткою і водночас найбільш залежною від зовнішніх джерел фінансування.

Часові горизонти реалізації доцільно розмежувати на три періоди. Короткостроковий період охоплює заходи, що не потребують значних вкладень: розроблення проєктів нормативних актів, унормування протоколів міжвідомчої взаємодії, перегляд системи показників результативності, запровадження процедур консультування з прикордонними громадами. Середньостроковий період охоплює інституційну перебудову, інтеграцію інформаційних систем та оновлення програм підготовки персоналу. Довгостроковий період охоплює інфраструктурну модернізацію та повне впровадження підходів інтегрованого управління кордонами.

Джерелами ресурсного забезпечення поряд із коштами державного бюджету є міжнародна технічна допомога, кредитні та грантові інструменти підтримки євроінтеграційних реформ, а також ресурси місцевих бюджетів у частині розвитку прилеглої до пунктів пропуску інфраструктури. Управлінською умовою результативного використання цих джерел є узгодженість проєктів між собою: практика реалізації окремих ініціатив за різними програмами без спільної архітектури є одним із чинників фрагментарності цифрових систем, зафіксованої у другому розділі [202].

Самостійним ресурсом модернізації є системна підтримка міжнародних партнерів, яка охоплює чотири напрями: нормативно-правову гармонізацію, інституційну розбудову, технологічне переоснащення та підготовку кадрів. Frontex є провідним партнером у впровадженні моделі інтегрованого управління кордонами відповідно до стандартів Шенгенського кодексу: агенція надає технічну допомогу, залучає підрозділи ДПСУ до спільних операцій на зовнішніх кордонах ЄС та інтегрує Україну до аналітичних платформ виявлення ризиків і підроблених документів, а участь українських

офіцерів у програмах Центру передового досвіду сприяє засвоєнню єдиних стандартів контролю. EUAM Ukraine зосереджується на реформуванні цивільного сектору безпеки: стратегічних консультаціях у сфері прикордонного менеджменту, супроводі розроблення нормативно-правових актів з урахуванням *acquis communautaire* та підготовці персоналу з методів протидії транскордонній злочинності, приділяючи особливу увагу імплементації принципів верховенства права та підзвітності. EUBAM здійснює моніторинг ситуації на українсько-молдовській ділянці кордону, надає рекомендації щодо впровадження спільного прикордонного контролю та сприяє формуванню інтегрованості прикордонних відомств. Інтерпол забезпечує обмін оперативними даними про осіб у міжнародному розшуку, викрадені транспортні засоби та підроблені документи безпосередньо в пунктах пропуску, а ОБСЄ реалізує проєкти у сфері розмінування прикордонних територій, протидії торгівлі людьми та підготовки персоналу з питань кібербезпеки. Управлінське значення цієї конфігурації полягає в її комплементарності: Frontex і EUBAM зосереджені на операційних та технічних аспектах, EUAM – на нормативно-інституційних, ОБСЄ – на гуманітарних і правозахисних, Інтерпол – на оперативно-інформаційних, що дозволяє уникнути дублювання зусиль. Водночас зовнішня підтримка не заміщує національної відповідальності: вона прискорює модернізацію лише тоді, коли узгоджена з визначеною логічною моделлю змін, а не формує паралельний перелік проєктів.

Реалізація стратегії модернізації супроводжується ризиками, урахування яких є умовою її здійсненності.

Ризик відкладення нормативних змін пов'язаний із тривалістю законодавчих процедур, особливо в умовах воєнного стану, коли пріоритет надається невідкладним питанням. Засобом мінімізації є поділ нормативного оновлення на етапи з першочерговим ухваленням тих положень, які не потребують складного узгодження, зокрема щодо міжвідомчого інформаційного обміну.

Ризик технологічної залежності виникає внаслідок орієнтації цифрових рішень на конкретні технологічні платформи, зміна яких згодом потребує значних витрат. Засобом мінімізації є пріоритет відкритих стандартів обміну даними над закритими відомчими рішеннями.

Ризик неузгодженості з євроінтеграційним порядком денним полягає в тому, що національні рішення можуть виявитися несумісними з вимогами, які будуть сформульовані на наступних етапах переговорного процесу. Засобом мінімізації є завчасне узгодження ключових технічних і процедурних рішень із європейськими партнерами.

Ризик втрати керованості змінами виникає за одночасної реалізації кількох напрямів модернізації без єдиного центру відповідальності. Засобом мінімізації є визначення органу, відповідального за координацію реалізації стратегії, та запровадження регулярного моніторингу її виконання.

Ризик зворотності перетворень полягає в можливості повернення до попередніх практик після завершення активної фази реформ. Засобом мінімізації є нормативне закріплення нових процедур і запровадження показників, за якими їх дотримання підлягає постійному оцінюванню.

Узагальнення основних напрямів стратегічної модернізації подано в таблиці 3.5.

Таблиця 3.5

Основні напрями стратегічної модернізації публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України

Напрямок модернізації	Зміст змін	Інструменти реалізації	Очікуваний результат
Нормативне оновлення	Консолідація розпорошених норм; законодавче закріплення інтегрованого управління кордонами, ризик-орієнтованого підходу та засад міжвідомчої координації; розмежування стратегічного, оперативного й тактичного рівнів управління	Закон України «Про прикордонну безпеку України» (Додаток Д); приведення підзаконних актів у відповідність	Усунення фрагментарності регулювання; правова визначеність повноважень суб'єктів; обов'язковість засад інтегрованого управління

Продовження табл. 3.5

Інституційна трансформація ДПСУ	Перехід від суцільного до диференційованого контролю; посилення аналітичної складової; перегляд системи показників результативності	Створення підрозділів прогнозування загроз; міжвідомчі координаційні платформи; оновлення програм підготовки персоналу	Сервісно-аналітична модель функціонування; вирішення суперечності між глибиною перевірки та пропускнуою спроможністю
Цифровізація прикордонного адміністрування	Інтеграція інформаційних систем суб'єктів прикордонного контролю; впровадження аналітичних інструментів та автоматизованої ідентифікації	Концепція «розумного кордону»; єдиний інформаційний простір обміну даними; біометричні технології; системи кіберзахисту	Інформаційна основа ризик-орієнтованого підходу; сумісність із системами ЄС; скорочення часу обслуговування
Інфраструктурна модернізація	Перехід від реагування на окремі об'єкти до планового розвитку за пріоритетами; поєднання фізичної та цифрової модернізації	Національна програма «Модернізований кордон України» до 2035 року; узгодження планів із суміжними державами	Приведення пропускнуої спроможності у відповідність до фактичних потоків; вирівнювання навантаження
Кадрова спроможність	Формування компетентностей аналітичної роботи, комунікації та процедурної справедливості	Оновлення програм підготовки; включення питань міжнародного права, захисту прав людини, роботи з даними	Здатність персоналу реалізувати сервісно-аналітичну модель
Оцінювання результатів	Запровадження системи індикаторів результативності та публічної звітності	Безпекові, організаційні, правозахисні та євроінтеграційні індикатори; механізм публічного оприлюднення	Замикання управлінського циклу; можливість коригування напрямів модернізації

Примітка. Складено автором.

Запропоновані напрями дозволяють усунути конкретні колізії та прогалини чинного регулювання, виявлені у другому розділі. Їх співвіднесення з інструментами усунення подано в таблиці 3.6.

Очікувані результати стратегічної модернізації доцільно розглядати у двох площинах.

У безпековій площині модернізація забезпечує підвищення рівня захищеності державного кордону за рахунок переходу до ризик-орієнтованого контролю, посилення аналітичної спроможності та інтеграції інформаційних ресурсів; посилення протидії організованим формам транскордонної

злочинності; підвищення стійкості системи до кризових ситуацій завдяки заздалегідь визначеним режимам взаємодії.

Таблиця 3.6

Усунення чинних колізій і прогалин положеннями проєкту Закону України
«Про прикордонну безпеку України»

Чинна колізія або прогалина	Спосіб усунення Законом України «Про прикордонну безпеку України» (Додаток Д)
Відсутність єдиного акта, що визначає систему суб'єктів прикордонної безпеки та розподіл їх повноважень	Розділ про систему суб'єктів прикордонної безпеки: визначення центрального і взаємодіючих суб'єктів, розмежування їх компетенції та відповідальності
Відсутність законодавчого закріплення принципів інтегрованого управління кордонами	Закріплення чотирирівневої моделі контролю та засад інтегрованого управління кордонами як обов'язкових елементів державної політики, а не положень актів стратегічного планування
Неузгодженість норм щодо меж компетенції між базовими законами прикордонної сфери	Консолідація норм у межах одного акта та скасування суперечливих положень прикінцевими і перехідними положеннями
Відсутність єдиної процедури прикордонного контролю: кожне відомство діє за власними інструкціями	Розділ про прикордонний контроль: єдині засади та уніфіковані процедури для всіх суб'єктів, що здійснюють контроль у пунктах пропуску
Відсутність достатніх процесуальних гарантій особи при відмові у пропуску	Статті про права осіб під час контролю, обов'язкове мотивування рішення про відмову у пропуску та порядок його оскарження
Відсутність нормативної основи застосування аналітичних і автоматизованих інструментів у прикордонному контролі	Статті про цифрові та автоматизовані інструменти контролю, аналіз ризиків і захист персональних та біометричних даних
Нечітке регулювання міжвідомчого інформаційного обміну в кризових ситуаціях	Розділ про координацію та єдиний інформаційний простір: обов'язки щодо надання даних, формати обміну, відповідальність за неповноту, заздалегідь визначені режими взаємодії в кризових ситуаціях
Відсутність механізму пріоритизації конкуруючих функцій ДПСУ	Стаття про співвідношення безпекових, правоохоронних, сервісних та оборонних функцій і диференціацію процедур за рівнем ризику
Відсутність системи оцінювання результативності та публічної звітності	Розділ про оцінювання результативності: перелік індикаторів, суб'єкт узагальнення, періодичність і обов'язкове оприлюднення результатів

Примітка. Складено автором.

В управлінській площині модернізація забезпечує усунення фрагментарності нормативного регулювання та правову визначеність повноважень суб'єктів; інституційну закріпленість міжвідомчої координації; формування інформаційної основи для прийняття рішень; можливість оцінювання результативності та коригування управлінських рішень; підвищення якості прикордонного контролю як адміністративної послуги;

зростання відповідності національної системи стандартам Європейського Союзу.

Значення запропонованої модернізації для розвитку публічного адміністрування прикордонної безпеки України полягає в тому, що вона переводить систему з режиму реагування на проблеми в режим керованого розвитку. Чинна практика характеризується переважно ситуативним реагуванням: зміни вносяться після того, як проблема стала очевидною. Запропонована логічна модель, у якій оцінювання результатів замикає цикл і живить коригування всіх попередніх елементів, створює умови для випереджального управління, що є однією з визначальних ознак сучасного публічного адміністрування.

Висновки до розділу 3

1. Обґрунтовано, що дисфункція публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України зумовлена не нестачею окремих елементів системи, а характером зв'язків між ними. Запропоновано комплексний механізм публічного адміністрування як інтегровану систему нормативно-правового, організаційно-інституційного, координаційного, інформаційно-аналітичного, контрольно-охоронного та результативно-оцінювального компонентів, які забезпечують узгоджену діяльність суб'єктів щодо охорони й захисту державного кордону, протидії транскордонним загрозам, дотримання прав людини та адаптації прикордонної політики до стандартів Європейського Союзу. Самостійного значення надано координаційному й інформаційно-аналітичному компонентам, оскільки їх недостатня розвиненість найчастіше спричиняє розрив між нормативним регулюванням, діяльністю суб'єктів і фактичними результатами управління. Результативно-оцінювальний компонент замикає управлінський цикл і дає змогу локалізувати джерело збою.

2. Обґрунтовано перехід від логіки залучення громадськості до логіки державно-громадського партнерства, що ґрунтується на взаємодоповнюваності ресурсів держави, інститутів громадянського суспільства та прикордонних громад. Держава володіє владними повноваженнями й спеціальними інструментами реагування, тоді як громадські інституції та місцеві спільноти мають локальне знання, комунікаційні канали й довіру населення. Підставами такого переходу визначено середовище гібридних впливів, значення довіри як ресурсу безпеки, потребу в громадському контролі як каналі зворотного зв'язку та євроінтеграційні вимоги демократичного цивільного контролю. Форми партнерства систематизовано за інституційним, процедурним і цифровим рівнями; розкрито його комунікативний, довірчий і контрольний виміри. Водночас встановлено обмеження партнерської моделі: нерівномірну спроможність громадських організацій, нечітке розмежування відкритої та обмеженої інформації, фрагментарність взаємодії. Інструментом системної реалізації партнерства запропоновано національну програму «Безпечний кордон – спільна справа

держави і громади» з територіальною прив'язкою до прикордонних громад, визначеним суб'єктом координації та показниками результативності.

3. Доведено потребу стратегічного, а не фрагментарного підходу до модернізації публічного адміністрування, з огляду на взаємопов'язаність виявлених проблем. Запропоновано логічну модель стратегічної модернізації, у якій поєднано законодавчу рамку, інституційну трансформацію ДПСУ, цифровізацію, інфраструктурну програму та оцінювання результатів. Нормативне оновлення обґрунтовано у формі консолідованого базового акта – Закону України «Про прикордонну безпеку України», проєкт якого подано в Додатку Д. Такий акт має консолідувати розпорошені норми, визначити систему суб'єктів, закріпити принципи інтегрованого управління кордонами, міжвідомчу координацію, ризик-орієнтований підхід і процесуальні гарантії осіб. Розроблено гібридну адаптаційну модель, у якій європейська складова задає нормативний фреймворк, американська – методологію аналізу загроз, канадська – процедурні гарантії, а скандинавська – комунікацію, довіру і підзвітність.

4. Визначено вимоги до комплексного механізму: повноту, несуперечливість, спостережуваність, керованість, зворотність та адаптованість до національного контексту. Установлено, що кожен компонент механізму має прояв на стратегічному, оперативному й тактичному рівнях управління, а нерозрізнення цих рівнів породжує типові управлінські помилки, зокрема спроби усувати тактичні проблеми нормативними засобами або компенсувати нормативні прогалини зусиллями виконавців. Виявлено ризики впровадження: формальне закріплення без ресурсного забезпечення, незбалансований розвиток компонентів, надмірну складність конструкції та можливий відомчий опір. Обґрунтовано трьохетапну послідовність упровадження: нормативне закріплення засад і розмежування компетенції; розвиток координаційного та інформаційно-аналітичного компонентів; запровадження системи оцінювання результативності. Така послідовність дозволяє уникнути імітаційного впровадження та забезпечити реальне функціонування механізму як цілісного управлінського циклу.

5. Систематизовано суб'єктів державно-громадського партнерства: інститути громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування прикордонних територій, суб'єктів господарювання, наукові й освітні установи, засоби масової інформації та міжнародних партнерів. Доведено, що кожна категорія потребує власного формату взаємодії, оскільки універсальні форми участі не забезпечують належної результативності. Прикордонні громади запропоновано розглядати не як об'єкт безпекової політики, а як її учасника, адже вони володіють локальним знанням і ресурсами безпекового значення. Виявлено чинники, які стримують їх участь: асиметрію інформації, відсутність усталених форматів взаємодії та потенційну конфліктність інтересів. Для подолання цих обмежень запропоновано процедури завчасного консультування. Результативність партнерства доцільно оцінювати за показниками участі, впливу, комунікації та довіри, серед яких ключовою є частка врахованих пропозицій, що відрізняє реальне партнерство від імітації участі.

6. Деталізовано інституційну трансформацію ДПСУ через перехід до сервісно-аналітичної моделі, диференціацію процедур за рівнем ризику, перегляд показників результативності та розвиток аналітичних, комунікативних і правових компетентностей персоналу. Пріоритетом цифровізації визначено інтеграцію наявних систем в єдиний інформаційний простір, а інструментом інфраструктурного розвитку – Національну програму «Модернізований кордон України» з горизонтом до 2035 року. Розмежовано коротко-, середньо- й довгостроковий горизонти модернізаційних заходів та наголошено на потребі узгодження проєктів у межах спільної архітектури. Виявлено ризики реалізації стратегії та визначено засоби їх мінімізації: відкриті стандарти обміну даними, закріплення відповідального суб'єкта координації та постійне оцінювання результатів.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення актуального наукового завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних засад і розробленні комплексного механізму публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України, а також практичних рекомендацій щодо його впровадження в умовах воєнного стану, транскордонних загроз та євроінтеграційних процесів. Результати виконання поставлених завдань дають підстави для таких висновків.

1. Визначено місце прикордонної безпеки в системі національної безпеки України. Установлено ієрархію категорій безпекової сфери: національна безпека охоплює захищеність життєво важливих інтересів людини, суспільства й держави; державна безпека є її структурним елементом і стосується захисту конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та обороноздатності; прикордонна безпека виступає складовою державної безпеки, оскільки пов'язана із захистом суверенітету і територіальної цілісності, реалізується через специфічні правові режими та спрямована на протидію транскордонним загрозам. Від неї відмежовано вужче поняття безпеки державного кордону, що має об'єктовий характер; доведено, що змішування цих категорій звужує предмет публічного адміністрування до суто охоронної діяльності. Обґрунтовано міжсистемність прикордонної безпеки, яка взаємодіє з воєнною, економічною, інформаційною, міграційною, екологічною та гуманітарною складовими національної безпеки, і її транзитивну природу – одночасне функціонування як елемента внутрішньої безпеки держави та проєкції її зовнішньополітичних інтересів. Цим, а також каскадним характером наслідків порушення прикордонної безпеки, що поширюються на політичну, соціально-демографічну, суверенну та економічну сфери, зумовлено системотвірне значення координаційної функції. Прикордонну безпеку визначено як стан захищеності життєво важливих інтересів держави, суспільства й особи у прикордонному просторі,

що досягається шляхом реалізації комплексу нормативних, організаційних, контрольних, інформаційно-аналітичних та інженерно-технічних заходів, спрямованих на охорону і захист державного кордону, забезпечення встановлених режимів та протидію транскордонним загрозам. Окреслено об'єктне поле управлінського впливу – державний кордон як фізичний і юридичний об'єкт, прикордонна інфраструктура, правові режими, транскордонні процеси та поведінка суб'єктів прикордонних правовідносин, – множинність і різнорідність якого підтверджує статус прикордонної безпеки як самостійного об'єкта публічного адміністрування.

2. Розкрито поняття, сутність, виміри та принципи публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України. Простежено еволюцію наукових підходів – від класичної бюрократичної моделі та адміністративної школи через неоінституціоналізм до нового публічного менеджменту, належного врядування і нової публічної служби – та встановлено значення й обмеження кожного з них для прикордонної сфери; показано, що орієнтація на кількісні показники пропускної спроможності здатна вступати в суперечність із безпековими завданнями і потребує коригування засадами належного врядування. Виявлено особливості, які унеможливають механічне перенесення цих концепцій: реалізація державою виключної компетенції, поєднання владно-примусових і сервісних повноважень у діяльності одного органу, безпосередній контакт із правами людини, динамічність обстановки та принципово міжвідомчий характер результату. Сформульовано авторське визначення публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України як цілеспрямованої, нормативно врегульованої та організаційно забезпеченої діяльності суб'єктів публічної влади щодо формування й реалізації державної політики у сфері охорони та захисту державного кордону, забезпечення прикордонного режиму, здійснення прикордонного контролю, протидії транскордонним загрозам, координації міжвідомчої взаємодії та залучення інститутів громадянського суспільства з метою захисту суверенітету, територіальної

цілісності, національних інтересів і прав людини. Виокремлено сутнісні ознаки такої діяльності – нормативність, організаційність, владно-сервісний характер, міжвідомчу координацію, ризик-орієнтованість і публічну підзвітність; встановлено її виміри – нормативний, інституційний, функціональний, безпековий і партнерський; систематизовано принципи: законність, верховенство права, пріоритет прав людини, пропорційність, координацію, оперативність, прозорість, підзвітність, превентивність, адаптивність та євроінтеграційну сумісність. Обґрунтовано, що жодна з теоретичних моделей управління в безпековій сфері не є самодостатньою: досвід повномасштабної війни засвідчив обмеженість суто бюрократичної моделі за умов асиметричних загроз і підтвердив потребу поєднання елементів мережево-координаційної та адаптивної моделей зі збереженням правової визначеності, властивої класичному підходу.

3. Здійснено компаративний аналіз зарубіжних моделей публічного адміністрування прикордонної безпеки на засадах системності, функціональності та адаптивності за розробленою системою із семи критеріїв: інституційна модель управління кордонами; рівень міжвідомчої координації; цифровізація та інформаційно-аналітичне забезпечення; ризик-орієнтований підхід; баланс між безпекою та правами людини; участь громадськості й місцевих спільнот; адаптивність до кризових і воєнних загроз. Зіставлення європейської, американської, канадської, скандинавської моделей та досвіду держав Центрально-Східної Європи дозволило перейти від опису зарубіжних систем до виявлення управлінських рішень, придатних для врахування в українських умовах: інституційна модель має уникати як фрагментації, так і надмірної централізації, оскільки об'єднання структур саме по собі не вирішує проблеми координації без уніфікації процедур і спільних інформаційних систем; міжвідомча координація потребує постійно діючих спільних аналітичних платформ, а не епізодичних заходів; інформаційно-аналітичне забезпечення є критичною передумовою функціонування системи, без якої неможливі ані ризик-орієнтований підхід, ані оцінювання результативності;

ризик-орієнтований підхід має закріплюватися як обов'язковий елемент планування; дотримання прав людини доцільно розглядати як легітимацийну основу контролю, оскільки процедурні гарантії підвищують суспільну довіру, яка сама є ресурсом безпеки; залучення громадськості й прикордонних громад є елементом управлінської спроможності; адаптивність до кризових і воєнних загроз потребує заздалегідь передбачених режимів функціонування системи. Обґрунтовано, що врахування зарубіжного досвіду має відбуватися не шляхом копіювання, а через адаптацію до умов збройної агресії, євроінтеграційних зобов'язань та обмеженості ресурсів.

4. Оцінено сучасний стан прикордонної безпеки України та встановлено, що державний кордон одночасно виконує оборонну, безпекову, міграційну, економічну й гуманітарну функції, кожна з яких висуває власні, нерідко різноспрямовані вимоги до системи управління. Показано, що система працює в умовах зростаючого навантаження: упродовж 2025 року оформлено понад 37 млн осіб та 8,2 млн транспортних засобів, що приблизно на 5 % більше, ніж у 2024 році, при цьому близько 86 % перетинань здійснили громадяни України. Загрози згруповано за п'ятьма напрямками: воєнні та диверсійно-розвідувальні, з подвоєнням кількості ворожих обстрілів приблизно до 150 тис.; незаконна міграція та порушення порядку перетину кордону, де за понад 13 тис. затримань осіб, які намагалися незаконно виїхати, і зменшення загальної кількості спроб приблизно на 15 % основну управлінську проблему становить комерціалізована і транснаціональна діяльність організаторів переправлення; контрабанда та незаконне переміщення товарів, де 9 507 зафіксованих порушень митних правил і концентрація вартісних показників в обмеженій кількості справ вказують на визначальну роль аналітичної складової контролю; транскордонна організована злочинність із корупційною складовою; інформаційні, кібернетичні та гібридні впливи. Окремо виявлено чинник зовнішніх регуляторних змін: запровадження Європейським Союзом Системи в'їзду/виїзду з 12 жовтня 2025 року засвідчило, що на пропускну спроможність українського кордону впливають рішення, ухвалені поза

межами національної юрисдикції. Систематизовано проблеми за сімома групами – безпекові, інституційні, нормативні, організаційні, інфраструктурні, інформаційні та євроінтеграційні – і встановлено їх структурний характер: вони пов’язані не з окремими недоліками виконання, а з побудовою самих механізмів публічного адміністрування.

5. Проаналізовано функціонування нормативно-правового та організаційно-інституційного механізмів як функціонально відмінних, але взаємопов’язаних складових, розрив між якими є типовим джерелом дисфункцій. Установлено рівневу будову нормативного механізму – конституційний, законодавчий, підзаконний і міжнародно-правовий (євроінтеграційний) рівні – і виявлено проблеми управлінського характеру: фрагментарність регулювання; розпорошеність норм між прикордонним, митним, міграційним і адміністративно-деліктним масивами; закріплення засад інтегрованого управління кордонами переважно в актах стратегічного планування, що позбавляє чотирирівневу модель контролю, міжвідомчу координацію та ризик-аналіз статусу обов’язкових елементів; відсутність механізму пріоритизації безпекових, правоохоронних, сервісних та оборонних функцій ДПСУ; недостатня врегульованість міжвідомчого інформаційного обміну; потреба адаптації процедур до стандартів Європейського Союзу; складність забезпечення балансу між безпекою і правами людини. В організаційно-інституційному механізмі виокремлено центральний, взаємодіючий і контролюючий блоки суб’єктів та встановлено, що між першими двома існують відносини координації, а не підпорядкування, а контроль реалізується постфактум і не може замінити управлінську координацію; виявлено шість проблем координації: конкуренцію відомчих пріоритетів, дублювання функцій, недостатню швидкість інформаційного обміну, орієнтованість чинних форм координації на планову, а не кризову діяльність, залежність взаємодії від особистих контактів керівників за відсутності єдиних протоколів та потребу в інтегрованих інформаційних системах. Систематизовано адміністративно-правові засоби за чотирма

групами – регулятивні, захисно-охоронні, координаційні та контрольно-наглядові. Охоронні елементи механізму обґрунтовано як єдиний цикл управлінського реагування: розмежовано контроль і нагляд за критерієм можливості втручання в діяльність підконтрольного суб'єкта, визначено чотири функції контролю – безпекову, правову, організаційну і сервісну – та встановлено послідовність охоронного впливу від виявлення відхилень до оскарження з поверненням інформації в систему управління, на підставі чого доведено, що результативність охоронного блоку не може вимірюватися кількістю накладених стягнень.

6. Розроблено комплексний механізм публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України як інтегровану систему нормативно-правових, організаційно-інституційних, координаційних, інформаційно-аналітичних, контрольних та охоронних елементів, які забезпечують узгоджену діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо охорони і захисту державного кордону, протидії транскордонним загрозам, дотримання прав людини та адаптації прикордонної політики України до стандартів Європейського Союзу. Принциповим є визначення механізму через категорію інтегрованої системи, а не через сукупність адміністративно-правових засобів, та включення до його складу координаційного й інформаційно-аналітичного елементів як самостійних компонентів. Структуру механізму утворюють шість компонентів – нормативно-правовий, організаційно-інституційний, координаційний, інформаційно-аналітичний, контрольно-охоронний і результативно-оцінювальний, останній з яких запроваджено для замикання управлінського циклу, без чого система не здатна до самокоригування; для кожного визначено функцію, основні елементи та управлінську вимогу, а також обґрунтовано систему зворотних зв'язків. Установлено діагностичне значення механізму: його компонентна структура дозволяє локалізувати джерело збою і замінити загальні заходи адресним втручанням. Партнерський вимір механізму розкрито через перехід від логіки залучення громадськості до логіки партнерства, що ґрунтується на взаємодоповнюваності ресурсів

держави та прикордонних громад; форми партнерства систематизовано за інституційним, процедурним і цифровим рівнями, розкрито його комунікативний, довірчий і контрольний виміри та обґрунтовано, що суспільна довіра є самостійним ресурсом безпеки, який знижує трансакційні витрати контролю. Інструментом системної реалізації партнерства запропоновано національну програму «Безпечний кордон – спільна справа держави і громади».

7. Обґрунтовано напрями стратегічної модернізації публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України та розроблено логічну модель її здійснення, у якій кожен елемент створює умови для наступного, а завершальний забезпечує коригування попередніх елементів: законодавча рамка, інституційна трансформація ДПСУ, цифровізація, інфраструктурна програма, оцінювання результатів. Нормативне оновлення обґрунтовано у формі консолідованого базового акта – Закону України «Про прикордонну безпеку України», який консолідує розпорошені норми, визначає систему суб'єктів, законодавчо закріплює принципи інтегрованого управління кордонами, засади міжвідомчої координації, ризик-орієнтований підхід і механізм пріоритизації конкуруючих функцій ДПСУ, а також уніфікує процедури прикордонного контролю для всіх відомств у пунктах пропуску і закріплює процесуальні гарантії осіб; проєкт закону подано в Додатку Д. Розроблено гібридну адаптаційну модель, у якій європейська складова забезпечує нормативний фреймворк, американська – методологію аналізу загроз, канадська – процедурні гарантії, скандинавська – засади комунікації та підзвітності, із співвіднесенням кожної складової з відповідними управлінськими та нормативними змінами. Змістом інституційної трансформації визначено перехід ДПСУ до сервісно-аналітичної моделі з диференціацією процедур за рівнем ризику та переглядом показників результативності, оскільки оцінювання за кількістю виявлених порушень стимулює екстенсивний контроль. Пріоритетом цифровізації визначено інтеграцію наявних систем в єдиний інформаційний простір, а не нарощування

окремих рішень; інструментом інфраструктурного розвитку визначено Національну програму «Модернізований кордон України» з горизонтом до 2035 року. Систему оцінювання побудовано на безпекових, організаційних, правозахисних та євроінтеграційних індикаторах із вимогою їх сукупного тлумачення. Установлено комплементарний характер підтримки з боку міжнародних організацій як самостійного ресурсу модернізації: Frontex і EUBAM зосереджені на операційних та технічних аспектах, EUAM – на нормативно-інституційних, ОБСЄ – на гуманітарних і правозахисних, Інтерпол – на оперативно-інформаційних, що дозволяє уникнути дублювання зусиль; водночас зовнішня підтримка не заміщує національної відповідальності, а прискорює модернізацію лише за умови її узгодження з визначеною логічною моделлю змін.

Сукупність отриманих результатів дозволяє констатувати, що поставлену мету досягнуто: обґрунтовано теоретичні засади публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України, розроблено комплексний механізм такого адміністрування та сформульовано практичні рекомендації щодо його впровадження. Запропоновані рішення переводять систему з режиму ситуативного реагування на вже очевидні проблеми в режим керованого випереджального розвитку. Перспективи подальших наукових досліджень пов'язані з розробленням методики кількісного оцінювання результативності функціонування комплексного механізму, поглибленим вивченням управлінських аспектів інтеграції національних інформаційних систем із системами Європейського Союзу та дослідженням спроможності прикордонних громад як суб'єктів безпекової політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
2. Авер'янов В. Б. Публічне адміністрування: теорія та практика. Авер'янов. Київ: Юрінком Інтер, 2022. 432 с.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
5. Амосов О. Ю., Гавкалова Н. Л. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід. Харків: ХНЕУ, 2016. 312 с.
6. Аналітичні записки Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/publikacii/analitiy>.
7. Андрущенко В. П. Організаційно-правові засади публічного адміністрування у сфері національної безпеки. Київ: Видавництво НАДУ, 2019.
8. Бакуменко В. Д., Князев В. М. Методологія системних досліджень в публічному управлінні. Київ: Вид-во НАДУ, 2021. 296 с.
9. Бакуменко В. Д., Князев В. М., Сурмін Ю. П. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку. Київ: НАДУ, 2018. 288 с.
10. Балан М. І. Інтегроване управління кордонами: європейський досвід та перспективи впровадження в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2022. № 3 (34). С. 15–23.
11. Балан М. І. Конституційно-правові засади національної безпеки України. *Форум права*. 2015. № 5. С. 21–26.

12. Балдинюк О. Д. Європейські стандарти інтегрованого управління кордонами та їх імплементація в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2019. № 2. С. 45–52.
13. Безпалова О. І. Адміністративно-правове регулювання діяльності Державної прикордонної служби України: сучасний стан та перспективи розвитку. *Право і суспільство*. 2018. № 6. Ч. 2. С. 112–118.
14. Безпека і оборона України: організація та функціонування системи: монографія / за заг. ред. М. О. Требіна. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2020. 256 с.
15. Безпека, правосвідомість, легітимність: моделі взаємодії / за ред. М. І. Панова. Харків: Право, 2016. 240 с.
16. Березенко В. В. Система суб'єктів забезпечення національної безпеки України. *Університетські наукові записки*. 2007. № 2 (22). С. 322–327.
17. Бєлай С. В. Адаптація системи управління безпековим сектором до вимог євроатлантичної інтеграції. *Стратегічні пріоритети*. 2023. № 3 (68). С. 78–85.
18. Бєлай С. В. Удосконалення системи управління національною безпекою в умовах гібридних загроз. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2022. № 2. С. 112–118.
19. Беленький П. Й. Публічне управління у сфері національної безпеки: сучасні виклики та напрями модернізації. Київ: НАДУ, 2021.
20. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Зуй В. В. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 544 с.
21. Біла В. Р. Державне управління прикордонною безпекою України: теорія і практика: монографія. Хмельницький: НАДПСУ, 2019. 368 с.
22. Біла книга – 2020: оборонна політика України / за заг. ред. І. Руснака. Київ: МОУ, 2020. 178 с.

23. Біла С. О. Інтегроване управління кордонами: концептуальні засади та практика впровадження в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2019. № 3. С. 45–52.
24. Біла-Тіунова Л. Р. Публічне адміністрування: теорія та практика. Одеса: Фенікс, 2019. 456 с.
25. Бодрук О. С. Національна безпека України: теоретико-правові аспекти забезпечення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2019. Вип. 54. С. 21–25.
26. Бодрук О. С., Євсюкова Т. П. Міграційні загрози національній безпеці України. *Державне управління: теорія та практика*. 2019. № 2. С. 67–75.
27. Бортник Н. П., Єсімов С. С. Інституційні засади забезпечення прикордонної безпеки України. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcdu_2017_3_4.
28. Вебер М. Господарство і суспільство: нариси соціології розуміння. Київ: Всесвіт, 2012. 1112 с.
29. Власюк О. С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики. Київ: НІСД, 2018. 528 с.
30. Волошин Ю. О. Публічне адміністрування в системі національної безпеки: концептуальні засади. *Вісник Національної академії державного управління*. 2018. № 2. С. 45–52.
31. Гаврік Р.О. До питання про зміст інституційного механізму публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки в Україні. *Актуальні проблеми у сучасній науці*. 2026. №3 (45). С. 299-303 (Серія Державне управління). [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2026-3\(45\)-299-308](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2026-3(45)-299-308)
32. Гаврік Р. О., Демчик Н. П. Юридична відповідальність за незаконне перетинання державного кордону: зарубіжний досвід правового регулювання. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 1. С. 137-140. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.01.25>

33. Глобальний договір про безпечну, впорядковану та легальну міграцію. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН А / RES / 73/195, 2018.
34. Горбатенко В. П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть. Київ: Академія, 1999. 496 с.
35. Горбатюк С. А. Good governance у системі публічного управління: концептуальні засади та практика впровадження. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9. № 1. С. 23–34.
36. Горбулін В. П. Світова гібридна війна: український фронт. Київ: НІСД, 2021. 496 с.
37. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України: монографія. Київ: ДП «НВЦ «Євроатлантикінформ», 2007. 592 с.
38. Губанов О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Державної прикордонної служби України: монографія. Одеса: Фенікс, 2016. 452 с.
39. Губанов О. В. Міжвідомча взаємодія у сфері охорони державного кордону: адміністративно-правові аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 31 (2). С. 112–116.
40. Губанов О. В. Організаційно-правові засади діяльності Державної прикордонної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 233 с.
41. Губін О. В. Державне управління у сфері національної безпеки України: теорія і практика: монографія. Київ: НАДУ, 2020. 296 с.
42. Державна митна служба України. Упродовж 2025 року зафіксовано 9 507 порушень митних правил, з яких 2 316 справ врегульовано шляхом компромісу. URL: <https://retailers.ua/news/management/mitnitsya-vstanovila-rekord-ponad-2-tis-mirovih-ugod-za-porushennya-mitnih-pravil-u-2025-rotsi> (дата звернення: 24.08.2026).
43. Державна прикордонна служба України. Підсумки 2025 року: на кордоні оформлено понад 37 млн осіб та 8,2 млн транспортних засобів. 15 січ. 2026. URL: <https://dpsu.gov.ua/uk/news/49813-pidsumki-2025-roku-na-kordoni->

oformleno-ponad-37-mln-osib-ta-8-2-mln-transportnih-zasobiv (дата звернення: 24.08.2026).

44. Державне управління у сфері національної безпеки / за ред. Г. П. Ситника. Київ: НАДУ, 2018. 552 с.

45. Державне управління: словник-довідник / За заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

46. Дзюбань О. П., Соснін О. В. Публічне управління в умовах гібридної війни: системний підхід. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2018. № 1 (92). С. 24–38.

47. Діденко Н. Г. Гібридні загрози національній безпеці: виклики для системи публічного управління. Київ: НАДУ, 2021. 248 с.

48. Діордіца І. В. Адміністративно-правові засади забезпечення прикордонної безпеки України : дис.... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 512 с.

49. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

50. Задорожний О. В. Міжнародне право в міждержавних відносинах України: монографія. Київ: 2014. 560 с.

51. Калюжний В. В. Механізм та суб'єкти публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України. *«Суспільство та національні інтереси»*: журнал. 2026. № 1 (21) 2026. С. 602–610. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2026-1\(21\)](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2026-1(21)).

52. Калюжний В. В. Особливості адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері прикордонної безпеки України. *Науково-виробничий журнал «Держава та регіони». Серія «Публічне управління та адміністрування»*. Випуск 4, 2025. Очікується вихід.

53. Калюжний В. В. Особливості сучасної прикордонної безпеки: аналіз світового досвіду. *«Національні інтереси України»: науково-практичний журнал*. 2024. № 5 (5) 2024. С. 498–505. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1793-5\(5\)](https://doi.org/10.52058/3041-1793-5(5)).

54. Калюжний В. В. Пропозиції та рекомендації щодо удосконалення нормативної, інституційної та інфраструктурної бази публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України. *Науково-виробничий журнал «Держава та регіони». Серія «Публічне управління та адміністрування»*. Випуск 3, 2025. http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2025/10.pdf.

55. Калюжний В. В. Сучасні форми і методи публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України. *«Успіхи і досягнення у науці»* (Серія «Право», Серія «Освіта», Серія «Управління та адміністрування», Серія «Соціальні та поведінкові науки»): журнал. 2025. № 6 (16) 2025. С. 388–397. DOI: <https://doi.org/10.52058/3041–1254-2025-6> (16)

56. Калюжний В. В. Шляхи активізації участі громадянського суспільства в публічному адмініструванні у сфері прикордонної безпеки України. *Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування»*. Том 36 (75) № 4 2025. С. 97–101. DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663–6468/2025.4/17>.

57. Калюжний В. Зарубіжний досвід забезпечення прикордонної безпеки. Collection of Scientific Papers with the Proceedings of the 2nd International Scientific and Practical Conference «Current Challenges in Scientific Research» (December 1-3, 2025, Wroclaw, Poland). European Open Science Space, 2025. P. 258–259. <https://www.eoss-conf.com/arkhiv/current-challenges-in-scientific-research-01-12-25/>

58. Калюжний В. Перспективи розвитку нормативної, інституційної та інфраструктурної бази публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки. International Scientific and Practical Conference “Science, Education, Innovations, and Society: Strategic Priorities for Sustainable Development”: Conference Proceedings (Seattle, USA, November 29, 2025). Seattle, USA: Golden Quill Publishing, 2025. P. 82-85. <https://www.economics.in.ua/2025/11/29.html>.

59. Калюжний В. Проблеми прикордонної безпеки в сучасному науковому дискурсі. *Інновації та безпека: науковий дискурс: тези*

Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти та молодих вчених, м. Хмельницький (Хмельницький, 18 грудня 2024 року).
Хмельницький : НАДПСУ, 2024. С. 70–72.
<https://dspace.nadpsu.edu.ua/handle/123456789/4665>.

60. Калюжний В. Щодо проблеми розвитку механізмів державного управління прикордонною безпекою України. *Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації*, 16 січня 2025 р.: Матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті доктора економічних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України ПИЛИ Василя Івановича. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2025. С. 95–96.
<https://surl.li/imfjju>.

61. Калюжний В., Торічний О. Використання передового досвіду публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки. *Проблеми та перспективи реалізації та впровадження міждисциплінарних наукових досягнень*: збірник наукових праць з матеріалами X Міжнародної наукової конференції, м. Чернігів, 5 грудня, 2025 р. / Міжнародний центр наукових досліджень. – Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп, 2025. С. 95–95. DOI 10.62731/mcnd-05.12.2025.

62. Кириленко В. П. Адміністративно-правове регулювання взаємодії підрозділів Державної прикордонної служби України з іншими державними органами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 212 с.

63. Клименко І. В., Линьов К. О. Механізми державного управління у сфері прикордонної безпеки: зарубіжний досвід та можливості його застосування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1345>.

64. Клименко І. В., Руденко О. М. Адаптивне управління в умовах невизначеності: безпековий контекст. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ, 2022. 240 с.

65. Коваль Р. А. Сервісна держава в контексті модернізації прикордонної служби. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2022. № 2 (28). С. 98–106.

66. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 08.03.2025).

67. Коліушко І. Б., Тимощук В. П. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 2 (57). С. 66–75.

68. Колодій А. Ф. Концепція публічного (новітнього) врядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 1. С. 130–136.

69. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

70. Кондратьєв Я. Ю. Еволюція законодавства у сфері діяльності Державної прикордонної служби України. *Право і безпека*. 2014. № 3 (54). С. 54–59.

71. Кондратьєв Я. Ю. Прикордонна безпека: сутність, структура, напрями забезпечення. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. 2015. Вип. 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadps_2015_4_7. (дата звернення: 08.03.2025).

72. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.03.2025).

73. Копанчук В. О. Безпекова стратегія України в умовах сучасних викликів та загроз. *Держава та регіони* : наук.-вироб. жур. Запоріжжя : КПУ. 2020. № 2. С. 14–19.

74. Копанчук В. О. Концептуальні засади стратегії України у сфері безпеки: сучасні виклики в умовах трансформації державної політики. *Право*

та державне управління: наук.-вироб. жур. Запоріжжя : КПУ. 2020. № 2. С. 165–169.

75. Копейчиков В. О. Трансформація інституційної спроможності державного управління в умовах воєнного стану. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2023. № 1. С. 42–51.

76. Красножон Є. П. Міжнародне співробітництво у сфері прикордонної безпеки. Хмельницький: НАДПСУ, 2020. 268 с.

77. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування. Київ: МАУП, 2004. 432 с.

78. Куйбіда В. С., Білинська М. М., Петроє О. М. Публічне адміністрування: термінологічний словник. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.

79. Литвин М. М. Державна прикордонна служба України: становлення та перспективи розвитку. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: Державне управління*. 2019. Вип. 3. С. 45–58.

80. Литвин М. М. Інтегроване управління кордонами: європейський досвід та українська практика. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2018. № 2. С. 75–82.

81. Литвин М. М. Концептуальні підходи до формування системи забезпечення національної безпеки. *Вісник Національної академії державного управління*. 2022. № 2. С. 78–86.

82. Литвин М. М. Механізми державного управління у сфері прикордонної безпеки. Київ: Вид-во НАДУ, 2021. 312 с.

83. Литвин М. М. Організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 485 с.

84. Литвин М. М. Прикордонна безпека України: сучасний стан та перспективи розвитку. Хмельницький: НАДПСУ, 2020. 352 с.

85. Литвин М. М. Трансформація системи забезпечення прикордонної безпеки в умовах гібридних загроз. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2021. № 2. С. 112–118.
86. Ліпкан В. А. Адміністративно-правові засади управління у сфері національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 114–119.
87. Ліпкан В. А. Теорія національної безпеки. Київ: КНТ, 2019. 631 с.
88. Мартинюк В. П., Шинкарук О. М. Аналітичне забезпечення прикордонної безпеки. *Прикордонна безпека*. 2021. № 2. С. 45–54.
89. Махначова Н. М. Публічне управління національною безпекою: інституціональний підхід. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 3. С. 82–91.
90. Мельник А. Ф., Франчук В. І. Прикордонна безпека у системі національної безпеки держави. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2020. № 3. С. 78–85.
91. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.
92. Мельник С. М. Громадський контроль у сфері національної безпеки: теорія та практика. *Демократичне врядування*. 2023. Вип. 31. С. 67–75.
93. Мельник С. М. Інтегроване управління кордонами: теоретико-методологічні засади впровадження в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 102–109.
94. Мельник С. М. Трансформація публічного адміністрування в умовах євроінтеграції: досвід країн Центральної Європи. Київ: НАДУ, 2020. 256 с.
95. Мельник С. М., Дзьобань О. П. Стратегічні комунікації у секторі безпеки і оборони: теоретичні засади та практика реалізації. Гілея: науковий вісник. 2020. Вип. 156. С. 234–239.
96. Мельник С. М., Ковальова Т. В. Діджиталізація публічного управління у сфері національної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 7. С. 98–104.

97. Мельтюхова Н. М. Компаративний аналіз у державному управлінні: методологічні засади. *Публічне управління та адміністрування*. 2020. № 3. С. 45–52.
98. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552.
99. Моренець О. В. Цифровізація публічного управління прикордонною безпекою: виклики та можливості. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 5. URL:..
100. Мота А. Ф., Мота С. А. Право виїзду за межі України в умовах воєнного стану: особливості регламентації та правозастосовча практика. *Law&Border*. 2025. Т 5. № 1. С. 152–175.
101. Мошенський С. З., Шинкарук О. М. Теоретико-методологічні засади публічного управління у сфері національної безпеки. Київ: НІСД, 2021. 424 с.
102. Мудрак А. В. Державна політика у сфері забезпечення прикордонної безпеки України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2020. 267 с.
103. Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т.. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку). Ірпінь: НАГСУ, 2000. 304 с.
104. Новікова О. Ф. Публічно-приватне партнерство у забезпеченні прикордонної безпеки: інституційний аспект. *Аспекти публічного управління*. 2022. Т. 10. № 4. С. 67–76.
105. Оболенський О. Ю. Державна служба: навчальний посібник. Київ: КНЕУ, 2003. 344 с.
106. Ортинський В. Л., Кісіль З. Р., Ковалів М. В. Управління в органах державної влади України: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2008. 296 с.

107. Осборн Д., Геблер Т. Переосмислення держави. Київ: Основи, 2005. 456 с.
108. Офіційний сайт Державної прикордонної служби України. URL: <https://dpsu.gov.ua>.
109. Павліха Н. В. Організаційно-правові засади забезпечення прикордонної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 245 с.
110. Павліха Н. В., Ковальчук О. І. Трансформація функцій Державної прикордонної служби України в умовах євроінтеграції. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 8. С. 89–95.
111. Парахонський Б. О., Яворська Г. М.. Гібридна війна: інструментарій та протидія. Київ: НІСД, 2019. 254 с.
112. Парубчак І. О. Публічне адміністрування як категорія адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. Вип. 58. С. 99–103.
113. Пашко П. В. Компетентнісний підхід в публічному управлінні безпековою сферою. *Аспекти публічного управління*. 2023. Т. 11. № 4. С. 34–43.
114. Положення про Державну прикордонну службу України: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2015 р. № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/893-2015-%D0%BF>. (дата звернення: 08.03.2025).
115. Порока С. Г. Правове забезпечення державної політики у сфері національної та цивільної безпеки України. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. Харків : НУЦЗУ, 2022. Вип. 2 (17). С. 316-322. DOI: 10.52363/2414-5866-2022-2-36. URL: <https://vdu-nuczu.net/ua/11-ukr/storinkaavtora/267-poroka-s-g-pravove-zabezpechennya-derzhavnoji-politiki-u-sferi-natsionalnoji-ta-tsivilnoji-bezpeki-ukrajini>

116. Порока С. Г., Кононович В. Г. Надзвичайні ситуації як фактор загрози національній безпеці України. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. Харків : НУЦЗУ, 2023. Вип. 1 (18). С. 334-338. DOI: 10.52363/2414-5866-2023-1-35. URL: <https://vdu-nuczu.net/ua/11-ukr/storinkaavtora/309-poroka-s-g-nadzvichajni-situatsiji-yak-faktor-zagrozi-natsionalnij-bezpetsi-ukrajini>

117. Прикордонна безпека України: виклики та перспективи / за заг. ред. В. П. Смірнова. Хмельницький: НАДПСУ, 2018. 256 с.

118. Про державний кордон України: Закон України від 04 листопада 1991 р. № 1777-XII(зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.

119. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208.

120. Про затвердження Антикорупційної програми Державної прикордонної служби України на 2023–2025 роки : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 07.03.2023 № 12. URL: <https://dpsu.gov.ua/uk/antikorupcijna-programa-2023-2025> (дата звернення: 24.08.2026).

121. Про затвердження плану заходів на 2023–2025 роки щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 р. № 1212-р. Офіційний вісник України. 2024. № 11. Ст. 601.

122. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

123. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.

124. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 19–20. Ст. 179.

125. Про прикордонний контроль: Закон України від 05 листопада 2009 р. № 1710-VI // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 6. Ст. 46.

126. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05 березня 1998 р. № 183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.03.2025).

127. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18> (дата звернення: 08.03.2025).

128. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р. Офіційний вісник України. 2015. № 90. Ст. 3037. (втратило чинність).

129. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова. Київ: Нора-прінт, 2010. 288 с.

130. Риженко І. М. Whole-of-government підхід в публічному адмініструванні національної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 7. С. 132–137.

131. Рижих І. В. Трансформація моделей публічного адміністрування у секторі безпеки і оборони. *Державне будівництво*. 2023. № 1. С. 112–120.

132. Рижов І. М. Методологічні підходи до визначення поняття «національна безпека». *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 3 (42). С. 108–113.

133. Рижов І. М. Сектор безпеки і оборони України: поняття, структура, принципи діяльності. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 3 (40). С. 105–112.

134. Розвиток системи охорони державного кордону України в умовах воєнної агресії: аналітична доповідь / [О. М. Шинкарук, В. П. Серватюк та ін.]. К. : НІСД, 2023. 68 с.

135. Розпутенко І. В. Управління в органах охорони державного кордону: організаційно-правові аспекти. Київ: МП Леся, 2019. 368 с.

136. Романенко Є. О., Чаплай І. В. Системний підхід у дослідженні публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 1–2. С. 28–36.
137. Романов М. С. Теоретико-методологічні засади дослідження прикордонної безпеки держави. *Публічне управління та адміністрування*. 2023. № 3. С. 45–52.
138. Рущенко І. П., Дрьомов С. В. Загрози національній безпеці у прикордонних регіонах України. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. 2021. № 1. С. 89–97.
139. Семенченко А. І. Державне управління у сфері національної безпеки України: теорія і практика: монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2019. 328 с.
140. Семенченко А. І. Методологія стратегічного планування у сфері державної безпеки. *Стратегічні пріоритети*. 2018. № 3–4. С. 90–97.
141. Семенченко А. І. Протидія транскордонній організований злочинності. Київ: Національна академія СБУ, 2021. 342 с.
142. Серватюк В. М. Суб'єкти забезпечення прикордонної безпеки України. *Аспекти публічного управління*. 2021. № 6. С. 112–120.
143. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України: теорія і практика. Київ: Вид-во НАДУ, 2021. 408 с.
144. Ситник Г. П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України. Київ: НАДУ, 2019. 400 с.
145. Ситник Г. П., Олуйко В. М., Вавринчук М. П. Національна безпека України: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Кондор, 2017. 316 с.
146. Сіцинський А. С. Публічне адміністрування у сфері охорони державного кордону: теоретико-методологічні засади: монографія. Київ: Фенікс, 2020. 384 с.
147. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
148. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р. Офіційний вісник України. 2019. № 70. Ст. 2472.

149. Стратегія національної безпеки України: затв. Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020>. (дата звернення: 08.03.2025).

150. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2025 року: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 р. № 141-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-2022-p>. (дата звернення: 08.03.2025).

151. Сьомін С. В. Система прикордонної безпеки: концептуальні засади побудови. Хмельницький: Видавництво НАДПСУ, 2018. 256 с.

152. Сьомін С. В., Дзьобань О. П. Управління ризиками в системі національної безпеки. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2019. № 76. С. 196–206.

153. Ткач І. М. Інформаційно-аналітичне забезпечення системи національної безпеки в умовах цифрової трансформації. Київ: НІСД, 2022. 532 с.

154. Ткач І. М., Борисов А. В. Інтегроване управління кордонами: поняття, сутність, принципи. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 2 (21). С. 215–220.

155. Торічний В. О. Публічне адміністрування в умовах воєнного стану: нові виклики та пріоритети. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2023. № 1 (19). С. 13–29.

156. Торічний В. О., Сидоренко І. В. Імплементация європейських стандартів публічного управління в Україні в умовах воєнного стану. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія «Державне управління». 2024. № 1. С. 34–42.

157. Требін М. П. Євроатлантична інтеграція та прикордонна безпека України. Харків: Право, 2018. 296 с.

158. Фаріон О. Б. Законодавче забезпечення діяльності Державної прикордонної служби України. *Право і безпека*. 2022. № 1 (84). С. 125–133.

159. Фаріон О. Б. Інформаційно-аналітичне забезпечення охорони державного кордону України. Хмельницький: НАДПСУ, 2020. 312 с.

160. Фурашев В. М. Організаційно-правові основи становлення та розвитку Прикордонних військ України (1991–2003 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. 199 с.
161. Царенко О. М. Дисциплінарна відповідальність посадових осіб: проблеми правозастосування. *Часопис Київського університету права*. 2024. № 1. С. 45–52. URL: <https://kul.knu.ua/uk/chasopis/arkhiv/2024/1/>
162. Царук А. В., Адамчук С. В., Байдич Р. О. Проблемні питання виявлення та притягнення до відповідальності осіб призовного віку: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, Том 3 № 88 (2025). С. 67–73. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.3.10>. (дата звернення: 08.03.2025).
163. Циганов О. Г. Публічне адміністрування у сфері національної безпеки: понятійно-категоріальний апарат. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua>.
164. Цимбалістий Т. О. Стратегічне управління прикордонною безпекою в умовах євроінтеграції. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2021. 392 с.
165. Чумак В. В. Адміністративно-правові засади діяльності Державної прикордонної служби України. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2011. 361 с.
166. Чумак В. В. Геополітичні аспекти прикордонної безпеки України. *Стратегічні пріоритети*. 2020. № 3–4. С. 156–165.
167. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.
168. Шевченко М. М. Механізми державного управління у сфері безпеки: європейський досвід та українські реалії. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2019.
169. Шевченко О. В. Державна політика у сфері національної безпеки України: проблеми та перспективи реалізації. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 4. С. 67–78.

170. Шевченко О. В. Еволюція концепцій національної безпеки: від традиційного до постнекласичного підходів. *Стратегічні пріоритети*. 2017. № 4 (45). С. 54–61.
171. Шевченко О. В. Міжнародний досвід організації прикордонної безпеки та можливості його адаптації в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 6. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>. (дата звернення: 08.03.2025).
172. Шевченко О. К. Міжвідомча координація в системі національної безпеки: інституційний вимір. Київ: НІСД, 2022. 184 с.
173. Шевчук І. В., Данчев В. В. Цифрова трансформація публічної служби як інструмент детінізації економіки та забезпечення прикордонної безпеки України. *Університетські наукові записки*. 2026. № 3 (111). С. 120–129. doi:10.37491/UNZ.111.7
174. Шевчук І. В., Щепанський Е. В. «Цифровізація системи публічного управління прикордонною безпекою як фактор оптимізації управлінських рішень у сфері національної безпеки». *Університетські наукові записки*. 2026. № 2 (110). С. 88–98. doi:10.37491/UNZ.110.7.
175. Шинкарук В. Д. Міжвідомча взаємодія у сфері забезпечення прикордонної безпеки: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Вип. 3. С. 112–118.
176. Шинкарук В. Д. Публічне управління у сфері національної безпеки України: теорія та практика : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2021. 532 с.
177. Шишолін Д. О. Публічне управління системою забезпечення національної безпеки України : дис.... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01; Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2019. 485 с.
178. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право: навчальний посібник. Львів: ЗУКІЦ, 2007. 308 с.

179. Щепанський Е. В. Концептуальні засади модернізації антикризового державного регулювання у сфері національної безпеки України. Інвестиції: практика та досвід. 2022. № 15–16. С. 81–87. URL : <https://nayka.com.ua/index.php/investplan/issue/view/22/20>
180. Щепанський Е.В., Омельчук Л.В. Державна політика забезпечення національної безпеки в умовах глобальних викликів: механізми протидії сучасним загрозам. Успіхи і досягнення у науці. 2026. № 5(27). С. 2727-2740. URL: [https://doi.org/10.52058/3041-1254-2026-5\(27\)-2727-2740](https://doi.org/10.52058/3041-1254-2026-5(27)-2727-2740)
181. Aalto P., Jaakkola J. Arctic Energy Policy: Global, International, Transnational / European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department. Brussels, 2015. 52 p.
182. Andreas P. Border Games: Policing the US-Mexico Divide / P. Andreas. Ithaca: Cornell University Press, 2020. 224 p.
183. Application of the Schengen acquis on external borders: Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council. Official Journal of the European Union. 2016. L 77. P. 1–52.
184. Auerswald D. P., Saideman S. M. NATO at War: Understanding the Challenges of Coping with Conflict in the Twenty-first Century. Foreign Policy Analysis. 2019. Vol. 15. Issue 3. P. 334–352.
185. Baldwin D. A. The Concept of Security. Review of International Studies. 2017. Vol. 23, № 1. P. 5–26.
186. Balzacq T., Hadfield A., Bigo D. A Companion to Border Studies. Wiley-Blackwell, 2019. 624 p.
187. Balzacq T. Security: A Multidisciplinary Perspective / T. Balzacq, S. Léonard, J. Ruzicka. European Journal of International Security. 2020. Vol. 5. № 1. P. 73–91.
188. Bielai, S., Emanov, V., Trobiuk, V., Sporyshev, K., & Petik, A. (2024). Improvement of public management mechanisms in the direction of countering hybrid threats to national security. Edelweiss Applied Science and Technology, 8(6), 1312–1321. <https://doi.org/10.55214/25768484.v8i6.2248>

189. Bevir M. Comparative Public Administration. The SAGE Handbook of Public Administration. – London: SAGE Publications, 2020. – P. 178–194.
190. Bocharov S., Bielai S., Kushnir O. Methodological apparatus for timely detection of border management threats in the sistem of the national security of the state. *Честь і Закон*. 2025. 1(92). С. 19-28. <https://doi.org/10.33405/2078-7480/2025/1/92/331965> <https://chiz.nangu.edu.ua/article/view/331965/320976>
191. Boin A., Lodge M. Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management. *Regulation & Governance*, 2016, Vol. 10 (4).
192. Bossong R., Carrapico H. EU Borders and Shifting Internal Security: Technology, Externalization and Accountability. Springer, 2016. 258 p.
193. Bossong R., Rhinard M. Theorizing Internal Security in the EU: Towards a Security Governance Approach. *Perspectives on European Politics and Society*. 2016. Vol. 17. Issue 2. P. 142–159.
194. Buzan B. People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era / B. Buzan. – Colchester: ECPR Press, 2018. – 368 p.
195. Campesi G. Crisis, Migration, and the Consolidation of the Frontex System in the Mediterranean. *Critical Sociology*. 2018. Vol. 44, No. 6. P. 935–951.
196. Carrera S., den Hertog L., Parkin J. EU Policy on Irregular Migration: Turning Moral Dilemmas into Political Solutions? *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*. 2013. No. 56. P. 1–45.
197. Carrera S., Guild E. Irregular Migration, Trafficking and Smuggling of Human Beings: Policy Dilemmas in the EU. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2016. 342 p.
198. Carrera S., Guild E. What Does the Global Compact on Refugees Mean for EU Asylum Law? *CEPS Policy Insights*, 2018. No. 2018/15. P. 1–12.
199. Cavelty M. D. Cybersecurity Research Meets Science and Technology Studies. *Politics and Governance*. 2020. Vol. 8, № 4. – P. 22–30.

200. European Border and Coast Guard Agency: Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council. Official Journal of the European Union. 2019. L 295. P. 1–131.
201. European Commission. European Integrated Border Management Strategy. Brussels, 2023.
202. European Court of Auditors. Special Report: EU External Migration Policy. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. 67 p.
203. Finnish Border Guard Strategy 2027. Helsinki: Finnish Border Guard, 2020. 28 p.
204. Fjäder C. The Nation-State, National Security and Resilience in the Age of Globalisation. Resilience: International Policies, Practices and Discourses. 2014. Vol. 2. No. 2. P. 114–129.
205. Frontex. Annual Activity Report 2023. Warsaw: European Border and Coast Guard Agency, 2024. 156 p.
206. FRONTEX Best Practice Guidelines on Interagency Cooperation. Warsaw: Frontex Agency, 2020. 178 p.
207. Gabrielli L., Garcés-Mascareñas B. The Continued Governance of Migration in Morocco and Tunisia through Mobility Partnerships. International Migration, 2020. Vol. 58, No. 1. P. 5–18.
208. Galbreath D. J. National Security Strategy Development and Implementation. European Security. 2019. Vol. 28, № 2. P. 165–182.
209. Government of Canada. Canada Border Services Agency Strategic Plan 2020–2025. Ottawa: CBSA, 2020. 32 p.
210. HM Government. 2025 UK Border Strategy. London: Home Office, 2020. 56 p.
211. Hood C. Public Management by Numbers as a Performance-Enhancing Drug. Public Administration Review. 2018. Vol. 72, № 1. P. 85–96.
212. Hood C. The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management. Oxford: Oxford University Press, 2018. 286 p.

213. Horii S. The Effect of Frontex's Risk Analysis on the European Border Controls. *European Politics and Society*. 2016. Vol. 17, No. 2. P. 242–258.
214. Independent Chief Inspector of Borders and Immigration. Annual Report 2022–2023. London: ICIBI, 2023. 48 p.
215. Integrated Border Management: European Union References and Practices. European Commission. Brussels, 2022. 156 p.
216. Integrated Border Management Strategy for the Norwegian Police. Oslo: Norwegian Police Directorate, 2019. 45 p.
217. Integrated Border Management Strategy for Ukraine. Brussels: European Commission, 2021. 48 p.
218. Kasperek B. Routes, Corridors, and Spaces of Exception: Governing Migration and Europe. *Near Futures Online*. 2016. Vol. 1: Europe at a Crossroads.
219. Kasperek B., Speer M. Of Hope: Hungary and the Long Summer of Migration. *bordermonitor. eu*, 2015.
220. Krahmann E. Security Governance and Networks. *The Cambridge Handbook of Security Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. P. 19–34.
221. Laitinen A. The European Border and Coast Guard Agency: New Mechanisms for a New Body. *European Police Science and Research Bulletin*. 2017. Issue 16. P. 57–63.
222. Lavenex S. The External Face of European Migration and Asylum Governance. *Journal of European Integration*. 2021. Vol. 43. № 2. P. 157–174.
223. Legislation on Integrated Border Management. European Commission. Brussels, 2019. URL: <https://ec.europa.eu/home-affairs/ibm>.
224. Lægreid P., Rykkja L. H. Organizing for "Wicked Problems" – Analysing Coordination Arrangements in Two Policy Areas: Internal Security and the Welfare Administration. *International Journal of Public Administration*. 2015. Vol. 38, No. 10. P. 674–685.
225. Longo M. *The Politics of Borders: Sovereignty, Security, and the Citizen after 9/11*. Cambridge University Press, 2018. 246 p.

226. Monar J. The EU's Externalisation of Internal Security Objectives / J. Monar. *European Foreign Affairs Review*. 2019. Vol. 24. № 1. P. 35–62.
227. National Audit Office. *Investigation into Border Systems*. London: NAO, 2021. 42 p.
228. NATO. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the Alliance*. Brussels, 2022.
229. Neal A. W. *Security as politics: Beyond the state of exception*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2019. 256 p.
230. Ociepka B. Poland's Public Diplomacy and Nation Branding Efforts. *Polish Quarterly of International Affairs*, 2016. Vol. 25 (1). P. 119–134.
231. OECD. *Facilitation and Security: Finding the Right Balance*. Paris: OECD Publishing, 2019. 88 p.
232. OECD. *Governance for Security: Strengthening Institutional Capacity*. Paris, 2020.
233. Pallister-Wilkins P. *Humanitarian Borderwork. Migration and Society: Advances in Research*. 2019. Vol. 2. P. 1–14.
234. Peters B. G. *Comparative Politics: Theory and Methods* / B. G. Peters. – New York: New York University Press, 2021. – 368 p.
235. Pinyol-Jiménez G. The Migration-Security Nexus in Short: Instruments and Actions in the European Union. *Amsterdam Law Forum*, 2012. Vol. 4, No. 1. P. 36–57.
236. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2019. 456 p.
237. Regulation (EU) 2017/2225 of the European Parliament and of the Council of 30 November 2017 amending Regulation (EU) 2016/399 as regards the use of the Entry/Exit System. *Official Journal of the European Union*. 2017. L 327. P. 1–19.
238. Regulation (EU) 2017/2226 of the European Parliament and of the Council of 30 November 2017 establishing an Entry/Exit System (EES). *Official Journal of the European Union*. 2017. L 327. P. 20–82.

239. Regulation (EU) 2025/1534 of the European Parliament and of the Council of 8 July 2025 amending Regulation (EU) 2017/2226 as regards the progressive start of operations of the Entry/Exit System. Official Journal of the European Union. 2025. L 2025/1534.

240. Rijpma J. Hybrid Integration: The Frontex Model of Governance. *The Hague Journal of the Rule of Law*. 2021. Vol. 13. P. 305–334.

241. Rijpma J. The proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution or Revolution in External Border Management? Study for the European Parliament, PE 556.934, 2016. 48 p.

242. Romanenko Y. Comparative Public Administration: Theoretical and Methodological Aspects. *Public Policy and Administration*. 2019. Vol. 18. № 2. P. 156–168.

243. Schwell A. Negotiating the European Border Regime: The Example of the Schengen Information System. *European Security*. 2020. Vol. 29, No. 3. P. 344–361.

244. Stępka M. Border Management in Poland after Accession to the Schengen Agreement. *Internal Security*, 2018. Vol. 10 (2). P. 25–38.

245. Swedish Police Authority Annual Report 2022. Stockholm: Swedish Police Authority, 2023. 98 p.

246. Tarvainen K. Security Sector Reform and the EU's Comprehensive Approach in the Arctic. *Arctic Review on Law and Politics*. 2018. Vol. 9. P. 110–133.

247. UK Parliament. Home Affairs Committee. The Work of the Immigration Directorates (Q4 2022). London: House of Commons, 2023. HC 145.

248. U. S. Government Accountability Office. Border Security: CBP's Use of Technology and Collaboration with DHS Components. GAO-21-330. Washington, DC, 2021. 62 p.

249. Van Evera S. Guide to Methods for Students of Political Science. Ithaca: Cornell University Press, 2017. 136 p.

250. Vasile M., Androniceanu A. Public sector modernization and digital transformation in the EU. *Administrative Sciences*. 2023. Vol. 13. № 3. P. 87–104.

251. Wolff S., Goudappel F. *Integrated Border Management in the European Union*. Cambridge University Press, 2020. 412 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Калюжний В. В. Особливості сучасної прикордонної безпеки: аналіз світового досвіду. *Національні інтереси України*. 2024. № 5 (5). С. 498-505. URL: [https://doi.org/10.52058/3041-1793-5\(5\)](https://doi.org/10.52058/3041-1793-5(5))

2. Калюжний В. В. Пропозиції та рекомендації щодо удосконалення нормативної, інституційної та інфраструктурної бази публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2025. № 3. С. 56-60. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2025/10.pdf

3. Калюжний В. В. Шляхи активізації участі громадянського суспільства в публічному адмініструванні у сфері прикордонної безпеки України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2025. Том 36 (75) № 4. С. 97-101. URL: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2025.4/17>

4. Калюжний В. В. Сучасні форми і методи публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України. *Успіхи і досягнення у науці*. 2025. № 6 (16). С. 388-397. URL: [https://doi.org/10.52058/3041-1254-2025-6\(16\)](https://doi.org/10.52058/3041-1254-2025-6(16))

5. Калюжний В. В. Механізм та суб'єкти публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України. *Суспільство та національні інтереси*. 2026. № 1 (21). С. 602-610. URL: [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2026-1\(21\)](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2026-1(21))

6. Калюжний В. В. Адміністративна відповідальність як інструмент забезпечення прикордонної безпеки в системі державного управління України: проблемні аспекти та особливості. *Суспільство та національні інтереси*. 2026. № 3 (23). С. 1111-1119. URL: [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2026-3\(23\)](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2026-3(23))

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Калюжний В. Проблеми прикордонної безпеки в сучасному науковому дискурсі. *Інновації та безпека: науковий дискурс: тези Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти та молодих вчених, м. Хмельницький (Хмельницький, 18 грудня 2024 року)*. Хмельницький : НАДПСУ, 2024. С. 70-72. URL: <https://dspace.nadpsu.edu.ua/handle/123456789/4665>

8. Калюжний В. Щодо проблеми розвитку механізмів державного управління прикордонною безпекою України. *Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації: матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті доктора економічних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України ПИЛИ Василя Івановича*. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2025. С. 95-96.

9. Калюжний В. Перспективи розвитку нормативної, інституційної та інфраструктурної бази публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки. *International Scientific and Practical Conference "Science, Education, Innovations, and Society: Strategic Priorities for Sustainable Development"*: Conference Proceedings (Seattle, USA, November 29, 2025). Seattle, USA: Golden Quill Publishing, 2025. P. 82-85. URL: <https://www.economics.in.ua/2025/11/29.html>

10. Калюжний В. Зарубіжний досвід забезпечення прикордонної безпеки. Collection of Scientific Papers with the Proceedings of the 2nd International Scientific and Practical Conference «*Current Challenges in Scientific Research*» (December 1-3, 2025, Wroclaw, Poland). European Open Science Space, 2025. P. 258-259. URL: <https://www.eoss-conf.com/arkhiv/current-challenges-in-scientific-research-01-12-25/>

11. Калюжний В., Торічний О. Використання передового досвіду публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки. *Проблеми та перспективи реалізації та впровадження міждисциплінарних наукових досягнень*: збірник наукових праць з матеріалами X Міжнародної наукової конференції, м. Чернігів, 5 грудня, 2025 р. / Міжнародний центр наукових досліджень. Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп, 2025. С. 95-95.

Особистий внесок: систематизовано теоретичні підходи та обґрунтовано визначення соціальних мереж органу публічної влади як функціонально диференційованого елемента ширшої цифрової комунікаційної екосистеми.

Додаток Б

Акти впровадження

Довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження у 2 прикордонному загоні Державної прикордонної служби України



**2 ПРИКОРДОННИЙ ЗАГІН
ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**
вул. Армійська, 21, м. Подільськ, Одеська обл., 66301, тел. (04862) 2-58-18
E-mail: podilskiy_zagin@dpsu.gov.ua, сайт: www.dpsu.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 14321825

№ _____

**ДОВІДКА
про впровадження**

Результати дисертаційного дослідження аспіранта Факультету публічного управління Хмельницького Університету Управління та права імені Леоніда Юзькова КАЛЮЖНОГО Володимира Валерійовича на тему «Механізми публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування, впроваджені в діяльності 2 прикордонного загону. Зокрема, в Антикорупційній програмі Державної прикордонної служби України на 2023-2025 роки, використано пропозиції та рекомендації щодо активізації участі громадського суспільства в публічному адмініструванні у сфері прикордонної безпеки України.

Довідка видана для подання до спеціалізованої вченої ради за місцем захисту дисертаційного дослідження КАЛЮЖНОГО Володимира Валерійовича.

Начальник 2 прикордонного загону
полковник



Олександр КАРПЕЦЬ

Додаток В

Довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження у 79 прикордонному загоні Державної прикордонної служби України**79 ПРИКОРДОННИЙ ЗАГІН
ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

вул. Гімназична, 20, м. Херсон, 73003

E-mail: herson_zagin@dpsu.gov.ua, сайт: www.dpsu.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 14321378

15.11.2025 № 01/72738**ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ**

Результати дисертаційного дослідження аспіранта Факультету публічного управління Хмельницького Університету Управління та права імені Леоніда Юзькова КАЛЮЖНОГО Володимира Валерійовича на тему «Механізми публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування, впроваджені в діяльність 79 прикордонного загону. Зокрема, наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 04.02.2025 3116-АГ №Про підсумки роботи персоналу комунікацій із засобами масової інформації Державної прикордонної служби України у 2024 році та основні завдання на 2025 рік№, наказу Головнокомандувача Збройних Сил України від 03.03.2022 №73 «Про організацію взаємодії між Збройними Силами України, іншими складовими Сил оборони та представниками медіа під час дії правового режиму воєнного стану», наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 31.01.2025 №36 «Про затвердження Основних комунікаційних напрямів Державної прикордонної служби України на 2025-2027 роки», використано пропозиції та рекомендації щодо активізації участі громадянського суспільства в публічному адмініструванні у сфері прикордонної безпеки України:

- створення та інституціоналізація громадських консультативних рад, з метою забезпечення постійного діалогу між представниками Державної прикордонної служби України, місцевою владою, представниками бізнесу та громадськими об'єднаннями для спільного вирішення актуальних проблем безпеки в прикордонному регіоні;

- розроблення та впровадження цілеспрямованих програм інформаційно-роз'яснювальної роботи з місцевим населенням щодо визнання ознак правопорушень та алгоритмів дій при їх виявленні на державному кордоні. Це спрямоване на перетворення мешканців прикордоння на активних учасників забезпечення безпеки, а не лише на об'єкт захисту;

2

- запровадження прозорих та зрозумілих механізмів публічної звітності органів охорони державного кордону перед громадськістю. Регулярне оприлюднення звітів про основні показники діяльності, виклики та успіхи (у межах, що не завдають шкоди національній безпеці) для формування довіри та обґрунтованості громадського контролю;

- стимулювання створення та підтримки волонтерських ініціатив та громадських формувань з надання соціальної, гуманітарної та інформаційної підтримки прикордонникам, з чітким розмежуванням функцій та відповідальності.

Довідка видана для подання до спеціалізованої вченої ради за місцем захисту дисертаційного дослідження КАЛЮЖНОГО Володимира Валерійовича.

Начальник 79 прикордонного загону
полковник



Владислав КОБИЛЯКОВ

Додаток Г

Довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження в Ужгородській районній раді Закарпатської області



УКРАЇНА
ЗАКАРПАТСЬКА ОБЛАСТЬ
УЖГОРОДСЬКА РАЙОННА РАДА

вул. Загорська, 10, м. Ужгород, 88017, тел.: +380(312)61-66-08, факс 61-50-32
web: uzh-rajrada.gov.ua, e-mail: mail@uzh-rajrada.gov.ua, код ЄДРПОУ 25435880

20. 11. 2025 № 219/1/02-20
На _____ від _____

ДОВІДКА
про впровадження

Результати дисертаційного дослідження аспіранта факультету публічного управління Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова КАЛЮЖНОГО Володимира Валерійовича на тему «Механізми публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування, впроваджені в діяльності Ужгородської районної ради, зокрема, в «Програмі фінансової підтримки та ресурсного забезпечення діяльності Ужгородської районної ради на 2024-2025 роки», розробленої відповідно до статті 140 Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і спрямована на подальший розвиток самоврядування як важливої складової становлення громадянського суспільства, використано пропозиції та рекомендації щодо активізації участі громадянського суспільства в публічному адмініструванні у сфері прикордонної безпеки України.

Довідка видана для подання до спеціалізованої вченої ради за місцем захисту дисертаційного дослідження КАЛЮЖНОГО Володимира Валерійовича.

Голова ради



Юрій ФРІНЦКО

Додаток Д

Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження в освітній процес Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова



**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

вул. Героїв Майдану, буд. 8, м. Хмельницький, 29000. Тел. (038-2) 71-80-00, факс 71-75-70
E-mail: info@univer.km.ua. Розрахунковий рахунок UA 598201720344281002200032328 в ДКСУ у м. Києві.
МФО 820172. Код ЄДРПОУ 14163438

26.02.2026 № 0241/26

На № _____ від _____

Затверджую Ректор Хмельницького
університету управління та права імені
Леоніда Юзькова, доктор юридичних
наук, професор, Заслужений юрист
України

Олег ОМЕЛЬЧУК
2026 р.

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження аспіранта Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова Калюжного Володимира Валерійовича на тему «Механізми публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування

Комісія у складі:

- завідувачка науково-дослідної частини університету, професорка кафедри публічного управління та адміністрування, д. держ. упр., проф. Шевчук І. В.;

Члени комісії:

- деканеса факультету публічного управління, доцентка кафедри публічного управління та адміністрування, к. держ. упр., доц. Підлісна Т. В.;
- доцентка кафедри публічного управління та адміністрування, к. держ. упр., доц. Требик Л. П.

цим актом засвідчують, що результати дисертаційного дослідження Калюжного В.В. на тему «Механізми публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України» (зокрема, запропоновано авторське визначення поняття «публічне адміністрування у сфері прикордонної безпеки України», а також визначені його об'єкт і специфіка; визначено особливості сфери прикордонної безпеки України як предмету публічного адміністрування; поняття адміністративно-правового механізму забезпечення прикордонної безпеки, як системи гарантованої захищеності державного кордону, територіальної цілісності, конституційного ладу, прав і свобод людини та громадянина; теоретичні положення про форми і методи публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України, а також встановлені невирішені завдання щодо них) використовуються у процесі викладання навчальної дисципліни «Технології публічного управління та адміністрування» (Тема 5. Інформаційно-аналітичні і комунікативні технології у публічному управлінні та адмініструванні) за програмою підготовки магістрів зі спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування; у процесі викладання навчальної дисципліни «Державно-управлінські рішення» (Тема 14. Визначення напрямів удосконалення державно-управлінських рішень) за програмою підготовки бакалаврів зі спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування у Хмельницькому університеті управління і права імені Леоніда Юзькова.

Голова комісії:

д.держ.упр., професорка

Інна ШЕВЧУК

Члени комісії:

к.держ.упр., доцентка

Тетяна ПІДЛІСНА

к.держ.упр., доцентка

Людмила ГРЕБИК



ПРОЄКТ ЗАКОН УКРАЇНИ

Про прикордонну безпеку України

Цей Закон визначає правові та організаційні засади забезпечення прикордонної безпеки України, систему суб'єктів публічного адміністрування у цій сфері, засади їх взаємодії, єдині вимоги до здійснення прикордонного контролю, гарантії прав осіб, які перетинають державний кордон України, а також засади оцінювання результативності функціонування системи забезпечення прикордонної безпеки.

Розділ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення термінів

1. У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні:

1) прикордонна безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів держави, суспільства й особи у прикордонному просторі, що досягається шляхом реалізації комплексу нормативних, організаційних, контрольних, інформаційно-аналітичних та інженерно-технічних заходів, спрямованих на охорону і захист державного кордону, забезпечення встановлених правових режимів та протидію транскордонним загрозам;

2) прикордонний простір – сукупність сегментів, у межах яких здійснюється управлінський вплив у сфері прикордонної безпеки: лінія державного кордону з інженерно-технічними спорудами; прикордонна смуга та контрольовані прикордонні райони; пункти пропуску через державний кордон і контрольні пункти в'їзду-виїзду; внутрішні води, територіальне море та прилегла зона; повітряний простір; інформаційні ресурси, що містять дані про осіб, транспортні засоби та документи;

3) публічне адміністрування у сфері прикордонної безпеки – цілеспрямована, нормативно врегульована та організаційно забезпечена діяльність суб'єктів публічної влади щодо формування й реалізації державної політики у сфері охорони та захисту державного кордону, забезпечення

прикордонного режиму, здійснення прикордонного контролю, протидії транскордонним загрозам, координації міжвідомчої взаємодії та залучення інститутів громадянського суспільства;

4) інтегроване управління кордонами – система узгоджених заходів, що здійснюються на чотирьох рівнях контролю: у державах походження та транзиту; у співпраці із суміжними державами; безпосередньо на державному кордоні та в пунктах пропуску; на території України;

5) аналіз ризиків – систематизована діяльність із виявлення, оцінювання та ранжування загроз прикордонній безпеці, результати якої є обов'язковою підставою планування контрольної діяльності та розподілу сил і засобів;

6) єдиний інформаційний простір прикордонної безпеки – сукупність інформаційних ресурсів суб'єктів прикордонної безпеки, взаємодія яких забезпечується на підставі визначених законодавством обов'язків щодо надання даних, єдиних форматів обміну та розмежування прав доступу.

2. Інші терміни вживаються у значенні, наведеному в законах України «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про національну безпеку України» та в Митному кодексі України.

Стаття 2. Сфера дії Закону

1. Дія цього Закону поширюється на відносини, що виникають у процесі здійснення публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки, зокрема на діяльність суб'єктів прикордонної безпеки, здійснення прикордонного контролю, забезпечення правових режимів у прикордонному просторі та оцінювання результативності функціонування відповідної системи.

2. Особливості здійснення заходів прикордонної безпеки в умовах воєнного або надзвичайного стану визначаються цим Законом та законодавством про правовий режим воєнного і надзвичайного стану.

Стаття 3. Принципи прикордонної безпеки

1. Забезпечення прикордонної безпеки ґрунтується на принципах законності, верховенства права, пріоритету прав людини, пропорційності,

координації, оперативності, прозорості, підзвітності, превентивності, адаптивності та євроінтеграційної сумісності.

2. У разі конкуренції принципів обраний захід має відповідати вимогам придатності для досягнення легітимної мети, необхідності та співмірності з очікуваним безпековим ефектом. Підстави і критерії такого вибору визначаються цим Законом та прийнятими на його виконання актами.

Розділ II. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття 4. Засади державної політики

1. Державна політика у сфері прикордонної безпеки спрямовується на захист суверенітету і територіальної цілісності України, протидію транскордонним загрозам, забезпечення пропускнує спроможності державного кордону, дотримання прав осіб, які його перетинають, та адаптацію національної системи до стандартів Європейського Союзу.

2. Формування державної політики здійснюється з урахуванням результатів аналізу ризиків та оцінювання результативності, проведеного відповідно до розділу VII цього Закону.

Стаття 5. Інтегроване управління кордонами

1. Інтегроване управління кордонами є обов'язковою засадою організації діяльності суб'єктів прикордонної безпеки.

2. Реалізація інтегрованого управління кордонами передбачає: застосування чотирирівневої моделі контролю; уніфікацію контрольних процедур суб'єктів, що діють у пунктах пропуску; обов'язковість аналізу ризиків; функціонування єдиного інформаційного простору прикордонної безпеки; співпрацю з компетентними органами суміжних держав та профільними інституціями Європейського Союзу.

3. Положення документів стратегічного планування у сфері прикордонної безпеки не можуть звужувати обсяг вимог, установлених цією статтею.

Стаття 6. Документи стратегічного планування

1. Документом довгострокового планування у сфері прикордонної безпеки є Стратегія інтегрованого управління державним кордоном України, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

2. Строки дії документів стратегічного планування різних рівнів узгоджуються між собою. Розроблення нового документа розпочинається не пізніше ніж за дванадцять місяців до завершення строку дії чинного.

3. Документи стратегічного планування містять індикатори досягнення цілей, співвідносні з системою індикаторів, визначеною відповідно до статті 22 цього Закону.

Розділ III. СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття 7. Система суб'єктів прикордонної безпеки

1. Систему суб'єктів прикордонної безпеки утворюють: центральний суб'єкт; взаємодіючі суб'єкти; суб'єкти контролю та нагляду.

2. Загальні засади державної політики у сфері прикордонної безпеки визначають Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Рада національної безпеки і оборони України в межах повноважень, установлених Конституцією та законами України.

Стаття 8. Центральний суб'єкт прикордонної безпеки

1. Центральним суб'єктом прикордонної безпеки є Державна прикордонна служба України як єдиний орган, для якого забезпечення прикордонної безпеки становить основне функціональне призначення.

2. Система управління Державної прикордонної служби України має три рівні: стратегічний, оперативний і тактичний. Розподіл повноважень між рівнями визначається таким чином, щоб виключити ухвалення рішень тактичного рівня органами стратегічного рівня поза випадками, прямо передбаченими законом.

3. Показники результативності діяльності підрозділів установлюються диференційовано з урахуванням характеру ділянки державного кордону та завдань, що виконуються на ній.

Стаття 9. Взаємодіючі суб'єкти прикордонної безпеки

1. Взаємодіючими суб'єктами прикордонної безпеки є Збройні Сили України, Служба безпеки України, Національна поліція України, Державна митна служба України, Державна міграційна служба України, інші органи, визначені законом, а також органи місцевого самоврядування прикордонних територій у межах їх компетенції.

2. Відносини між центральним і взаємодіючими суб'єктами є відносинами координації. Жоден із них не має розпорядчих повноважень щодо інших, крім випадків, прямо передбачених законом.

3. Компетенція взаємодіючих суб'єктів у сфері прикордонної безпеки визначається в обсязі, що виключає дублювання функцій. Ситуації, які допускають конкуруючу відомчу кваліфікацію, врегульовуються протоколами взаємодії, затвердженими відповідно до статті 11 цього Закону.

Стаття 10. Пріоритизація конкуруючих функцій

1. У разі, коли безпекові, правоохоронні, сервісні та оборонні завдання Державної прикордонної служби України конкурують між собою, пріоритет визначається за таким правилом: заходи, спрямовані на відсіч збройної агресії та недопущення шкоди життю і здоров'ю людей, мають безумовний пріоритет; за відсутності таких обставин обсяг контрольного втручання визначається за результатами аналізу ризиків.

2. Обмеження пропускної спроможності з безпекових підстав допускається на строк, необхідний для усунення відповідної загрози, і потребує мотивованого рішення уповноваженої посадової особи.

3. Порядок застосування правил, установлених цією статтею, визначається Кабінетом Міністрів України.

Розділ IV. КООРДИНАЦІЯ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Стаття 11. Міжвідомча координація

1. Міжвідомча координація є обов'язковою складовою діяльності суб'єктів прикордонної безпеки, а не факультативним доповненням до неї.

2. Формами координації є нормативна, планова, оперативна, інформаційна та міжнародна координація.

3. Взаємодія суб'єктів прикордонної безпеки здійснюється на підставі типових протоколів взаємодії, які визначають алгоритм спільних дій, строки реагування та відповідальних осіб, зберігаючи можливість ухвалення ситуативних рішень.

4. Типові протоколи взаємодії затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері захисту державного кордону.

Стаття 12. Єдиний інформаційний простір прикордонної безпеки

1. Суб'єкти прикордонної безпеки зобов'язані надавати одні одним дані, необхідні для виконання завдань у цій сфері, у порядку, обсязі, форматах і строки, визначені законодавством.

2. Невиконання або неповне виконання обов'язку, передбаченого частиною першою цієї статті, тягне відповідальність, установлену законом.

3. Методики обліку показників, що використовуються суб'єктами прикордонної безпеки, підлягають узгодженню в частині, необхідній для зіставлення даних.

4. Обробка персональних і біометричних даних у межах єдиного інформаційного простору здійснюється з дотриманням законодавства про захист персональних даних та із застосуванням заходів кіберзахисту.

Стаття 13. Аналіз ризиків

1. Аналіз ризиків є обов'язковим етапом планування діяльності суб'єктів прикордонної безпеки.

2. Результати аналізу ризиків є підставою для диференціації обсягу контрольних процедур, розподілу сил і засобів та визначення пріоритетів інфраструктурного розвитку.

3. Рішення, що обмежують права особи, не можуть ґрунтуватися виключно на автоматизованій обробці даних без оцінювання уповноваженою посадовою особою.

Стаття 14. Режим функціонування в кризових ситуаціях

1. Для кризових ситуацій, у тому числі пов'язаних із різким зростанням міграційного тиску, збройною агресією або зміною зовнішнього регуляторного середовища, заздалегідь визначаються режими функціонування системи забезпечення прикордонної безпеки.

2. Для кожного режиму визначаються орган, що здійснює загальне керівництво, порядок переходу до режиму та повернення до звичайного порядку діяльності, обсяг повноважень суб'єктів і порядок інформування населення.

Розділ V. ПРИКОРДОННИЙ КОНТРОЛЬ І ГАРАНТІЇ ПРАВ ОСІБ

Стаття 15. Єдині засади здійснення прикордонного контролю

1. Прикордонний контроль здійснюється за єдиними процедурами, обов'язковими для всіх суб'єктів, які здійснюють контрольні заходи в пунктах пропуску через державний кордон.

2. Контрольні процедури різних суб'єктів організовуються за принципом взаємодоповнення і не можуть дублювати одна одну.

3. Гранично допустимі строки здійснення контрольних процедур у звичайних умовах визначаються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 16. Диференціація контролю за рівнем ризику

1. Обсяг контрольних процедур диференціюється залежно від рівня ризику, встановленого за результатами аналізу ризиків.

2. Для категорій осіб і суб'єктів господарювання з низьким рівнем ризику запроваджуються спрощені процедури за умови попередньої перевірки та наявності дієвих санкцій за зловживання наданими перевагами.

3. Диференціація контролю не може ґрунтуватися на ознаках, дискримінація за якими заборонена Конституцією та законами України.

Стаття 17. Права осіб під час прикордонного контролю

1. Особа, стосовно якої здійснюється прикордонний контроль, має право: знати підстави застосованих заходів; отримувати інформацію про порядок і орієнтовну тривалість процедур; користуватися послугами перекладача; отримати мотивоване рішення у письмовій формі у випадках,

передбачених законом; оскаржити рішення, дії або бездіяльність посадових осіб.

2. Обмеження прав особи допускається лише в обсязі, необхідному для досягнення легітимної мети, і на строк, що не перевищує необхідного.

3. Для осіб, які потребують міжнародного захисту, а також для вразливих категорій осіб застосовуються диференційовані процедури, визначені законодавством і міжнародними договорами України.

Стаття 18. Відмова у пропуску через державний кордон

1. Рішення про відмову у пропуску через державний кордон ухвалюється виключно з підстав, визначених законом.

2. Рішення про відмову у пропуску оформлюється письмово, містить посилання на підставу його ухвалення та фактичні обставини, і вручається особі.

3. Рішення про відмову у пропуску може бути оскаржене в адміністративному та судовому порядку. Оскарження в адміністративному порядку є безоплатним і не позбавляє права на звернення до суду.

4. Узагальнені результати оскарження рішень про відмову у пропуску використовуються для коригування контрольних процедур і методичного забезпечення діяльності підрозділів.

Стаття 19. Цифрові та автоматизовані інструменти контролю

1. Застосування біометричної ідентифікації, автоматизованої перевірки документів та аналітичної обробки даних у прикордонному контролі здійснюється на підставі та в порядку, визначених законом.

2. Технічні рішення, що застосовуються у прикордонному контролі, мають забезпечувати сумісність із відповідними системами Європейського Союзу та ґрунтуватися на відкритих стандартах обміну даними.

Розділ VI. КОНТРОЛЬ, НАГЛЯД, ПІДЗВІТНІСТЬ І ПАРТНЕРСТВО

Стаття 20. Контроль і нагляд у сфері прикордонної безпеки

1. У сфері прикордонної безпеки здійснюються прикордонний, внутрішньовідомчий, міжвідомчий, судовий і правозахисний та громадський контроль.

2. Нагляд полягає у спостереженні за дотриманням установлених правил і режимів без втручання в оперативне управління діяльністю підконтрольного суб'єкта.

3. Результативність контролю не може оцінюватися виключно за кількістю виявлених порушень або накладених стягнень.

Стаття 21. Добросовісність і демократичний цивільний контроль

1. Суб'єкти прикордонної безпеки вживають заходів щодо зменшення корупційних ризиків, зокрема шляхом нормативної деталізації підстав ухвалення рішень, документування і технічної фіксації службових дій, ротації персоналу на ділянках підвищеного ризику, автоматизації процедур та забезпечення захищених каналів повідомлення про можливі порушення.

2. Демократичний цивільний контроль у сфері прикордонної безпеки здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про національну безпеку України».

Стаття 22. Державно-громадське партнерство

1. Взаємодія суб'єктів прикордонної безпеки з інститутами громадянського суспільства, органами місцевого самоврядування прикордонних територій, суб'єктами господарювання, науковими установами та засобами масової інформації здійснюється на засадах партнерства.

2. Рішення про встановлення або зміну меж контрольованих прикордонних районів і прикордонної смуги ухвалюються після попереднього обговорення з відповідними органами місцевого самоврядування із заздалегідь визначеним строком подання зауважень та обов'язковим інформуванням про результати їх розгляду.

3. Про зміну режиму роботи пунктів пропуску, порядку пропуску або запровадження додаткових процедур населення і суб'єкти господарювання

інформуються завчасно, крім випадків, коли це унеможлиблюється безпековими обставинами.

4. Критерії розмежування інформації, що підлягає оприлюдненню, та інформації з обмеженим доступом визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері захисту державного кордону.

Розділ VII. ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ

Стаття 23. Система індикаторів результативності

1. Результативність функціонування системи забезпечення прикордонної безпеки оцінюється за безпековими, організаційними, правозахисними та євроінтеграційними індикаторами.

2. Індикатори тлумачаться в сукупності. Зменшення кількості виявлених правопорушень само по собі не є свідченням ані зниження, ані підвищення результативності контролю.

3. Перелік індикаторів, методика їх обчислення та суб'єкт, відповідальний за узагальнення, визначаються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 24. Публічна звітність

1. Результати оцінювання результативності узагальнюються не рідше одного разу на рік і оприлюднюються в обсязі, що не завдає шкоди національній безпеці.

2. Звіт містить відомості про досягнення визначених індикаторів, виявлені проблеми та заходи, вжиті за результатами попереднього оцінювання.

Розділ VIII. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування, крім статей 11 і 12, які набирають чинності з дня, наступного за днем опублікування.

2. Внести зміни до законів України «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про національну безпеку

України», Митного кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині приведення їх у відповідність із цим Законом.

3. Визнати такими, що втратили чинність, положення нормативно-правових актів, які суперечать цьому Закону.

4. Кабінету Міністрів України протягом шести місяців з дня опублікування цього Закону: привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом; забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом; затвердити типові протоколи взаємодії, порядок функціонування єдиного інформаційного простору прикордонної безпеки, перелік і методику обчислення індикаторів результативності.

5. Заходи, передбачені статтями 12 і 19 цього Закону, впроваджуються поетапно відповідно до плану, затвердженого Кабінетом Міністрів України, з урахуванням наявних ресурсних можливостей.