

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

РУДЕНКО ОЛЕКСІЙ ІВАНОВИЧ

УДК 342.9(477)

**УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ У СФЕРІ ПРИКОРДОННОГО КОНТРОЛЮ
ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ НЕЗАКОННОМУ ПЕРЕТИНУ
ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2026

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, старший дослідник

Шкарупа Костянтин Вікторович,

Науково-дослідний інститут публічного права,
провідний науковий співробітник

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Соболь Євген Юрійович,

Центральноукраїнський державний університет імені Володимира Винниченка,
ректор

доктор юридичних наук, професор

Калатур Максим Васильович,

адвокат

Захист відбудеться «14» травня 2026 року об 11⁰⁰ на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

Автореферат розісланий «13» квітня 2026 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Ксенія КУРКОВА

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Сучасна система охорони державного кордону України функціонує в умовах безпрецедентного поєднання безпекових, політичних і соціально-економічних викликів. Повномасштабна збройна агресія, гібридні загрози, активізація нелегальної міграції, діяльність транснаціональних злочинних угруповань, а також суттєве зростання інтенсивності переміщення осіб і вантажів через державний кордон формують складне й динамічне середовище, у якому традиційні підходи до прикордонного контролю втрачають свою ефективність. За таких умов прикордонна безпека перестає бути виключно інструментом контролю та набуває ознак інтегрованої складової національної та міжнародної безпеки.

Водночас євроінтеграційний курс України, імплементація стандартів Європейського Союзу у сфері інтегрованого управління кордонами та необхідність забезпечення балансу між безпекою і свободою пересування обумовлюють потребу в переході від переважно реактивних до проактивних моделей управління. У цьому контексті особливого значення набуває застосування ризик-орієнтованих підходів, які дозволяють не лише реагувати на наявні правопорушення, а й завчасно ідентифікувати потенційні загрози, прогнозувати їх розвиток та запобігати реалізації негативних сценаріїв. Варто зазначити, що управління ризиками у сфері прикордонного контролю слід розглядати, як системоутворюючий елемент сучасної моделі охорони державного кордону, що передбачає інтеграцію аналітичної діяльності, інформаційних технологій, міжвідомчої та міжнародної взаємодії. Такий підхід забезпечує можливість диференційованого контролю, концентрації ресурсів на найбільш вразливих напрямках і підвищення ефективності виявлення незаконного перетину державного кордону, контрабанди, торгівлі людьми та інших правопорушень.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Окремі проблемні питання, присвячені прикордонному контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону, у своїх наукових працях розглядали: С.М. Алфьоров, В.З. Андрушко, І.І. Балицький, Л.А. Боровик, Л.О. Будко, С.В. Ващенко, Ю.В. Гаруст, С.П. Гетманюк, Є.А. Гетьман, Ю.А. Дем'янюк, О.В. Діденко, О.В. Джафарова, Є.В. Дуліба, В.В. Залож, М.В. Калатур, В.А. Кириленко, О.В. Козьменко, Ю.М. Кузь, Д.А. Купрієнко, В.І. Курило, Л.І. Луценко-Миськів, А.А. Манжула, В.М. Петров, Є.Ю. Соболев, В.В. Сокурено, Л.В. Сорока, В.М. Стратонов, О.Є. Цевельов, А.М. Чорний, Р.В. Шаповал, К.В. Шкарупа, та багато інших. Водночас, попри значні теоретичні здобутки, у зазначеній сфері фактично неопрацьованим залишаються питання правового регулювання управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону.

Отже, наявність прогалин і недоліків правового й організаційного характеру, пов'язаних із управлінням ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону, а також фактична відсутність комплексних монографічних досліджень, присвячених вказаним

проблематиці, обумовлюють актуальність і своєчасність представленої дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження узгоджується з основними положеннями Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019; Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 року № 482-р; Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 року № 687-р; Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, схваленого Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права на тему «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб з'ясувати сутність та розкрити особливості управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону, на основі чого надати пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства в цій сфері.

Досягнення поставленої мети зумовлює необхідність реалізації таких *завдань*:

- розкрити запобігання незаконному перетину кордону як об'єкт адміністративно-правового дослідження та предмет діяльності Державної прикордонної служби України;
- визначити поняття та розкрити сутність управління ризиками в системі інтегрованого управління кордонами як складової адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України;
- здійснити класифікацію ризиків у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України;
- узагальнити міжнародні стандарти управління ризиками на кордоні та опрацювати можливості їх впровадження в діяльність Державної прикордонної служби України;
- розкрити правовий статус Державної прикордонної служби України, що здійснює управління ризиками під час перетину державного кордону;
- виокремити форми та методи ідентифікації та оцінювання ризиків незаконного перетину кордону Державною прикордонною службою України;
- розкрити взаємодію Державної прикордонної служби України з іншими державними органами в процесі мінімізації прикордонних ризиків;
- опрацювати шляхи оптимізації правового регулювання процедур прикордонного контролю на основі ризик-орієнтованого підходу;
- запропонувати напрями вдосконалення порядку притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону;

– визначити шляхи гармонізації українського законодавства у сфері прикордонної безпеки з правом Європейського Союзу з огляду на перспективу вступу до Шенгенського простору.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у процесі здійснення управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону.

Предмет дослідження – управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засіб запобігання незаконному перетину державного кордону.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційної роботи становить система загальних і спеціальних методів наукового пізнання. Зокрема, *логіко-семантичний* та *аналітичний* методи дали змогу схарактеризувати запобігання незаконному перетину кордону як об'єкт адміністративно-правового дослідження та предмет діяльності Державної прикордонної служби України (підрозділ 1.1); визначити поняття та розкрити сутність управління ризиками в системі інтегрованого управління кордонами як складової адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України (підрозділ 1.2). Здійснити класифікацію ризиків у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України (підрозділ 1.3) вдалось за допомогою методів *класифікації* та *систематизації*. *Порівняльно-правовий* метод застосовано з метою узагальнення міжнародних стандартів управління ризиками на кордоні та опрацювання можливостей їх впровадження в діяльність Державної прикордонної служби України (підрозділ 1.4). З метою характеристики правового статусу Державної прикордонної служби України, що здійснює управління ризиками при перетині державного кордону (підрозділ 2.1) використовувався метод *документального аналізу*. *Структурно-логічний* та *системно-функціональний* метод було використано для того, щоб розкрити форми й методи ідентифікації та оцінювання ризиків незаконного перетину кордону Державною прикордонною службою України (підрозділ 2.2) та надати характеристику взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими державними органами в процесі мінімізації прикордонних ризиків (підрозділ 2.3). Опрацювати шляхи оптимізації правового регулювання процедур прикордонного контролю на основі ризик-орієнтованого підходу (підрозділ 3.1); з'ясувати напрями вдосконалення порядку адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону (підрозділ 3.2), а також встановити шляхи гармонізації українського законодавства у сфері прикордонної безпеки з правом Європейського Союзу щодо перспективи вступу до Шенгенського простору (підрозділ 3.3) вдалось за допомогою методів *моделювання* та *прогнозування*.

Нормативно-правовим підґрунтям дослідження є Конституція України, ратифіковані у встановленому порядку міжнародні договори та угоди, а також законодавчі та підзаконні акти, норми яких спрямовано на регулювання питань управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону.

Науково-теоретичне підґрунтя становлять праці фахівців з галузей адміністративного, фінансового, митного, конституційного права. Також було

використано здобутки вчених з таких дисциплін як теорія держави і права, соціологія, філософія тощо.

Інформаційну й емпіричну основу дослідження становлять науково-періодичні видання, статистичні матеріали, а також практична діяльність Державної прикордонної служби за відповідним напрямом.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, дисертаційне дослідження є першою спробою з'ясувати сутність і розкрити особливості управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону, на основі чого надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства в цій сфері. За результатами здійсненого дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, основні з них такі:

вперше:

- обґрунтовано, що ризик у системі інтегрованого управління кордонами як складова адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України є комплексним явищем, яке відображає вірогідність вияву певної загрози та можливу шкоду від наслідків настання цієї загрози, тобто під таким ризиком слід розуміти ймовірність настання певних подій, обставин, що становлять пряму чи опосередковану загрозу правовому режиму державного кордону, підвищують вразливість останнього та, як наслідок, становлять загрозу завдання шкоди національній безпеці, охоронюваним законом соціальним цінностям, правам і законним інтересам індивідуальних та колективних суб'єктів;

- визначено поняття «ризик-орієнтований підхід у здійсненні прикордонного контролю», під яким запропоновано розуміти систему організаційних, правових та аналітичних заходів, що передбачає виявлення, оцінювання та прогнозування потенційних загроз у сфері перетинання державного кордону, а також застосування диференційованих контрольних процедур залежно від рівня встановленого ризику з метою забезпечення належного рівня безпеки та ефективного використання ресурсів Держприкордонслужби, а також інших суб'єктів, з якими вона взаємодіє за відповідним напрямом;

- систематизовано міжнародні стандарти управління ризиками на кордоні, до яких зараховано: запровадження інтегрованого механізму управління кордонами; орієнтація на багаторічний, сталий підхід до формування політики у сфері управління кордонами; гнучкість та адекватність у формуванні й реалізації стратегічного курсу здійснення інтегрованого управління кордонами; комплексний підхід до планування управління кордонами; обов'язок сторін здійснювати системну, відповідальну та глибоку взаємодію; ефективність організації та здійснення прикордонного контролю; створення ситуаційних картин міжнародного та національного рівнів; запровадження інтегрованої моделі оцінки ризиків;

- виокремлено метод профілювання ризиків під час перетину кордонів, який заснований на комплексному підході (робота з інформацією та вивчення характеру ризиків, встановлення наявності в їхньому змісті відповідних індикаторів, порівняння останніх із певним профілем і визначення ступеня (рівня) їх небезпеки,

застосування процедур реагування) та є важливим способом оцінки відповідних загроз, що дозволяє сформувати певні шаблони управління окремими різновидами ризиків, більш оперативно й ефективно реагувати на них, за рахунок концентрації для цього необхідних ресурсів і посилення фактору системності;

удосконалено:

– класифікацію повноважень Державної прикордонної служби, які поділено на: а) правоохоронні, що включають права та обов'язки щодо здійснення превентивних, оперативно-розшукових заходів, юрисдикційної діяльності, застосування заходів впливу, спеціальних засобів і примусу, б) контрольні, які передбачають здійснення зазначеним суб'єктом різного роду перевірок, необхідних для з'ясування законності перетину кордону, недопущення відповідних порушень норм матеріального та процедурного законодавства; в) безпекові, що дають можливість цьому суб'єкту, в особі його органів і посадових осіб, здійснювати заходи відсічі та збереження непорушності, неушкодженості об'єкту (об'єктів) захисту; г) інформаційно-аналітичні, які зобов'язують цей суб'єкт до збору та відповідної роботи з інформацією; д) повноваження у сфері міжнародного співробітництва; е) організаційно-управлінські повноваження;

– теоретичний підхід щодо тлумачення поняття «запобігання незаконному перетину кордону», яке становить елемент або напрям державної політики з протидії порушенню режиму законності під час перетину державного кордону як однієї з ключових складових національної безпеки України та передбачає комплекс заходів нормативно-правового, організаційно-управлінського, оперативного, технічного, профілактичного характеру, спрямованих на недопущення вчинення дій, що порушують правовий режим перетину державного кордону України;

– обґрунтування наукової думки про те, що ризики, які зумовлюють військово-політичні конфлікти для діяльності Державної прикордонної служби України як основного суб'єкта прикордонного контролю, полягають у такому: виникнення збройних зіткнень у прикордонній території та необхідність відбиття збройної агресії; активізація ворожої розвідувальної та підривної діяльності; втрата контролю над кордоном унаслідок зайняття території агресором; руйнування критичної інфраструктури ДПС України; збільшення вірогідності незаконного перетину кордону фізичними особами; послаблення чи втрата контролю над законністю переміщення через кордон товарів та об'єктів, зокрема тих, для яких встановлений особливий правовий режим (наприклад зброя, наркотичні речовини тощо); активізація злочинної активності в прикордонних територіях;

– наукову думку про те, що перспективне запровадження стандартів Шенгенського кодексу кордонів у національне законодавство України має важливе значення, оскільки це дозволить гармонізувати національну законодавчу базу з правом Європейського Союзу у сфері прикордонного контролю, що є необхідною умовою для подальшої інтеграції до європейського безпекового простору та сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів прикордонної служби, удосконаленню процедур прикордонного контролю та зміцненню безпеки державного кордону, а отже, може стати важливим кроком на шляху інтеграції України до Шенгенського простору;

дістало подальшого розвитку:

- систематизація функцій Державної прикордонної служби як суб'єкта управління відповідними ризиками, зокрема виділено: оперативно-розшукову; аналітичну; контрольну та координаційну функції;

- поняття взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими державними органами в процесі мінімізації прикордонних ризиків, до характерних особливостей якої віднесено: міжвідомчий характер, що передбачає поєднання компетенцій різних за правовим статусом органів державної влади; нормативна урегульованість, адже реалізується на підставі законів, підзаконних актів та міжвідомчих нормативних документів; ризик-орієнтована спрямованість взаємодії, у процесі якої здійснюється акцент на прогнозуванні та превенції, а не лише реагуванні; багаторівневість, оскільки реалізується на різних рівнях державного управління, зокрема центральному, регіональному, локальному тощо; інформаційна інтегрованість, що включає оперативний обмін даними, аналітичну співпрацю тощо; комплексність заходів, що виражається в поєднанні адміністративних, оперативних, організаційних і превентивних механізмів; адаптивність до змін оперативної обстановки та безпекових викликів; єдність мети, тобто спрямованість на забезпечення єдиного безпекового режиму в межах прикордонного простору;

- твердження про те, що транснаціональна злочинність є суттєвою загрозою не лише для міжнародного порядку та безпеки, а й національної безпеки окремих держав, а отже, під час планування та реалізації ефективного прикордонного контролю обов'язково мають бути враховані форма, динаміка, структура, географія її виявлення та розвитку;

- теоретичний підхід щодо вдосконалення порядку адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону, на основі чого зазначено, що подальший розвиток інституту адміністративної відповідальності у цій сфері має ґрунтуватися на принципах правової визначеності, пропорційності застосування заходів державного примусу та належного забезпечення прав і свобод людини, що своєю чергою сприятиме підвищенню ефективності правозастосування у сфері охорони державного кордону та забезпеченню належного балансу між інтересами державної безпеки і гарантіями прав особи.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції використовуються і можуть бути використані в:

- *науково-дослідній сфері* – як теоретичне підґрунтя для проведення подальших досліджень, присвячених різним проблемним аспектам управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

- *правотворчій діяльності* – для розроблення нових і вдосконалення діючих нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких спрямовані на регулювання управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону;

- *правозастосовній діяльності* – з метою підвищення ефективності діяльності Державної прикордонної служби як ключового суб'єкта управління ризиками у сфері прикордонного контролю;

– *освітньому процесі* – під час підготовки лекційних і науково-методичних матеріалів, підручників та навчальних матеріалів з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми», «Митне право», «Фінансове право», «Правоохоронна діяльність» тощо (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розроблення проблематики та відповідні висновки оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Науково-практичні засади розвитку юридичної науки на сучасному етапі державотворення» (м. Київ, 15–16 лютого 2023 р.), «Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність» (м. Київ, 4–5 червня 2024 р.), «Проблемні питання, досягнення та інновації фундаментальних та прикладних досліджень» (м. Київ, 28–29 жовтня 2025 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 212 сторінок. Список використаних джерел містить 158 найменувань на 20 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано вибір теми дисертаційного дослідження, її зв'язок з науковими програмами, темами, планами, визначено об'єкт, предмет і методи дослідження, його мету й задачі, розкрито наукову новизну отриманих результатів, теоретичне та практичне значення роботи, надано відомості про апробацію результатів дослідження.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади управління ризиками у сфері прикордонного контролю» складається з чотирьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Запобігання незаконному перетину кордону як об'єкт адміністративно-правового дослідження та предмет діяльності Державної прикордонної служби України»* здійснено аналіз низки наукових позицій вчених, на основі чого обґрунтовано, що термін «запобігання» загалом тлумачать однаково, принаймні щодо його ключових властивостей – випереджальна діяльність, орієнтована на виявлення та усунення або зменшення шкідливого впливу умов і факторів, які безпосередньо спричиняють певні негативні явища чи зумовлюють їх вияв.

Доведено, що запобігання незаконному перетину кордону є елементом або напрямом державної політики з протидії порушенню режиму державного кордону України як однієї з ключових складових національної безпеки. Визначено поняття «запобігання незаконному перетину кордону». Наголошено, що призначення запобігання в контексті цього контролю полягає в завчасному виявленні, ідентифікації та усуненні або мінімізації та взятті під ретельний нагляд потенційних або реальних ризиків порушення правил перетину державного кордону України.

Констатовано необхідність здійснення ефективного запобігання незаконному перетину державного кордону, адже наслідки такого перетину становлять загрозу як для окремих осіб, так і для інтересів держави та суспільства загалом, що обумовлює

важливість ґрунтовного науково-теоретичного опрацювання проблематики організації та реалізації зазначеного запобігання.

На підставі узагальнення теоретичних поглядів учених і норм чинного законодавства розкрито сутнісний зміст запобігання незаконному перетину кордону як об'єкта адміністративно-правового дослідження та предмет діяльності Державної прикордонної служби України.

У підрозділі 1.2 *«Поняття та сутність управління ризиками в системі інтегрованого управління кордонами як складова адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України»* зауважено, що термін «ризик» не має однозначного тлумачення, однак найчастіше його пов'язують з такими категоріями як небезпека, загроза, втрата, шкода, невизначеність, вірогідність, можливість, шанс.

Обґрунтовано положення про те, що управління ризиками в системі інтегрованого управління кордонами – це складова адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України, спрямована на встановлення ймовірності настання певних подій, обставин, що спричиняють пряму чи опосередковану загрозу правовому режиму державного кордону, підвищують вразливість останнього та, як наслідок, спричиняють завдання шкоди національній безпеці, охоронюваним законам соціальним цінностям, правам і законним інтересам індивідуальних та колективних суб'єктів. Тобто ризик у системі інтегрованого управління кордонами становить комплексне явище, яке відображає вірогідність вияву певної загрози та можливу шкоду від наслідків настання цієї загрози. Встановлено, що ризику властиві ймовірнісний характер та відносна визначеність (передбачуваність), що вимагає від суб'єктів вироблення альтернативних підходів реагування на його появу, а також готовність до досягнення поставлених цілей в умовах обмеженої прогнозованості майбутніх результатів.

Наголошено на залежності рівня якості забезпечення захищеності державних кордонів від ефективності протидії відповідним ризикам, що обумовлює необхідність запровадження належного підходу до оперування цими ризиками, управління ними тощо.

У підрозділі 1.3 *«Класифікація ризиків у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України»* сформульовано висновок про те, що на доктринальному рівні немає єдиного усталеного підходу до класифікації різновидів загроз, що виникають чи можуть виникати у сфері забезпечення безпеки державного кордону, зокрема Державною прикордонною службою України. Однак найчастіше фахівці в якості критеріїв видового розподілу цих ризиків обирають: середовище виникнення ризиків (зовнішнє чи внутрішнє), природу чи характер ризику, об'єкт, якому загрожує ризик.

Констатовано, що зовнішні ризики у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України становлять сукупність умов, обставин і факторів, які виникають під впливом відповідних подій міжнародного рівня або через дії окремих держав, і які створюють або можуть створити відповідні загрози та небезпечні наслідки для режиму державного кордону, а також внаслідок цього – іншим національним інтересам та охоронюваним законам цінностям. Зауважено, що проблема та небезпечність загроз зовнішнього характеру полягає в тому, що суб'єкт

прикордонного контролю, зокрема Державна прикордонна служба України, має доволі обмежені можливості впливу на ці загрози та їх джерела на етапі формування, натомість вона має зосереджувати свої зусилля на: підвищенні точності визначення вірогідності настання цих ризиків, характеру та обсягів їх небезпечних наслідків; оперативності й ефективності реагування на відповідні загрози з метою їх своєчасної ідентифікації та взяття під відповідний контроль; зміцненні стійкості системи прикордонного контролю до відповідних зовнішніх викликів.

Виокремлено внутрішні ризики, які виникають у системі прикордонного контролю та впливають на якість й ефективність її функціонування, що своєю чергою загрожує безпеці державних кордонів. Встановлено, що ці ризики являють собою сукупність факторів, обставин, ситуацій, які позначаються на здатності Державної прикордонної служби на належному рівні виконувати свої завдання та функції, зокрема щодо своєчасного та адекватного реагувати на зовнішні ризики, загрози й виклики. Внутрішні ризики, так само як і зовнішні, можуть бути обумовлені різними факторами – політичного, правового, організаційного, кадрового, технічного та іншого характеру. Проте, на відміну від зазначених вище зовнішніх ризиків, внутрішні є потенційно більш прогнозованими та контрольованими за умови наявності відповідної волі в уповноваженого суб'єкта й докладання ним належних зусиль для забезпечення ефективного управління цими ризиками.

З'ясовано, що наведена класифікація ризиків у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України має загальний характер та орієнтована на визначення і групування найбільш актуальних та гострих загроз, небезпек і викликів залежно від джерел їх виникнення. Наголошено, що запропонована класифікація може доповнюватися та розвиватися як іншими окремими ризиками, так і їх підгрупами, наприклад, залежно від: їх характеру (природні, техногенні, соціальні, кібернетичні тощо); ступеня реалізації (потенційні, реальні, реалізовані (втілені)); з огляду на рівень небезпеки (мінімальний, середній, максимальний); залежно від об'єктів, загрозу яким становлять відповідні ризики (комунікаційні системи, політична, економічна, соціальна стабільність, безпековий режим тощо). Однак кожна з цих класифікацій містить ризики, які мають зовнішнє або внутрішнє джерело походження. Також зауважено, що зазначені вище ризики зазвичай не існують окремо один від одного, вони тісно переплітаються. Натомість загрози, що становлять зміст цих ризиків, так чи інакше спричиняють і розвивають одна одну, формуючи сприятливе підґрунтя для порушення режиму державного кордону.

У підрозділі 1.4 «Міжнародні стандарти управління ризиками на кордоні та можливості їх впровадження в діяльність Державної прикордонної служби України» наголошено, що підходи дослідників до визначення поняття «міжнародні стандарти» дещо різняться, водночас відмінності в їхніх позиціях є близькими за змістом. Загалом зазначені підходи запропоновано поділити на дві загальні групи, прибічники однієї з яких акцентують увагу на формальному боці стандартів, тобто ведуть про них мову як про певні офіційні документи, правові акти, угоди тощо,

положеннями яких визначені відповідні правила, що погоджені міжнародною спільнотою і використовуються її представниками як певний взірєць у відповідній сфері. У свою чергу представники другої групи у своїх визначеннях міжнародних стандартів наголос роблять на їх змістовному аспекті і розглядають їх як принципи, цінності, норми, критерії, правила, які встановлюють або рекомендують певний набір правил поведінки, що є базовим мінімумом для досягнення певного результату у відповідних умовах. Запропоновано авторське визначення поняття «міжнародні стандарти управління ризиками на кордоні».

Доведено, що міжнародними нормативно-правовими актами визначаються такі ключові стандарти управління ризиками на кордоні: 1) запровадження інтегрованого механізму управління кордонами; 2) орієнтація на багаторічний період (цикл) політики у сфері управління кордонами; 3) гнучкість та адекватність у формуванні і реалізації стратегічного курсу здійснення інтегрованого управління кордонами; 4) комплексний підхід до планування управління кордонами; 5) обов'язок сторін здійснення системної, відповідальної та глибокої взаємодії; 6) ефективність організації та здійснення прикордонного контролю; 7) створення ситуаційних картин міжнародного та національного рівнів; 8) запровадження інтегрованої моделі оцінки ризиків.

Узагальнено, що на міжнародному рівні, принаймні у межах простору ЄС, запроваджені досить змістовні та актуальні стандарти інтегрованого управління кордонами в цілому, та ризиками зокрема. Ці стандарти є необхідними та корисними для впровадження в український механізм управління ризиками у сфері інтегрованого управління кордонами, адже вони містять досить конкретні та якісні вимоги і рекомендації щодо того, як має бути побудований і функціонувати зазначений управлінський механізм для того, щоб ефективно виконувати завдання у сфері управління кордонами, і в першу чергу в частині забезпечення їх безпеки. Слід відзначити, що наразі наша держава в цілому йде шляхом впровадження цих міжнародних стандартів, про що свідчить зміст Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року від 24 липня 2019 року № 687-р та Інструкції з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України від 11 грудня 2017 року № 1007. Відмічається, що орієнтація на міжнародні стандарти створює сприятливе підґрунтя для формування в Україні цілісного комплексного інтегрованого підходу до управління ризиками на кордоні, який передбачає роботу як зі стратегічними загрозами, які характеризуються тривалими тенденціями щодо їх формування та розвитку, так і загрозами оперативного та тактичного рівнів. Цей підхід передбачає створення механізму управління ризиками на кордоні із міцним, стабільним стрижнем, однак при цьому сам механізм є доволі гнучким та динамічним, таким, що забезпечує своєчасне, пропорційне та адекватне реагування на відповідні ризики, залежно від ступеня їх вірогідності та небезпеки.

Розділ 2 «Адміністративно-правовий механізм управління ризиками у діяльності суб'єктів прикордонного контролю» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Правовий статус Державної прикордонної служби України що здійснює управління ризиками при перетині державного кордону» обґрунтовано, що правовий статус Державної прикордонної служби України – це комплексна

політико-правова категорія, що відображає місце та роль цього суб'єкта в системі органів публічної влади з питань охорони та захисту державного кордону, визначає завдання, функції, повноваження та відповідальність, а також інші юридично значущі матеріальні та процедурні аспекти діяльності зазначеної служби як суб'єкта управління ризиками у сфері управління кордоном.

Систематизовано функції Державної прикордонної служби як суб'єкта управління відповідними ризиками, зокрема виділено оперативно-розшукову, аналітичну, контрольну та координаційну функції.

Обґрунтовано, що перелік владних повноважень ДПС України є доволі широким, втім їх можна об'єднати в певні групи, а саме: а) правоохоронні, які включають права та обов'язки щодо: здійснення превентивних, оперативно-розшукових заходів, юрисдикційної діяльності, застосування заходів впливу, спеціальних засобів та примусу; б) контрольні, які уможливають здійснення зазначеним суб'єктом різного роду перевірок, необхідних для з'ясування законності перетину кордону, недопущення відповідних порушень норм матеріального і процедурного законодавства. Ці повноваження, серед іншого, передбачають використання органами й посадовими особами ДПС України спеціальних технічних засобів; в) безпекові, що дають можливість цьому суб'єкту, в особі його органів і посадових осіб, здійснювати заходи з відсічі та збереження непорушності, неушкодженості об'єкта (об'єктів) захисту; г) інформаційно-аналітичні, які зобов'язують цей суб'єкт до збору та відповідної роботи з інформацією, а також надають йому відповідні можливості для забезпечення її безперешкодного отримання та оперування нею; д) з питань забезпечення та здійснення міжнародного співробітництва; е) організаційно-управлінські. Це повноваження, які стосуються організації та забезпечення взаємодії, а також координації в системі інтегрованого управління кордонами, здійснення інформаційно-аналітичної роботи та планування.

Сформульовано висновок про те, що чинне українське законодавство на сьогодні досить змістовно регламентує правовий статус Державної прикордонної служби України. Зокрема, такі його елементи, як завдання, функції, принципи, повноваження, мають доволі детальне закріплення в офіційних джерелах. Водночас організаційно-правове становище ДПС України як суб'єкта управління ризиками потребує деталізації питання його аналітичної та координаційної діяльності.

У підрозділі 2.2 «*Форми й методи ідентифікації та оцінювання ризиків незаконного перетину кордону Державною прикордонною службою України*» обґрунтовано висновок про те, що форми ідентифікації Державною прикордонною службою України ризиків незаконного перетину кордону – це зовнішнє вираження типізованих практичних дій органів і посадових осіб цього суб'єкта публічної влади щодо виявлення, розпізнання, опису та фіксації можливих загроз для режиму державного кордону й іншим охоронюваним законом цінностей та інтересів. Визначено перелік відповідних форм та надано їм змістовну характеристику. Зауважено, що перевірка документів, як форма ідентифікації Державною прикордонною службою України ризиків незаконного перетину кордону, – це не формальність, що зводиться до порівняння рис обличчя людини із фотографією в паспорті, а комплексний інструмент ідентифікації та діагностування певних ризиків.

Виділено опитування як форму ідентифікації Державною прикордонною службою України ризиків незаконного перетину кордону. Зауважено, що в процесі опитування уповноважені особи звертають увагу на правдивість відповідей особи; логіку викладення нею відповідних подій; узгодженість наданих особою відповідей з іншими відомостями про неї та її діяльність; поведінкові реакції під час опитування. Аргументовано, що аналітична робота як форма ідентифікації ризиків під час перетину державного кордону становить інтелектуальну діяльність щодо пошуку, збору, фіксації, перевірки, накопичення, систематизації та опрацювання інформації (статистичної, оперативної, розвідувальної тощо), необхідної для повної та об'єктивної оцінки наявного стану справ у сфері забезпечення режиму державного кордону, вироблення на основі наявного досвіду, поточної ситуації та проголошених принципів і пріоритетів відповідних прогнозів, планів та рекомендацій щодо адекватного і дієвого реагування на актуальні й потенційні загрози, вдосконалення та розвитку механізму протидії їм.

Наголошено, що реалізація відповідних форм передбачає застосування особливого набору інструментів і засобів, тобто методів. Запропоновано авторське визначення методів ідентифікації та оцінювання ризиків незаконного перетину кордону Державною прикордонною службою України, до переліку яких віднесено: 1) профілювання; 2) кількісна оцінка; 3) якісна оцінка; 4) комбінований метод, у змісті якого поєднується кількісний та якісний способи оцінювання.

У підрозділі 2.3 *«Взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими державними органами в процесі мінімізації прикордонних ризиків»* акцентовано на тому, що взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими державними органами в процесі мінімізації прикордонних ризиків – це нормативно врегульована, узгоджена та цілеспрямована діяльність уповноважених суб'єктів публічної влади, що здійснюється шляхом координації управлінських рішень, обміну інформацією, спільного планування та реалізації заходів з метою виявлення, попередження, локалізації й нейтралізації загроз у прикордонному просторі. Виокремлено особливості такої взаємодії, а саме: міжвідомчий характер, що передбачає поєднання компетенцій різних за правовим статусом органів державної влади; нормативна урегульованість, адже реалізується на підставі законів, підзаконних актів і міжвідомчих нормативних документів; ризик-орієнтована спрямованість взаємодії в процесі якої здійснюється акцент на прогнозуванні та превенції, а не лише реагуванні; багаторівневість, оскільки реалізується на різних рівнях державного управління, зокрема центральному, регіональному, локальному тощо; інформаційна інтегрованість, що включає оперативний обмін даними, аналітичну співпрацю тощо; комплексність заходів, що виявляється в поєднанні адміністративних, оперативних, організаційних і превентивних механізмів; адаптивність до змін оперативної обстановки та безпекових викликів; єдність мети, тобто спрямованість на забезпечення єдиного безпекового режиму в межах прикордонного простору.

Зауважено, що скоординована діяльність Державної прикордонної служби та Національної гвардії дозволяє створити багаторівневу систему реагування на загрози, особливо в прикордонних регіонах, де ризики збройних провокацій,

диверсійно-розвідувальної діяльності та незаконного обігу зброї є підвищеними. У кризових ситуаціях прикордонники здійснюють первинне виявлення та стримування загрози на лінії кордону, тоді як підрозділи Національної гвардії можуть оперативно посилювати охорону, проводити стабілізаційні заходи або виконувати завдання з бойового прикриття. Така синергія забезпечує безперервність безпекового контуру – від державного кордону до внутрішніх регіонів країни. Крім того, спільне планування, обмін розвідувальною інформацією, проведення навчань та уніфікація процедур підвищують ефективність управління силами й засобами, зменшують дублювання функцій і дозволяють швидше адаптуватися до змін оперативної обстановки. В умовах дії правового режиму воєнного стану або масштабних надзвичайних ситуацій така взаємодія стає не лише доцільною, а й необхідною передумовою стійкості держави.

Схарактеризовано Порядок організації взаємодії Державної прикордонної служби України та Національної поліції України під час забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму, на основі чого зауважено, що документ досить змістовно регулює взаємодію Держприкордонслужби та Національної поліції України, зокрема системно визначає суб'єктів координації, напрями співпраці, форми інформаційного обміну, порядок спільного планування заходів, алгоритми реагування на правопорушення та механізми проведення спільних профілактичних, оперативно-службових і розшукових дій. Позитивним також є чітке розмежування компетенції кожного суб'єкта з одночасним закріпленням обов'язку координації дій, що дозволяє уникати дублювання функцій і забезпечує узгодженість рішень під час реагування на порушення прикордонного режиму, незаконну міграцію, контрабандну діяльність та інші правопорушення в прикордонній смузі. Водночас рівень фактичної ефективності взаємодії залежить не лише від формальної регламентації, а й від організаційної дисципліни, технічного забезпечення каналів зв'язку, узгодженості відомчих інструкцій і практики їх застосування на місцях.

На підставі аналізу правозастосовної практики виокремлено особливості взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими державними органами в процесі мінімізації прикордонних ризиків.

Розділ 3 «Напрями вдосконалення адміністративного законодавства у сфері управління ризиками на державному кордоні» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Оптимізація правового регулювання процедур прикордонного контролю на основі ризик-орієнтованого підходу»* зауважено, що попри активне використання поняття ризик-орієнтованого підходу в законодавстві України, аналіз наведених у ньому дефініцій свідчить про низку концептуальних недоліків. Насамперед відсутня уніфікована змістовна модель цього підходу. У різних законах він трактується по-різному: як інструмент протидії економічним злочинам, як механізм забезпечення хімічної безпеки, як складова фінансового моніторингу або як принцип регуляторного нагляду. Таким чином, одна й та сама категорія наповнюється різним галузевим змістом без формування загальнотеоретичного ядра, що знижує системність правового регулювання. Крім того, у більшості визначень

ризик-орієнтований підхід фактично зводиться до процедури управління ризиками: їх виявлення, оцінювання та мінімізації. Причому не розкривається, яким чином рівень ризику впливає на зміну правового режиму або обсяг державного втручання. Тобто законодавець описує аналітичний процес, але не завжди встановлює чіткий механізм трансформації результатів оцінки ризику в юридично значущі рішення.

Наголошено, що ризик-орієнтований підхід у сучасній науковій думці розглядається як універсальний інструмент управління ризиками, який передбачає їх виявлення, оцінювання та застосування відповідних заходів впливу залежно від рівня небезпеки. При цьому дослідники акцентують увагу на різних аспектах цього підходу: одні розглядають його як метод визначення ступеня небезпечності об'єктів і явищ для подальшого управління ризиками, інші – як систему організаційних заходів і процедур, спрямованих на забезпечення досягнення стратегічних, операційних та правових цілей діяльності суб'єктів управління. Водночас аналіз наукових підходів свідчить, що попри визнання значного потенціалу ризик-орієнтованого підходу, його практичне застосування в різних сферах залишається обмеженим.

Запропоновано авторське визначення поняття ризик-орієнтованого підходу в здійсненні прикордонного контролю, а також розкрито його значення. Встановлено, що чинна модель правового регулювання прикордонного контролю в Україні не забезпечує повноцінної інтеграції результатів оцінки ризиків у процесуальний механізм прийняття рішень, що зумовлює фрагментарність застосування ризик-орієнтованого підходу, відсутність чіткої диференціації процедур контролю та недостатню визначеність меж повноважень посадових осіб. У європейському правовому просторі ризик-орієнтоване управління кордонами розглядається як ключовий елемент інтегрованого управління кордонами, що реалізується, зокрема, у практиці Frontex та ґрунтується на стандартах Європейського Союзу. Гармонізація національного законодавства з цими підходами є важливою передумовою євроінтеграційного поступу України.

У підсумку сформульовано авторський підхід щодо визначення шляхів оптимізації правового регулювання процедур прикордонного контролю на основі ризик-орієнтованого підходу.

У підрозділі 3.2 «Удосконалення порядку адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону» доведено, що адміністративна відповідальність за порушення правил перетину державного кордону – це встановлений нормами адміністративного права вид юридичної відповідальності, що полягає в застосуванні уповноваженими органами державної влади до осіб, які порушили визначений законодавством порядок перетинання державного кордону, передбачених законом адміністративних стягнень у встановленому процесуальному порядку з метою забезпечення прикордонної безпеки, відновлення правопорядку та запобігання вчиненню нових правопорушень у майбутньому.

Наголошено на необхідності уточнити склад адміністративних правопорушень, пов'язаних із порушенням правил перетину державного кордону, закріплених у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Підкреслено, що наявні формулювання окремих норм є надто загальними та не завжди дозволяють чітко

відмежувати адміністративні правопорушення від суміжних правопорушень або кримінальних діянь, тому необхідно конкретизувати об'єктивні та суб'єктивні ознаки відповідних правопорушень, а також визначити диференційований підхід до відповідальності залежно від характеру порушення, способу його вчинення та рівня суспільної небезпечності.

Запропоновано спростити й уніфікувати процедури документування правопорушень. Вирішення вказаної вище проблеми вбачається можливим шляхом використання електронних протоколів, цифрових засобів фіксації правопорушень та автоматизованих інформаційних систем, що сприятиме підвищенню оперативності розгляду справ та зменшенню адміністративного навантаження на посадових осіб.

Обґрунтовано, що з метою вдосконалення порядку притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону слід удосконалити механізми взаємодії органів, які беруть участь у виявленні та розгляді справ про порушення правил перетину державного кордону. Йдеться про налагодження більш ефективного інформаційного обміну між Державною прикордонною службою України, правоохоронними органами, митними органами та судами, що дозволить забезпечити своєчасне реагування на правопорушення та уникнути дублювання процедур.

Акцентовано увагу на тому, що вдосконалення процедур адміністративного затримання, що застосовується посадовими особами Державної прикордонної служби України, має здійснюватися комплексно, зокрема: 1) необхідно чіткіше визначити на законодавчому рівні підстави та умови застосування адміністративного затримання, щоб уникнути різного тлумачення відповідних норм на практиці; 2) доцільно вдосконалити процесуальний порядок оформлення затримання, зокрема шляхом використання електронного документування та технічних засобів фіксації; 3) важливо посилити гарантії прав затриманих осіб, забезпечивши їх своєчасне інформування про підстави затримання та можливість отримання правової допомоги; 4) необхідно підвищити рівень підготовки посадових осіб прикордонної служби та посилити контроль за законністю застосування адміністративного затримання.

Узагальнено, що адміністративна відповідальність за порушення правил перетину державного кордону є важливим елементом забезпечення режиму державного кордону та підтримання належного рівня прикордонної безпеки. Підкреслено, що подальший розвиток інституту адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону повинен ґрунтуватися на принципах правової визначеності, пропорційності застосування заходів державного примусу та належного забезпечення прав і свобод людини, що сприятиме підвищенню ефективності правозастосування у сфері охорони державного кордону та забезпеченню належного балансу між інтересами державної безпеки і гарантіями прав особи.

У підрозділі 3.3 «Шляхи гармонізації українського законодавства у сфері прикордонної безпеки із правом Європейського Союзу щодо перспективи вступу до Шенгенського простору» зауважено, що Шенгенський кодекс кордонів забезпечує створення єдиних стандартів контролю за зовнішніми кордонами держав-учасниць.

Його положення спрямовані на забезпечення балансу між свободою пересування осіб усередині Шенгенського простору та необхідністю підтримання належного рівня безпеки на його зовнішніх кордонах. Значення Шенгенського кодексу кордонів є значно ширшим, аніж просто регулювання технічних аспектів прикордонного контролю. Насамперед він забезпечує уніфікацію правил охорони кордонів у межах усіх держав Шенгенської зони, що створює єдиний безпековий простір. Крім того, Кодекс сприяє зміцненню взаємної довіри між державами-учасниками, оскільки ефективність функціонування зони без внутрішнього прикордонного контролю безпосередньо залежить від належного контролю на її зовнішніх кордонах. Водночас він є важливим інструментом протидії нелегальній міграції, транскордонній злочинності, торгівлі людьми та іншим загрозам безпеці.

Зазначено, що в Україні положення Шенгенського кодексу кордонів безпосередньо не застосовуються, оскільки держава не є членом Шенгенського простору та не входить до правового режиму Шенгенського *acquis*. Водночас Україна поступово наближає своє законодавство у сфері прикордонної безпеки до європейських стандартів у межах процесу євроінтеграції та виконання міжнародних зобов'язань перед Європейським Союзом.

Здійснено аналіз міжнародного законодавства та законодавства країн Шенгенської зони, на основі чого наголошено, що перспективне запровадження стандартів Шенгенського кодексу кордонів у національне законодавство України має важливе значення, оскільки це дозволить гармонізувати національну законодавчу базу з правом Європейського Союзу у сфері прикордонного контролю, що є необхідною умовою для подальшої інтеграції до європейського безпекового простору. Крім того, імплементація відповідних норм сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів прикордонної служби, вдосконаленню процедур прикордонного контролю та зміцненню безпеки державного кордону. У довгостроковій перспективі наближення національного законодавства до положень Шенгенського кодексу кордонів також може стати важливим кроком на шляху інтеграції України до Шенгенського простору.

Аналіз норм міжнародного та національного законодавства, а також правозастосовної практики дав змогу дійти висновку, що гармонізація українського законодавства у сфері прикордонної безпеки з правом Європейського Союзу є необхідною передумовою для поступового наближення України до стандартів Шенгенського простору та забезпечення ефективного управління зовнішніми кордонами. У цьому контексті важливо забезпечити комплексне наближення національної правової системи до положень шенгенського простору, що регулює порядок перетину кордонів, міграційну політику, прикордонний контроль та співпрацю між державами.

Сформульовано шляхи гармонізації українського законодавства у сфері прикордонної безпеки з правом Європейського Союзу щодо перспективи вступу до Шенгенського простору.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягало в тому, щоб з'ясувати сутність і розкрити особливості управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону, на основі чого надати пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства в цій сфері. За результатами роботи напрацьовано низку науково-практичних висновків і рекомендацій, зокрема:

1. Схарактеризовано запобігання незаконному перетину державного кордону як об'єкт адміністративно-правового дослідження, що становить системно сформовану сукупність наукових підходів, поглядів і концепцій щодо визначення його поняття та сутності, цілей, завдань і напрямів реалізації, а також проблем і перспектив удосконалення відповідної діяльності як форми публічного управління, що супроводжується адміністративно-правовими відносинами.

Обґрунтовано наукову позицію про те, що запобігання незаконному перетину державного кордону як предмет діяльності Державної прикордонної служби слід розуміти як окремий напрям функціонування цього суб'єкта публічної влади щодо управління ризиками, пов'язаними із забезпеченням правового режиму державного кордону. Встановлено, що цей напрям діяльності Державної прикордонної служби складається з організації та реалізації заходів, спрямованих на виконання цілей і завдань державної політики з охорони державного кордону. Здійснюючи свою управлінську діяльність у галузі досліджуваного запобігання, Державна прикордонна служба: дбає про суворе дотримання правил перетину кордону, виконує функцію моніторингу прикордонного простору, аналізує ризики порушення правил перетину державного кордону, вживає заходів щодо їх мінімізації та взяття під суворий контроль, планує та реалізує профілактичні заходи, забезпечує системну й ефективну взаємодію з іншими органами публічної влади та громадськістю з питань запобігання незаконному перетину державного кордону.

2. Управління ризиками в системі інтегрованого управління кордонами як складову адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України визначено таким чином: це – комплексна діяльність органів і посадових осіб Державної прикордонної служби України щодо виявлення (визначення), ідентифікації (розпізнання), аналізу та вимірювання (оцінки) ризиків порушення правового режиму державного кордону України, здійснення контролю за станом відповідних загроз (спостереження за зміною вірогідності їх вияву, моніторинг темпів, форм і напрямів їх розвитку) з метою мінімізації ймовірності їх настання, а в разі вияву певної загрози – своєчасного реагування та мінімізації її небезпечних наслідків. Встановлено, що досліджуване управління ризиками переслідує такі загальні цілі: зменшення ступеня невизначеності під час управління державним кордоном, підвищення рівня прогнозованості можливих загроз (їх різновидів, форм проявів і наслідків для охоронюваних об'єктів), забезпечення високої ефективності реагування Державної прикордонної служби України на відповідні загрози (як потенційні, так і реальні), зменшення вразливості державного кордону. Розкрито

сутність управління ризиками в зазначеній сфері – це активна владна діяльність з організації та розповсюдження активного впливу на ті чи інші загрози задля їх унеможливлення шляхом: мінімізації їх спектра, зменшення вірогідності та рівня шкоди, формування середовища невразливого та несприятливого для прояву і розвитку відповідних загроз.

3. Здійснено класифікацію ризиків у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України, які запропоновано поділяти залежно від джерела виникнення на: 1) зовнішні: а) воєнно-політичні конфлікти; б) транснаціональна злочинна діяльність; в) активізація міграційних процесів; г) розповсюдження епідеміологічних та епізоотичних захворювань; 2) внутрішні ризики, які виникають у середині системи прикордонного контролю і впливають на якість та ефективність її функціонування, що своєю чергою загрожує безпеці державних кордонів, зокрема: суспільно-політичні; законодавчі; організаційно-управлінські; кадрові; технічні; корупційні. Зауважено, що зазначені вище ризики зазвичай не існують окремо один від одного, натомість тісно переплітаються, загрози, що становлять зміст цих ризиків так чи інакше спричиняють і розвивають одна одну, формуючи сприятливе підґрунтя для їх виникнення.

4. Доведено, що міжнародні стандарти управління ризиками на кордоні – це сукупність погоджених міжнародною спільнотою, уніфікованих, формалізованих і затверджених відповідним уповноваженим суб'єктом правил роботи із зазначеними ризиками з метою взяття їх під дієвий контроль, мінімізації вірогідності їх реального вияву, а в разі настання відповідних загроз – мінімізації шкоди від реалізації цих ризиків. Доведено, що міжнародними нормативно-правовими актами визначаються такі ключові стандарти управління ризиками на кордоні: 1) запровадження інтегрованого механізму управління кордонами; 2) орієнтація на багаторічний період (цикл) політики у сфері управління кордонами; 3) гнучкість та адекватність у формуванні та реалізації стратегічного курсу здійснення інтегрованого управління кордонами; 4) комплексний підхід до планування управління кордонами; 5) обов'язок сторін здійснювати системну, відповідальну та глибоку взаємодію; 6) ефективність організації та здійснення прикордонного контролю; 7) створення ситуаційних картин міжнародного та національного рівнів; 8) запровадження інтегрованої моделі оцінки ризиків. Зазначено, що наразі наша держава загалом іде шляхом впровадження цих міжнародних стандартів, про що свідчить зміст Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року від 24 липня 2019 року № 687-р та Інструкції з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України від 11 грудня 2017 року № 1007. Аргументовано, що орієнтація на міжнародні стандарти створює сприятливе підґрунтя для формування в Україні цілісного комплексного інтегрованого підходу до управління ризиками на кордоні, який передбачає роботу як зі стратегічними загрозами, які характеризуються тривалими тенденціями щодо їх формування та розвитку, так і загрозами оперативного та тактичного рівнів.

5. Встановлено, що форми ідентифікації Державною прикордонною службою України ризиків незаконного перетину кордону – це зовнішнє вираження типізованих практичних дій органів і посадових осіб цього суб'єкта публічної влади

щодо виявлення, розпізнання, опису та фіксації можливих загроз для режиму державного кордону й іншим охоронюваним законом цінностей та інтересів. До переліку цих форм віднесено такі: 1) документальна перевірка; 2) фізичний огляд або візуальна ідентифікація; 3) опитування; 4) технічний контроль; 5) аналітична робота. Методами оцінювання ризиків ідентифікації Державною прикордонною службою України ризиків незаконного перетину кордону запропоновано розуміти спосіб пізнання природи та характеристику сутнісного змісту відповідної загрози, з'ясування вірогідності її настання, а також визначення масштабів впливу і рівня небезпеки її наслідків. До таких методів зараховано: 1) профілювання; 2) кількісну оцінку; 3) якісну оцінку; 4) комбінований метод, у змісті якого поєднується кількісний та якісний способи оцінювання.

6. Доведено, що взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими державними органами є не лише допоміжним елементом, а системоутворюючим чинником у механізмі мінімізації прикордонних ризиків, адже сучасні загрози в прикордонному просторі мають комплексний, міжсекторальний характер і не обмежуються виключно порушенням режиму державного кордону, вони охоплюють міграційні процеси, транскордонну злочинність, економічні правопорушення, безпекові та воєнні виклики, що об'єктивно потребує консолідації управлінських, інформаційних і ресурсних можливостей різних суб'єктів публічної влади. Наголошено, що ефективність протидії таким ризикам визначається не лише нормативною врегульованістю взаємодії, а й рівнем її фактичної інституційної зрілості: оперативністю обміну інформацією, узгодженістю управлінських рішень, спільним аналізом ризиків і здатністю до превентивного реагування.

7. Обґрунтовано, що оптимізація правового регулювання процедур прикордонного контролю на основі ризик-орієнтованого підходу має здійснюватися системно та передбачати комплекс послідовних змін у нормативній, організаційній та інформаційній площинах. Зокрема, необхідним є: по-перше, нормативне закріплення ризик-орієнтованого підходу як одного з базових принципів здійснення прикордонного контролю. Ідеться про внесення змін до відповідних положень законодавства, яке регулює порядок перетинання державного кордону, із визначенням сутності цього підходу, його основних принципів та меж застосування; по-друге, переглянути процедури правового використання результатів аналізу ризиків, зокрема слід передбачити чіткий механізм трансформації результатів оцінки ризику в конкретні управлінські рішення щодо інтенсивності та характеру контрольних заходів; по-третє, забезпечити подальше нормативне регулювання аналітичної діяльності у сфері прикордонної безпеки, що має передбачати встановлення чітких правил формування профілів ризику, використання аналітичних моделей та систематичного прогнозування можливих загроз; по-четверте, вдосконалити інформаційно-аналітичне забезпечення прикордонного контролю, адже ефективне застосування ризик-орієнтованого підходу неможливе без належного функціонування сучасних інформаційних систем, інтегрованих баз даних та налагодженого обміну інформацією між суб'єктами, що беруть участь у забезпеченні прикордонної безпеки; по-п'яте, посилити міжвідомчу координацію та міжнародне співробітництво у сфері управління ризиками на кордоні; по-шосте,

забезпечити належний баланс між безпековими інтересами держави та дотриманням прав і свобод людини.

8. З метою вдосконалення адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону запропоновано: по-перше, уточнити склад адміністративних правопорушень, пов'язаних із порушенням правил перетину державного кордону, закріплених у Кодексі України про адміністративні правопорушення; по-друге, спростити та уніфікувати процедури документування правопорушень; по-третє, підвищити ефективність застосування адміністративних стягнень, для чого доцільно переглянути систему санкцій з урахуванням сучасних викликів у сфері прикордонної безпеки, передбачивши більш гнучку систему штрафів або інших заходів впливу залежно від характеру правопорушення; по-четверте, вдосконалити механізми взаємодії суб'єктів, які беруть участь у виявленні та розгляді справ про порушення правил перетину державного кордону; по-п'яте, переглянути процедури адміністративного затримання; по-шосте, посилити гарантії дотримання прав і свобод осіб, яких притягують до адміністративної відповідальності Державною прикордонною службою; по-сьоме, забезпечити розвиток превентивних механізмів, спрямованих на попередження порушень правил перетину державного кордону.

9. Узагальнено, що гармонізація українського законодавства у сфері прикордонної безпеки із правом Європейського Союзу є необхідною передумовою для поступового наближення України до стандартів Шенгенського простору та забезпечення ефективного управління зовнішніми кордонами. Доведено, що в цьому контексті важливо забезпечити комплексне наближення національної правової системи до положень шенгенського простору, що регулює порядок перетину кордонів, міграційну політику, прикордонний контроль та співпрацю між державами. Обґрунтовано доцільність: по-перше, імплементації норм Шенгенського кодексу про кордони в національне законодавство, зокрема йдеться про приведення процедур прикордонного контролю, умов в'їзду та виїзду іноземців, а також правил перевірки документів у відповідність до європейських стандартів; по-друге, адаптації законодавства щодо інтегрованого управління кордонами відповідно до принципів Європейського Союзу; по-третє, вдосконалення законодавства у сфері боротьби з незаконною міграцією та транскордонною злочинністю (у цьому контексті Україна повинна забезпечити ефективні механізми запобігання нелегальному перетину кордону, торгівлі людьми, контрабанді та іншим видам транснаціональних правопорушень); по-четверте, забезпечення гармонізації нормативної бази щодо використання інформаційних систем і технологій у прикордонному контролі; по-п'яте, посилення міжнародного та міжінституційного співробітництва у сфері прикордонної безпеки (цей крок має передбачати активізацію співпраці з агентствами Європейського Союзу, зокрема участь у спільних операціях, навчаннях та обміні досвідом).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Руденко О.І. До характеристики форм ідентифікації та оцінювання ризиків незаконного перетину кордону Державною прикордонною службою України. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 528–533.
2. Руденко О.І. Міжнародні стандарти управління ризиками на кордоні та можливості їх впровадження в діяльність Державної прикордонної служби. *KELM*. 2023. № 7(59). С. 505–509 (Республіка Польща).
3. Rudenko O. The Concept of Risks in the System of Integrated Border Management as a Component of the Administrative Activity of the State Border Guard Service of Ukraine. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. № 6. P. 155–159.
4. Руденко О.І. До проблеми визначення поняття запобігання незаконному перетину кордону. *Підприємництво, господарство і право*. 2025. № 1. С. 94–98.
5. Руденко О.І. До проблеми класифікації ризиків у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України. *Підприємництво, господарство і право*. 2025. № 2. С. 74–78.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Руденко О.І. Військово-політичні конфлікти як ризики для діяльності Державної прикордонної служби України. *Науково-практичні засади розвитку юридичної науки на сучасному етапі державотворення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 15–16 лют. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 117–120.
6. Руденко О.І. Перевірка документів як форма ідентифікації та оцінювання ризиків незаконного перетину кордону Державною прикордонною службою України. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 4–5 черв. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 98–100.
8. Руденко О.І. Поняття міжнародних стандартів управління ризиками на кордоні. *Проблемні питання, досягнення та інновації фундаментальних та прикладних досліджень: матеріали третьої міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 28–29 жовт. 2025 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2025. С. 71–74.

АНОТАЦІЯ

Руденко О. І. Управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засіб запобігання незаконному перетину державного кордону. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2026.

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, яке полягало в тому, щоб з'ясувати сутність, зміст й особливості управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону, на основі чого розроблено

пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює відповідні суспільні відносини. За результатами роботи напрацьовано низку науково-практичних висновків і рекомендацій.

Схарактеризовано запобігання незаконному перетину кордону як об'єкт адміністративно-правового дослідження та предмет діяльності Державної прикордонної служби України. Визначено поняття та розкрито сутність управління ризиками в системі інтегрованого управління кордонами як складової адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України. Здійснено класифікацію ризиків у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України. Узагальнено міжнародні стандарти управління ризиками на кордоні та опрацьовано можливості їх впровадження в діяльність Державної прикордонної служби України. Виокремлено форми й методи ідентифікації та оцінювання ризиків незаконного перетину кордону Державною прикордонною службою України. Надано характеристику взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими державними органами в процесі мінімізації прикордонних ризиків. Опрацьовано шляхи оптимізації правового регулювання процедур прикордонного контролю на основі ризик-орієнтованого підходу. З'ясовано напрями вдосконалення порядку адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону. Встановлено шляхи гармонізації українського законодавства у сфері прикордонної безпеки з правом Європейського Союзу щодо перспективи вступу до Шенгенського простору.

Ключові слова: кордон, перетин кордону, управління ризиками, Державна прикордонна служба, управління кордоном, правовий статус, форми, методи, взаємодія, оптимізація, правове регулювання, ризик-орієнтований підхід, адміністративна відповідальність, гармонізація, адміністративне законодавство, удосконалення, міжнародні стандарти, Шенгенський простір.

SUMMARY

Rudenko O. I. Risk Management in the Field of Border Control as a Means of Preventing Illegal Crossing of the State Border. – Qualification Scientific Work as a Manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Candidate of Legal Sciences in specialty 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2026.

The dissertation provides a theoretical generalization and proposes a new solution to a scientific problem, which consisted in clarifying the essence, content, and specific features of risk management in the field of border control as a means of preventing illegal crossing of the state border. On this basis, proposals and recommendations aimed at improving administrative legislation regulating the relevant social relations have been developed. Based on the results of the study, a number of scientific and practical conclusions and recommendations have been formulated.

The prevention of illegal border crossing is characterized as an object of administrative and legal research and as a subject of activity of the State Border Guard Service of Ukraine. The concept is defined and the essence of risk management within the

system of integrated border management as a component of the administrative activity of the State Border Guard Service of Ukraine is revealed. A classification of risks in the field of border control carried out by the State Border Guard Service of Ukraine is provided. International standards of risk management at the border are generalized and possibilities for their implementation in the activities of the State Border Guard Service of Ukraine are examined. The legal status of the State Border Guard Service of Ukraine, which carries out risk management when crossing the state border, is disclosed. Forms and methods of identification and assessment of risks of illegal border crossing by the State Border Guard Service of Ukraine are distinguished. The interaction of the State Border Guard Service of Ukraine with other state authorities in the process of minimizing border risks is characterized. Ways of optimizing the legal regulation of border control procedures on the basis of a risk-oriented approach are elaborated. Directions for improving the procedure of administrative liability for violation of the rules of crossing the state border are clarified. Ways of harmonizing Ukrainian legislation in the field of border security with the law of the European Union in view of the prospect of accession to the Schengen Area are determined.

Keywords: border, border crossing, risk management, State Border Guard Service, border management, legal status, forms, methods, interaction, optimization, legal regulation, risk-oriented approach, administrative liability, harmonization, administrative legislation, improvement, international standards, Schengen Area.