

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

РУДЕНКО ОЛЕКСІЙ ІВАНОВИЧ

УДК 342.9(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

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

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело _____ **О. І. Руденко**

Науковий керівник – **Шкарупа Костянтин Вікторович**, доктор юридичних
наук, старший дослідник

Київ–2026

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, 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 та 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.

Аргументовано, що запобігання незаконному перетину кордону є елементом або напрямом державної політики щодо протидії порушенню режиму державного кордону України як однієї з ключових складових національної безпеки України.

З'ясовано, що запобігання незаконному перетину кордону як об'єкт адміністративно-правового дослідження є системою поглядів, переконань, позицій, ідей щодо: поняття та сутнісного змісту запобігання, цілей, завдань та напрямів, проблем, перспектив і шляхів поліпшення його здійснення як форми публічної управлінської діяльності, яку супроводжують відносини, що є предметом адміністративно-правового регулювання.

Обґрунтовано наукову позицію про те, що запобігання 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. Цей

напрям роботи Державної прикордонної служби охоплює організацію та реалізацію заходів, спрямованих на виконання мети й завдань державної політики з охорони державного кордону.

Констатовано, що запобігання незаконному перетину кордону України є складною, комплексною діяльністю управлінського характеру, яку опосередковують адміністративно-правові відносини матеріального та процедурного характеру та яка реалізується спеціальним суб'єктом публічної влади – Державною прикордонною службою.

Управління ризиками в системі інтегрованого управління кордонами запропоновано тлумачити як складову адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України 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, щодо здійснення контролю за станом відповідних загроз (спостереження за зміною вірогідності їх прояву; 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.

Виокремлено зовнішні ризики у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України, які є сукупністю умов, обставин і факторів, які складаються під впливом відповідних подій міжнародного рівня або через дії окремих держав, і які створюють або можуть створити відповідні загрози й небезпечні наслідки для правового режиму державного кордону, а також унаслідок цього – іншим національним інтересам та охоронюваним законом цінностям.

Зазначено внутрішні ризики, які виникають всередині системи прикордонного контролю та впливають на якість й ефективність її функціонування, що своєю чергою загрожує безпеці державних кордонів. Ці ризики є сукупністю факторів, обставин, ситуацій, які послаблюють здатність

Державної прикордонної служби на належному рівні виконувати свої завдання та функції, зокрема щодо своєчасного й адекватного реагування на зовнішні ризики, загрози та виклики.

Доведено, що міжнародні стандарти управління ризиками на кордоні – це сукупність погоджених міжнародною спільнотою, уніфікованих, формалізованих і затверджених відповідним повноваженим 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.

Зауважено, 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 й 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 виокремлено: оперативно-розшукову; аналітичну; контрольну та координаційну функції.

Сформульовано висновок про те, що чинне українське законодавство нині змістовно регламентує правовий статус Державної прикордонної служби України. Зокрема, такі його елементи, як завдання, функції, принципи, повноваження, мають детальне викладення в офіційних джерелах. Однак водночас зауважено, що організаційно-правовий стан Державної прикордонної служби України як суб'єкта управління ризиками має і недоліки, зокрема потребують деталізації питання його аналітичної та координаційної діяльності.

Аргументовано, що метод оцінювання ризиків незаконного перетину кордону Державною прикордонною службою України є способом пізнання природи та характеристики сутнісного змісту відповідної загрози, з'ясування

вірогідності її настання, а також визначення масштабів впливу та рівня небезпеки її наслідків. До переліку цих методів належить: 1) профілювання; 2) кількісна оцінка; 3) якісна оцінка; 4) комбінований метод, у змісті якого поєднується кількісний та якісний способи оцінювання.

З'ясовано, що взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими державними органами в процесі мінімізації прикордонних ризиків – це нормативно врегульована, узгоджена й 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.

Обґрунтовано, що ризик-орієнтований підхід у здійсненні прикордонного контролю слід тлумачити як систему організаційних, правових та аналітичних заходів, що передбачає виявлення, оцінювання й 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.

Визначено, 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.

Акцентовано, 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 й умови застосування адміністративного затримання, щоб уникнути різного тлумачення відповідних норм у 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) слід підвищити рівень підготовки посадових осіб прикордонної служби й посилити контроль за законністю застосування адміністративного затримання.

Зазначено, що Шенгенський кодекс кордонів забезпечує створення єдиних стандартів контролю за зовнішніми кордонами держав-учасниць. Його положення спрямовано на забезпечення балансу між свободою пересування осіб усередині Шенгенського простору та необхідністю підтримання належного рівня безпеки на його зовнішніх кордонах.

Доведено, 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 і співпрацю між державами.

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 crossings of the State border. – *Professional scientific paper as manuscript.*

The thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Juridical Science in speciality 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2026.

The Theses presents a theoretical synthesis and proposes a new solution to the research problem, which is to identify the nature, content, and characteristics of risk management in the field of border control as a means of preventing the illegal crossing of the state border, based on which proposals and recommendations aimed at improving the administrative legislation regulating the relevant social relations were developed. Based on the results of the work, a number of scientific and practical conclusions and recommendations were formulated.

It has been argued that preventing illegal border crossings constitutes an element or direction of the State policy regarding countering violations of Ukraine's state border regime, as one of the key components of Ukraine's national security.

It has been established that the prevention of illegal border crossings, as the subject of administrative and legal research, constitutes a system of views, beliefs, positions, and ideas regarding: the concept and essential content of prevention, its goals, tasks, and directions, problems, prospects, and ways to improve its implementation as a form of public administrative activity accompanied by relationships that are subject to administrative and legal regulation.

This paper substantiates the scientific position that prevention, as a core activity of the State Border Guard Service, should be understood as a distinct area of this public authority's operations concerning the management of risks associated with ensuring the legal regime of the State border. This area of the State Border Guard Service's work lies in of organizing and implementing measures aimed at

fulfilling the goals and objectives of the State policy on the protection of the State border.

It has been established that preventing the illegal crossing of Ukraine's border constitutes a complex, comprehensive activity of a managerial nature, mediated by administrative and legal relations of a substantive and procedural nature, and implemented by a specialized public authority – the State Border Guard Service.

Risk management within the integrated border management system has been proposed to be interpreted as a component of the administrative activities of the State Border Guard Service of Ukraine as follows: it is a comprehensive activity of the bodies and officials of the State Border Guard Service of Ukraine regarding the detection (determination), identification (recognition), analyzing and measuring (assessing) risks of violations of the legal regime of Ukraine's State border, regarding the monitoring of the status of relevant threats (observing changes in the possibility of their occurrence; monitoring the pace, forms, and directions of their development), with the aim of minimizing the possibility of their occurrence, and in the event that a specific threat arises, to respond promptly and minimize its dangerous consequences.

External risks in the field of border control by the State Border Guard Service of Ukraine have been identified; these represent a set of conditions, circumstances, and factors arising under the influence of relevant international events or the actions of individual States, which create or may create corresponding threats and dangerous consequences for the legal regime of the State border, and consequently – other national interests and legally protected values.

Internal risks that arise within the border control system and affect the quality and effectiveness of its functioning, which in turn threatens the security of state borders have been identified. These risks constitute a set of factors, circumstances, and situations that, so to speak, undermine the State Border Guard Service's ability to perform its tasks and functions at the required level,

particularly with regard to responding in a timely and adequate manner to external risks, threats, and challenges.

It has been established that international standards for border risk management constitute a set of rule – agreed upon by the international community, standardized, formalized, and approved by the relevant authorized body – for addressing these risks with the aim of bringing them under effective control, minimizing the possibility of their actual occurrence, and, in the event of such threats, to minimize the damage resulting from the realization of these risks.

It has been noted that the legal status of the State Border Guard Service of Ukraine is a comprehensive political and legal category reflecting the place and role of this entity within the system of public authorities responsible for the protection and defense of the State border, defining the tasks, functions, powers, and responsibilities, as well as other legally significant substantive and procedural aspects of the activities of this service as a risk management entity in the field of border management.

The functions of the State Border Guard Service as a risk management entity have been systematized, specifically identifying: operational and investigative; analytical; control; and coordination functions.

It has been concluded that current Ukrainian legislation sufficiently regulates the legal status of the State Border Guard Service of Ukraine. In particular, the elements such as its tasks, functions, principles, and powers are described in considerable detail in official sources. However, at the same time, it has been noted that the organizational and legal status of the State Border Service of Ukraine as a risk management entity is not without shortcomings; in particular, the issues related to its analytical and coordination activities require further elaboration.

It has been demonstrated that the method used by the State Border Guard Service of Ukraine to assess the risks of illegal border crossings constitutes a means of understanding the nature and characteristics of the underlying threat, determining the likelihood of its occurrence, and assessing the scale of its impact and the level of danger posed by its consequences. The list of these methods

includes: 1) profiling; 2) quantitative assessment; 3) qualitative assessment; 4) a combined method, which integrates quantitative and qualitative assessment approaches.

It has been established that the interaction of the State Border Guard Service of Ukraine with other state bodies in the process of minimizing border risks is a legally regulated, coordinated, and purposeful activity of authorized public authorities, carried out through the coordination of management decisions, information exchange, joint planning, and implementation of measures aimed at identifying, preventing, localizing, and neutralizing threats in the border area.

It has been argued that a risk-based approach to border control should be interpreted as a system of organizational, legal, and analytical measures that involves identifying, assessing, and forecasting potential threats in the area of State border crossings, as well as the application of differentiated control procedures depending on the established risk level to ensure an adequate level of security and the effective use of the State Border Service's resources, as well as other entities, with which it interacts in this area.

It has been established that administrative liability for violations of the rules governing the crossing of the State border is a form of legal liability established by administrative law, which lies in imposition of administrative sanctions by the authorized State authorities, on those who have violated the procedure for crossing the State border as defined by law, in accordance with the established procedural order, with the aim of ensuring border security, restoring law and order, and preventing the commission of new offenses in the future.

It has been emphasized that the improvement of administrative detention procedures applied by the officials of the State Border Guard Service of Ukraine should be carried out comprehensively, in particular: 1) it is necessary to more clearly define the grounds and conditions for the application of administrative detention at the legislative level to avoid differing interpretations of the relevant provisions in practice; 2) it is advisable to improve the procedural order for documenting detention, in particular through the use of electronic documentation

and technical recording devices; 3) it is important to strengthen the guarantees of detainees' rights by ensuring they are promptly informed of the grounds for detention and have access to legal assistance; 4) the level of training for border service officials should be improved, and oversight of the legality of administrative detention should be strengthened.

It has been noted that the Schengen Borders Code establishes uniform standards for the control of the external borders of the participating States. Its provisions are designed to strike a balance between the free movement of persons within the Schengen Area and the need to maintain an adequate level of security at its external borders.

It has been concluded that the harmonization of Ukrainian legislation in the field of border security with the European Union law is a necessary prerequisite for Ukraine's gradual alignment with Schengen Area standards and for ensuring effective management of external borders. In this context, it is important to ensure the comprehensive alignment of the national legal system with the provisions of the Schengen Area, which regulate border crossing procedures, migration policy, border control, and cooperation between states.

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

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.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ У СФЕРІ ПРИКОРДОННОГО КОНТРОЛЮ	16
1.1. Запобігання незаконному перетину кордону як об'єкт адміністративно-правового дослідження та предмет діяльності Державної прикордонної служби України	27
1.2. Поняття та сутність управління ризиками в системі інтегрованого управління кордонами як складова адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України	40
1.3. Класифікація ризиків у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України	54
1.4. Міжнародні стандарти управління ризиками на кордоні та можливості їх впровадження в діяльність Державної прикордонної служби України.....	66
Висновки до розділу 1.....	80
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ У ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИКОРДОННОГО КОНТРОЛЮ.....	91
2.1. Правовий статус Державної прикордонної служби України, що здійснює управління ризиками під час перетину державного кордону.....	91
2.2. Форми й методи ідентифікації та оцінювання ризиків незаконного перетину кордону Державною прикордонною службою України	106
2.3. Взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими державними органами в процесі мінімізації прикордонних ризиків	117
Висновки до розділу 2.....	130
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ НА ДЕРЖАВНОМУ КОРДОНІ	137

3.1. Оптимізація правового регулювання процедур прикордонного контролю на основі ризик-орієнтованого підходу	137
3.2. Удосконалення порядку адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону.....	150
3.3. Шляхи гармонізації українського законодавства у сфері прикордонної безпеки із правом Європейського Союзу щодо перспективи вступу до Шенгенського простору	162
Висновки до розділу 3.....	175
ВИСНОВКИ	184
СПИСОК ВИКОРАСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	191
ДОДАТКИ.....	211

ВСТУП

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'янук, 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. Сокурєнко, 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 вказаній 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 сформулювати 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.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ У СФЕРІ ПРИКОРДОННОГО КОНТРОЛЮ

1.1. Запобігання незаконному перетину кордону як об'єкт адміністративно-правового дослідження та предмет діяльності Державної прикордонної служби України

Однією з основних сфер публічної політики в кожній державі є безпекове середовище, забезпечення якого є необхідною та надзвичайно важливою складовою національного благополуччя. Під безпековим середовищем ми розуміємо сукупність умов і факторів, які забезпечують ефективний і надійний захист держави від різного роду загроз як зовнішнього, так і внутрішнього характеру [10, с. 116]. На законодавчому рівні не закріплено єдиного визначення поняття безпекового середовища, однак є визначення такої понятійно-термінологічної конструкції, як національна безпека України, яка, відповідно до Закону України, є захищеністю державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу й інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз [89]. Національна безпека як комплексне, багатоаспектне поняття все ж є більш вузьким порівняно з безпековим середовищем і похідним від останнього. Національна безпека – це стан, який формується внаслідок державного реагування на відповідні потенційні та реальні загрози й виклики, що виявляються в об'єктивній дійсності безпекового середовища. Національну безпеку, як слушно зазначає Б. Б. Мельниченко, слід тлумачити як багаторівневе й багатокомпонентне явище, що відображає стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від реальних і потенційних загроз [44, с. 71]. Не висвітлюючи детально співвідношення зазначених вище категорій

«безпекове середовище» та «національна безпека», адже це не є предметом нашого дослідження, зосередимо увагу на тому, що їх вивчення є надзвичайно важливим завданням для вдосконалення державної політики щодо реагування на загрози (внутрішні й зовнішні) національним інтересам і соціальним цінностям. Аналізуючи стан захищеності основоположних соціальних цінностей, життєво важливих інтересів та української держави та суспільства, О. О. Резнікова акцентує, що дослідження безпекового середовища, виявлення небезпечних тенденцій, чинників впливу, ризиків і загроз для національної безпеки дає змогу обґрунтувати вибір оптимальної моделі забезпечення національної стійкості та відповідних механізмів для держави в сучасних умовах. Дослідниця слушно зауважує, що комплексне вивчення проблематики безпекового середовища національної безпеки не має обмежуватися лише вивченням факторів, які становлять потенційну чи реальну небезпеку, загрозу відповідним охоронюваним цінностям та інтересам, украй важливим є глибокий аналіз наявних спроможностей, практик, нормативно-правового регулювання, організації діяльності у сфері забезпечення національної безпеки, кризового менеджменту й державного управління, що дає змогу визначити вразливості держави й суспільства, системні проблеми в забезпеченні національної стійкості, а також сформулювати пріоритети її подальшого зміцнення [102, с. 249]. Усебічне науково-теоретичне опрацювання зазначених питань, доводить О. О. Резнікова, має важливе значення як у науковому, так і практичному аспектах, адже лише належне поєднання ґрунтовних новітніх наукових висновків і пропозицій з актуальною практикою забезпечує створення доцільної та ефективної системи забезпечення національної стійкості, а також формує основу для напрацювання дієвого підходу до визначення основних властивостей зазначеної системи з урахуванням встановлених закономірностей та сутнісних характеристик концепту національної стійкості [102, с. 249].

Одним з основних компонентів забезпечення національної безпеки та формування відповідного безпекового середовища є механізм забезпечення режиму державного кордону України. Згідно із Законом України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 року № 1777-ХІІ, а також відповідно до інших актів законодавства України й міжнародних договорів, режим державного кордону України – це порядок перетинання державного кордону України, плавання й перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води й порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України [67]. Акцентуємо, що наша держава, неухильно здійснюючи політику миру, прагнучи та дбаючи про зміцнення безпеки народів України, проголошує як одну з ключових засад принцип непорушності державних кордонів, які є відображенням територіальної цілісності, політичної та економічної незалежності, суверенітету та єдності України. Державний кордон України є недоторканим. Будь-які його порушення рішуче припиняються [35; 67]. З огляду на зазначене, очевидно, що одним з основних засобів забезпечення режиму державного кордону України є запобігання його незаконному перетину.

Поняття «запобігання» часто використовується українськими дослідниками в контексті аналізу проблематики протидії злочинності, різного роду правопорушенням, а також боротьби з факторами, умовами, чинникам, що негативно позначаються на певних об'єктах, зокрема об'єктах правового регулювання, публічного управління, державної політики тощо. Термін «запобігати» в тлумачних словниках сучасної української мови визначається таким чином: не допускати, заздалегідь відвертати що-небудь неприємне, небажане. Своєю чергою слово «запобіжний» має такі визначення: призначений для захисту чого-небудь від пошкодження або

небезпеки [12, с. 414]. Такий підхід до розуміння запобігання загалом використовується в окремих сферах наукового знання, зокрема у правознавстві, у межах якого дослідники окреслюють запобігання в контексті недопущення чогось, захисту від небезпеки ще на етапі її можливої появи. Наприклад, О. В. Британська, аналізуючи проблематику запобігання злочинності серед неповнолітніх, визначила цей термін як різнорівневу соціально-профілактичну діяльність, спрямовану на усунення й перешкоджання дії детермінантів (тобто негативних явищ) або недопущення вчинення діянь на різних стадіях злочинних виявів, що спричиняють появу певного виду злочинності з метою остаточного її подолання [9, с. 293]. Висвітлюючи проблемні аспекти запобігання злочинності, В. В. Сокурєнко зазначає, що одним із пріоритетних завдань української держави є забезпечення публічної безпеки й порядку, зміцнення режиму законності та захист основних соціальних цінностей, прав і свобод людини та громадянина. На це спрямовано окремий напрям державної політики – протидія злочинності, обов'язковим компонентом якої є запобігання злочинності – усунення причин, умов та інших чинників, що її породжують і сприяють її різноманітним виявам. Ефективне запобігання створює реальні передумови поступового зміцнення публічної безпеки й правопорядку в державі та зменшення масштабів злочинності [116, с. 13]. Протидію злочинності науковець тлумачить як цілеспрямовану комплексну діяльність, що здійснюється як державними органами, господарськими та громадськими організаціями, так і громадськими формуваннями, а також окремими громадянами. Така протидія, акцентує В. В. Сокурєнко, є частиною національної кримінологічної політики, яка формує теоретичні основи, напрями, мету, методи запобіжного впливу на злочинність. Такий вплив фахівець визначає як політику превенції, яка, на його думку, є кримінологічною політикою, тобто складником кримінальної політики [116, с. 13]. Характеризуючи зміст превенції як напряму державної політики, дослідник зауважує, що серед вчених немає єдності в питанні визначення її

основних складових і пріоритетів, водночас більшість фахівців розглядають її як комплексну, науково обґрунтовану діяльність з вироблення стратегічних засад і тактичних прийомів щодо відвернення конкретних виявів протиправної поведінки. Превенція (або запобігання), як зазначає науковець, є діяльністю, що має випереджальний характер, тобто заходи, які становлять її зміст, спрямовані не на притягнення до відповідальності за вчинені правопорушення, а на мінімізацію вірогідності їх скоєння, шляхом своєчасного виявлення та ліквідації сприятливих для цього умов і факторів. Запобігання завжди має активний, наступальний, випереджальний характер, але орієнтується не на репресію, а на скорочення сфери застосування примусових заходів. Політика запобігання припиняє зв'язки: а) формування та функціонування криміногенних процесів у суспільстві; б) між цими процесами та формуванням особистості; в) між особистістю й ситуацією вчинення злочину [116, с. 13]. Своєю чергою Р. А. Черкаський у своїх працях, присвячених актуальним питанням запобігання злочинності, визначає запобігання як активну категорію, яка виконує попереджувальну функцію, тобто недопущення настання якоїсь події або діяльності певного об'єкта [140, с. 235]. Досліджуючи запобігання (або превенцію), правник визначає його як врегульовану нормами чинного законодавства України суспільно важливу й корисну діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає у формуванні безпечного соціального середовища та мінімізації наявних у ньому деструктивних, особливо небезпечних процесів і виражена в систематичній превенції, що відображається в сукупності профілактичних, попереджувальних і виховних заходів, засобів і способів, спрямованих на виявлення детермінантів злочинності в митній сфері, їх маркування, знешкодження, а також формування суспільної нетерпимості до них [140, с. 237–238]. Аналізуючи запобігання злочинності, В. В. Голіна визначила його як напрям державної політики, яка спрямована на подолання криміногенно небезпечних протиріч у суспільних відносинах з метою їх позитивного вирішення й поступового витиснення (так зване

загальносоціальне запобігання), а також спеціальну випереджальну практику протидії формуванню й реалізації на різних стадіях злочинних виявів (спеціально-кримінологічне запобігання) [17, с. 16–17].

Зазначені вище дослідницькі підходи засвідчують, що запобігання, з огляду на його ключові властивості, загалом розуміється як випереджальна діяльність, спрямована на виявлення й усунення або зменшення шкідливого впливу умов і факторів, які безпосередньо спричиняють певні негативні явища чи сприяють їх вияву. Такий підхід прослідковується й у визначеннях, які використовуються нормотворцем на офіційному рівні. Наприклад, у Законі України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» від 2 червня 2005 року № 2623-IV закріплено, що запобігання бездомності й безпритульності – це система заходів, спрямованих на усунення правових, соціальних та інших причин виникнення бездомності та безпритульності, запобігання їм, зокрема заходів щодо зниження ризику втрати особою прав на жилі приміщення й запобігання втраті цих прав, а також на запобігання виникненню негативних суспільних наслідків, пов'язаних з відсутністю в особи житла [93]. У Кодексі цивільного захисту України закріплено, що запобігання виникненню надзвичайних ситуацій – це комплекс правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на регулювання техногенної та природної безпеки, проведення оцінки рівнів ризику, завчасне реагування на загрозу виникнення надзвичайної ситуації на основі даних моніторингу, експертизи, досліджень і прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою недопущення їх переростання в надзвичайну ситуацію або пом'якшення її можливих наслідків [32]. Відповідно до закону «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 7 грудня 2017 року № 2229-VIII, запобігання домашньому насильству є системою заходів, що здійснюються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями, а також громадянами України, іноземцями та

особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, та спрямовані на підвищення рівня обізнаності суспільства щодо форм, причин і наслідків домашнього насильства, формування нетерпимого ставлення до насильницької моделі поведінки в приватних стосунках, небайдужого ставлення до постраждалих осіб, передусім до постраждалих дітей, викорінення дискримінаційних уявлень про соціальні ролі й обов'язки жінок і чоловіків, а також будь-яких звичаїв і традицій, що на них ґрунтуються [73]. Схоже з попереднім за змістом визначення запобігання міститься в Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8 серпня 2005 року № 2866-IV, у якому закріплено, що запобігання насильству за ознакою статі – це система заходів, що здійснюються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями, а також громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, спрямованих на підвищення рівня обізнаності суспільства щодо насильства за ознакою статі, його причин і наслідків, на формування нетерпимого ставлення до насильства за ознакою статі, викорінення дискримінаційних уявлень про соціальні ролі й обов'язки жінок і чоловіків, а також будь-яких звичаїв і традицій, що на них ґрунтуються [69]. В Угоді про співробітництво і взаємодію між Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України і Службою інформації та безпеки Республіки Молдова запобігання комп'ютерним атакам визначено як комплекс організаційно-технічних заходів, спрямованих на забезпечення належного рівня захищеності від комп'ютерних атак [131]. У Інструкції з організації діяльності підрозділів дотримання прав людини Національної поліції України, затвердженій наказом Міністерства внутрішніх справ України від 16 жовтня 2024 року № 699, запобігання порушенням прав і свобод людини в діяльності поліції визначено як заходи, які вживаються в межах компетенції підрозділами ДПЛ, що спрямовані на виявлення причин та умов учинення

поліцейськими порушень прав і свобод людини, усунення чинників, які зумовлюють такі порушення [75].

Аналіз змісту окреслених вище нормативно-правових актів засвідчує, що нормотворець визначає запобігання (незалежно від сфери його застосування) як діяльність на випередження, контроль, завчасне реагування, виявлення й нейтралізацію негативних умов і факторів, забезпечення максимальної стійкості та невразливості певного об'єкта (зокрема тих чи інших суспільних відносин). Зауважимо, що в законодавстві, як і в наукових розвідках, разом із поняттям «запобігання» вживаються такі терміни, як «протидія», «превенція», «попередження», «профілактика». З огляду на це, слід зосередити увагу на їх порівнянні. На жаль, єдиного усталеного підходу до розмежування та співвідношення зазначених понять немає ані серед дослідників, ані в чинному законодавстві. Зокрема, «запобігання», «превенція» та «попередження» зазвичай застосовуються як синонімічні та взаємозамінні поняття, у багатьох випадках до них додається термін «профілактика». Відповідно, запобігання характеризують як превентивну діяльність, яку становлять профілактичні заходи, спрямовані на попередження певних небезпек, загроз, наприклад, правопорушень. Водночас превенція тлумачиться як напрям діяльності, який передбачає комплекс запобіжних і профілактичних заходів. На законодавчому рівні як приклад можна виокремити наказ Державної митної служби України «Про затвердження Положення про профілактику правопорушень, пов'язаних із здійсненням службової діяльності працівниками митної служби України» від 24 травня 2004 року № 380. У цьому Положенні закріплено, що профілактика правопорушень є здійсненням системи організаційних, правових і виховних заходів, спрямованих на попередження й усунення причин і умов, що сприяють учиненню працівниками митної служби України протиправних дій, пов'язаних зі здійсненням їх службової діяльності. Причому серед завдань профілактики закріплено: попередження й усунення причин та умов, що сприяють правопорушенням з боку працівників митної служби, а також

протиправним діям стосовно них або об'єктів митної інфраструктури; запобігання вчиненню працівниками митної служби під час виконання ними своїх службових обов'язків правопорушень чи дій, що можуть призвести до скоєння злочинів; запобігання передумовам витоку з митних органів, спеціалізованих митних установ і організацій інформації з обмеженим доступом або відомостей, що становлять державну таємницю; проведення контрольних заходів з метою створення безпечних умов функціонування об'єктів митної інфраструктури [82].

По-іншому розмежовують поняття «запобігання» та «протидія», між якими як на доктринальному, так і на законодавчому рівні проводиться вже більш чітка межа, однак підходи дослідників дещо відрізняються від офіційного визначення змісту зазначених понять. Зокрема, науковці здебільшого акцентують на тому, що поняття протидії є більш комплексним і широким, яке передбачає значний спектр заходів, спрямованих на взяття під контроль відповідної проблеми, небезпеки, загрози, зокрема за рахунок здійснення ефективного запобігання потенційним чи реальним негативним факторам. Однак, окрім запобігання, зміст протидії становлять і припинення, і робота з нейтралізації вже наявної проблеми та її небезпечних наслідків, і застосування заходів впливу на осіб, що винні в настанні відповідної небезпеки, і недопущення повторного виникнення проблеми, загрози тощо. Інколи як синонім протидії, який відображає більш агресивний її аспект, використовують активний наступ на певну небезпеку, наприклад, злочинність. На законодавчому рівні протидію асоціюють із протистоянням уже наявним проблемам, небезпекам, з їх своєчасною ідентифікацією, локалізацією, припиненням і подоланням негативних наслідків. Наприклад, у законодавстві протидія домашньому насильству визначається як система заходів, що здійснюються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями, а також громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, і спрямовані на припинення

домашнього насильства, надання допомоги та захисту постраждалій особі, відшкодування їй завданої шкоди, а також на належне розслідування випадків домашнього насильства, притягнення до відповідальності кривдників і зміну їхньої поведінки [73]. У низці нормативно-правових актів, які стосуються запобігання та протидії, немає визначень цих понять, що ускладнює їх розмежування. Така ситуація простежується, наприклад, в законах України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [72], «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 6 грудня 2019 року № 361-IX [74]. У сфері боротьби зі злочинністю нормотворець терміни «протидія» та «запобігання» використовує як складові категорії «боротьба зі злочинністю», про що засвідчує зміст завдань і напрямів боротьби з організованою злочинністю, закріплених у Законі України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року № 3341-XII [92].

Така ситуація з відсутністю чіткого визначення термінології прослідковується й у сфері управління державним кордоном. Зокрема, у законах України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 року № 1777-XII [67], «Про прикордонний контроль» від 5 листопада 2009 року № 1710-VI [96], у розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року» від 24 липня 2019 року № 687-р [98] йдеться про запобігання та протидію, однак чітко сформульованих визначень цих понять зазначені нормативно-правові акти не містять, хоча слід зауважити, що, з огляду на зміст Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, можемо дійти висновку, що протидія в зазначеній сфері розуміється як більш широке явище, яке охоплює запобігання. Зокрема, у цьому документі зазначено, що ефективна система оперативного реагування прикордонних підрозділів та інших суб'єктів інтегрованого управління кордонами на зміни в обстановці

передбачає запобігання, виявлення й припинення правопорушень у контрольованих прикордонних районах; а також, що протидія відповідним ризикам (наприклад, транскордонній злочинності), яка проводиться суб'єктами інтегрованого управління кордонами, спрямована на запобігання широкому спектру загроз прикордонній безпеці держави: тероризму, нелегальній міграції, торгівлі людьми, контрабанді всіх видів, ухилення від сплати податків і встановлених платежів, організований злочинності тощо [98].

З огляду на це, можемо констатувати, 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 України. Сутнісний зміст запобігання – це комплекс заходів нормативно-правового, організаційно-управлінського, оперативного, технічного, профілактичного характеру, спрямованих на недопущення вчинення дій, які порушують правовий режим перетину державного кордону України. Запобігання є важливим інструментарієм прикордонного контролю. Останній є різновидом державного контролю, що здійснюється Державною прикордонною службою України, який охоплює комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами й переміщення через нього вантажів [96]. Метою здійснення зазначеного контролю, згідно з позицією законодавця, є протидія незаконному переміщенню осіб через державний кордон, незаконній міграції, торгівлі людьми, а також незаконному переміщенню зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів і предметів, заборонених до переміщення через державний кордон [96]. Призначення запобігання в контексті цього контролю полягає в завчасному виявленні, ідентифікації й усуненні або (у разі неможливості повної ліквідації) мінімізації та взятті під ретельний нагляд потенційних і (або) реальних ризиків порушення правил перетину

державного кордону України. Такі ризики ми розглядаємо як сукупність умов, факторів і обставин, які прямо чи опосередковано впливають на підвищення ймовірності незаконного перетину кордону. Наразі ми не заглиблюватимемось у класифікацію та розкриття змісту цих ризиків, оскільки цьому буде присвячено наступні підрозділи нашого дослідження. Утім зауважимо, що їх коло доволі широке, а запобігання їм значно ускладнене низкою факторів, зокрема військовим вторгненням на територію нашої держави Російської Федерації, яке в лютому 2022 року набуло повномасштабного характеру.

Необхідність здійснення ефективного запобігання незаконному перетину державного кордону, наслідки якого становлять загрозу як для окремих осіб, так і для інтересів держави та суспільства, обумовлює важливість ґрунтовного науково-теоретичного опрацювання проблематики його організації та реалізації. Актуальність науково-теоретичних досліджень у цій сфері складно перебільшити, з огляду на: умови, у яких наразі перебуває Україна; нестабільну, мінливу зовнішньополітичну ситуацію, у контексті якої загострюються питання транскордонної злочинності, міграції населення, свободи торгівлі тощо. Важливе значення в науково-теоретичному опрацюванні проблематики запобігання незаконному перетину кордону України має адміністративно-правова наука. Наука адміністративного права, як зазначає О. М. Миколенко, це: по-перше, вид пізнавальної діяльності, спрямованої на узагальнення, систематизацію й переосмислення практичного та теоретичного досвіду, накопиченого у сфері адміністративних відносин, а також на подальший їх розвиток; по-друге, система знань про закономірності формування, розвитку та застосування норм адміністративного права з метою правової організації суспільних відносин, що виникають у процесі управлінської, правоохоронної та правозабезпечувальної діяльності [46, с. 69]. Адміністративно-правова наука є системою теоретичних положень і методологічних основ щодо обґрунтування й дослідження проблематики здійснення публічного управління. Під час науково-дослідної діяльності

визначаються найбільш актуальні й гострі проблемні питання адміністративного права, пропонують та обґрунтовуються перспективи й напрями їх вирішення, аналізується практика адміністративного нормотворення та правозастосування, досліджуються недоліки організації та діяльності інститутів публічної влади, висвітлюються питання оптимізації їх системи та шляхи підвищення ефективності діяльності тощо [1, с. 26; 119].

З огляду на це, вважаємо, що запобігання незаконному перетину кордону як об'єкт адміністративно-правового дослідження – це система поглядів, переконань, позицій, ідей щодо: поняття та сутнісного змісту запобігання, цілей, завдань і напрямів, проблем, перспектив і шляхів поліпшення його здійснення як форми публічної управлінської діяльності, яку супроводжують відносини, що є предметом адміністративно-правового регулювання. Особливий інтерес запобігання як об'єкта адміністративно-правового дослідження становить стан нормативно-правового забезпечення запобігання, а також проблеми його реалізації уповноваженими суб'єктами публічної влади [**Error! Reference source not found.**].

Щодо запобігання як предмету діяльності Державної прикордонної служби, то його, на нашу думку, слід розуміти як окремий напрям діяльності цього суб'єкта публічної влади щодо управління ризиками, пов'язаними із забезпеченням правового режиму державного кордону. Цей напрям роботи Державної прикордонної служби складається з організації та реалізації заходів, спрямованих на виконання мети та завдань державної політики з охорони державного кордону. Здійснюючи свою управлінську діяльність у галузі досліджуваного запобігання, Державна прикордонна служба: дбає про 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 [**Error! Reference source not found.**].

Узагальнюючи викладене вище, можемо констатувати, що запобігання незаконному перетину кордону України є складною, комплексною діяльністю управлінського характеру, яку опосередковують адміністративно-правові відносини матеріального та процедурного характеру та яка реалізується спеціальним суб'єктом публічної влади – Державною прикордонною службою. Детально питання правового статусу, порядку й інструментів здійснення цим суб'єктом запобігання незаконному перетину державного кордону буде розглянуто в наступних підрозділах нашого дослідження.

1.2. Поняття та сутність управління ризиками в системі інтегрованого управління кордонами як складова адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України

У попередньому підрозділі, розмірковуючи над поняттям та змістом запобігання незаконному перетину державного кордону України, ми зазначали, що воно (запобігання) передусім пов'язане з роботою з ризиками. У Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 року № 687-р [98], акцентовано на управлінні ризиками. У цій стратегії зазначено, що ефективне управління державним кордоном України безпосередньо та значно впливає на безпеку держави, розвиток її економіки та людський потенціал. Тобто запровадження стабільної та дієвої системи управління державним кордоном є важливим не лише з огляду на забезпечення надійного захисту кордону від усіх видів незаконної діяльності, що загрожуює національній безпеці, стабільності й розвитку держави, а й з позиції налагодження та підтримки якісного транскордонного співробітництва, зміцнення економічного потенціалу держави шляхом збільшення доходів державного та місцевих бюджетів, розвитку туризму та

спрощення інших форм законного руху осіб, послуг і товарів [98]. Таке інтегроване управління кордонами в Стратегії визначено як скоординована діяльність компетентних державних органів України та військових формувань, спрямована на створення й підтримання балансу між забезпеченням належного рівня прикордонної безпеки та збереженням відкритості державного кордону України для законного транскордонного співробітництва, а також для осіб, які подорожують [98]. У своїх дослідженнях, присвячених проблематиці інтегрованого управління кордонами, М. Р. Литвин зауважує, що запровадження такого управління безумовно є однією з важливих складових забезпечення безпеки кордонів. Науковець акцентує, що слід розглядати саме управління кордонами, тобто забезпечення динамічного та гнучкого підходу, який охоплює поєднання стабільного й надійного захисту зі здатністю адекватної адаптації до швидких змін навколишнього середовища, підвищення ефективності протидії сучасним викликам і загрозам, зниження рівня вразливості національних і регіональних систем прикордонної безпеки [38, с. 3]. Такий підхід не може бути реалізовано в межах одного інституту, адже реалії сьогодення ставлять перед суб'єктами публічної влади цілий спектр таких завдань, які вони раніше не вирішували або ж вирішували самостійно в досить вузьких межах, між цими цілями й завданнями виникають нові зв'язки, зокрема у сфері міжнародної співпраці, формуються нові й удосконалюються наявні механізми державного управління прикордонною безпекою [38, с. 3]. Висвітлюючи зміст інтегрованого управління кордонами, М. Р. Литвин, окрім іншого, зосереджує увагу на такій його складовій, як виявлення й аналіз загроз, їх профілювання та взяття під контроль [38, с. 3]. Утім фахівець не визначає поняття ризиків та управління ними. Розглядаючи систему інтегрованого управління кордонами, Л. О. Будко зазначає, що її запровадження й постійне вдосконалення є досить важливим і необхідним у контексті сучасних глобалізаційних та інтеграційних (зокрема євроінтеграційних) процесів. Прагнення України бути активним і надійним

партнером на міжнародній арені потребує вироблення нових підходів до розширення й поглиблення транскордонного співробітництва, а також адекватного та ефективного реагування на підвищення рівня міжнародної мобільності населення [11, с. 77]. Причому Л. О. Будко серед інших проблемних питань, які належить вирішити державі в межах інтегрованого управління державними кордонами, є забезпечення змістовного й дієвого механізму управління ризиками для безпеки правового режиму державного кордону України [11, с. 77–78]. Висвітлюючи проблемні питання організації міжвідомчої взаємодії між суб'єктами інтегрованого управління кордонами, А. М. Чорний та В. З. Андрушко слушно акцентують, що протягом останніх років проблематика забезпечення національної безпеки України значно загострилася, зокрема актуалізувалися питання охорони й захисту державних кордонів України. Задля забезпечення ефективного управління складним і динамічним процесом із забезпечення правового режиму державного контролю в нашій державі було запроваджено інтегровану систему управління кордонами, спрямовану на спектр викликів, загроз і ризиків, які раніше не мали такого поширення й не передбачали такої небезпеки [141, с. 117]. Утім більш змістовного викладення проблематики управління ризиками дослідники не пропонують. Більш розгорнутою в цьому контексті, на нашу думку, є підхід, окреслений В. А. Кириленком і В. М. Петровим. Дослідників зазначають, що протистояння України російській військовій агресії, ускладнення та посилення напруженості в міжнародній обстановці потребує запровадження комплексної динамічної системи управління кордонами, зорієнтованої на новітні інструменти, та механізму контролю, здатного максимально ефективно забезпечувати захист державного кордону. Зміст цієї системи інтегрованого управління формує такий суб'єктний склад, на який покладаються завдання з реалізації широкого спектру заходів контролю, окреме місце серед яких посідає оцінка ризиків і запобігання їм, оскільки своєчасне виявлення інформаційних ознак загроз національній безпеці України в прикордонній сфері дає змогу підрозділам Державної

прикордонної служби України (далі – ДПС) виконувати покладені на них завдання, направлені на нейтралізацію цих загроз, більш цілеспрямовано й ефективно, не допускаючи небажаного розвитку подій, тобто настання відповідних «ризиків» [29, с. 94–96].

Зазначені вище дослідницькі підходи засвідчують, що управління ризиками в межах системи інтегрованого управління кордонами є важливим напрямом реалізації цього управління, зокрема його контрольної функції. Однак водночас фахівці досить поверхнево, переважно фрагментарно висвітлюють проблематику управління зазначеними ризиками, не акцентуючи на визначенні поняття та сутнісного змісту цього управління.

Передусім слід з'ясувати, як тлумачити поняття «ризик», для того щоб з'ясувати, про управління якими явищем чи об'єктом йдеться. У тлумачних словниках української мови слово «ризик» має такий зміст: усвідомлена можливість небезпеки; сміливий ініціативний вчинок, дія зі сподіванням щастя, успіху, позитивного результату; можливість збитків або неуспіху в якійсь справі [12, с. 1221; 130, с. 398]. Загалом поняття ризику є універсальним і застосовується в широкому колі сфер людської життєдіяльності – від побутової до спеціальної наукової та практичної. У своїх працях, присвячених аналізу поняття «ризик», О. В. Козьменко, С. М. Гвоздюкова зосереджують увагу на тому, що зазначена категорія охоплює всі сфери людської активності. Термін «ризик» можна розглядати і як суспільно-історичну, і як економічну категорію. Попри важливість цього питання та посилену наукову увагу до нього серед дослідників, О. В. Козьменко та С. М. Гвоздюкова зауважують, що нині немає єдиного підходу до визначення поняття ризику – загальновизнане й однозначне тлумачення цього терміна досі є не розробленим [33, с. 6]. Історично термін «ризик», як зазначають фахівці, був пов'язаний з небезпекою, тобто як ризик визначалися ті можливі негативні наслідки, що могли виникнути під дією відповідної небезпеки, загрози. Причому, як зауважують О. В. Козьменко, С. М. Гвоздюкова, нині немає єдиного усталеного тлумачення поняття

«небезпека», а тому зазначені вище терміни «ризик» і «небезпека» в багатьох випадках використовуються як синоніми для вказівки на можливість збитку. Однак представники багатьох наукових галузей розмежовують небезпеку й ризик. Водночас для деяких дослідників (у сфері теорії прийняття рішень) базовим є поняття ризику, а для інших (у сфері технічних дисциплін, екології, військових наук) – небезпека [33, с. 6–7]. Як зауважує Загуменна Ю.О., термін «ризик» має застосовуватися для позначення ситуативної характеристики діяльності соціальних суб'єктів, що полягає в невизначеності її результату й настанні несприятливих наслідків [25].

Аналізуючи поняття ризику, Є. В. Бортнікова зазначає, що сфера його застосування дуже широка, утім увагу вона зосереджує на тлумаченні цього поняття дослідниками зі сфери економіки, у межах якої, як доводить дослідниця, є низка підходів до його розуміння, однак переважають лише два, а саме: 1) ризик – тотожність «невизначеності»; 2) розмежування понять «ризик» і «невизначеність». Учена вважає ці категорії тісно пов'язаними, але аж ніяк не тотожними, адже: стан ризику виникає в разі невизначеності, тобто, на нашу думку, ризик – це ймовірність недоотримання прогнозованого результату через здійснення будь-якої діяльності в межах невизначеності, яка не дає можливість суб'єкту на сто відсотків бути впевненому в позитивному перебігу подій [8]. Проаналізувавши різні дослідницькі підходи до розуміння сутності «ризик», Є. В. Бортнікова доходить слушного висновку про те, що зміст окресленої категорії не є статичним, він постійно розвивається та збагачується, що обумовлено передусім розвитком наукової сфери людської життєдіяльності. Однак, як зауважує дослідниця, доцільно сформулювати стрижень розуміння зазначеного поняття, і в цьому контексті він має тлумачитися як імовірність (можливість) відхилення фактичних результатів від бажаного (очікуваного) результату в діяльності людини [8]. Розглядаючи сучасні підходи до розуміння ризиків, А. В. Пехник, А. В. Кройтор, Ю. В. Завгородня зосереджують увагу на тому, що ризик є явищем складним і міждисциплінарним, його проблематика розробляється як у гуманітарній,

так і технічній сферах. Тож, зберігаючи загальнонауковий зміст, поняття ризику набуває визначальних особливостей, що відображають економічні, культурологічні, політичні, соціальні, правові й інші аспекти суспільної діяльності [57, с. 45]. Наприклад, ризик політичний – це імовірність виникнення негативних наслідків дій або бездіяльності суб'єктів політичних відносин. Цей ризик виникає в ситуації того чи іншого ступеня невизначеності, браку інформації та необхідності вибору між кількома варіантами управлінських рішень [24, с. 621]. Соціальний ризик, як зазначає Г. О. Яковлева, – це закріплена в законодавстві складна життєва обставина різного походження (демографічного, фізіологічного, політичного, економічного тощо), яка має певну вірогідність настати, у зв'язку з чим спричинити втрату людиною (дитиною, громадянином, іноземцем, особою без громадянства) або спільнотою людей засобів до існування, зниження можливості забезпечити себе та своїх близьких мінімально необхідним рівнем матеріальних та інших благ, необхідних для продовження життєдіяльності, необхідність соціальної адаптації та повернення до нормального способу життя без сторонньої допомоги, яка в разі її настання й документального підтвердження є підставою для отримання певного виду соціального забезпечення у визначеному законодавством порядку [144, с. 51–52]. Соціальний ризик у ширшому сенсі дослідниця тлумачить так само, вилучаючи із зазначеного вище визначення тезу про законодавче закріплення [144, с. 51–52]. Ризик у контексті економіки розуміється як можливість або вірогідність понесення втрат унаслідок вчинення певних дій чи бездіяльності, та (або) під впливом відповідних умов і факторів. Ризик, як стверджує В. В. Тітов, – це прийняття раціонального чи нераціонального управлінського рішення, у межах якого можна дати вірогідну кількісну і/або якісну оцінку дії факторів і, як наслідок, отримати один із трьох економічних результатів: позитивний, нульовий або негативний. Так само ризик можна тлумачити, на думку вченого, і як певний ступінь невизначеності,

непередбачуваності умов господарювання, які мають вірогідність несприятливої дії на господарську діяльність [128, с. 379].

З огляду на це, можемо констатувати, що термін «ризик» не має єдиного тлумачення, є різні підходи до його розуміння, однак найчастіше його пов'язують з такими категоріями, як небезпека, загроза, втрата, шкода, невизначеність, вірогідність, можливість, шанс. Якщо звернутися до українського законодавства, то в контексті його змісту ризик тлумачиться переважно як вірогідність настання певної небезпеки, загрози, зазнання шкоди чи втрат. Наприклад, у чинних нормативно-правових актах України закріплено такі визначення «ризик»: імовірність виникнення будь-якої небезпечної події протягом певного періоду або за певних обставин [90]; потенційна імовірність шкідливого впливу на здоров'я та ступінь цього впливу, спричинена існуванням небезпечного фактора [95]; ймовірність виникнення негативних наслідків від провадження господарської діяльності та можливий розмір втрат від них, що вимірюється в кількісних та якісних показниках [94]; імовірність виникнення збитків або додаткових втрат або недоотримання доходів, або невиконання стороною договірних зобов'язань унаслідок впливу негативних внутрішніх і зовнішніх факторів; імовірність виникнення збитків або додаткових втрат, або недоотримання запланованих доходів унаслідок порушення конфіденційності, цілісності, доступності даних в інформаційних системах банку, недоліків або помилок в організації внутрішніх процесів або настання зовнішніх подій. Ризик інформаційної безпеки охоплює кіберризик; імовірність виникнення збитків або додаткових втрат або недоотримання запланованих доходів унаслідок несприятливого сприйняття іміджу банку клієнтами, контрагентами, акціонерами, наглядовими та контролюючими органами; імовірність виникнення збитків або додаткових втрат або недоотримання запланованих доходів унаслідок несприятливого впливу факторів ринкового ризику (курсів іноземних валют, процентних ставок та/або інших факторів) на вартість/ціну інструментів [81]; можливість викривлення певного параметра у звіті оператора, яке може бути

суттєвим викривленням окремо або в сукупності з іншими викривленнями та якому не можна буде своєчасно запобігти або яке не можна буде виявити й виправити системою контролю [84]. Такі визначення ризику, зафіксовані на офіційному рівні, стосуються окремих сфер суспільних відносин, на які спрямований той чи інший нормативно-правовий акт, у якому воно закріплено. Утім загальна тенденція, якої дотримуються нормотворчі органи під час формулювання дефініції зазначеного поняття, більш ніж очевидна – це ситуації, наслідки, події, які мають небезпечний, шкідливий і через те небажаний характер, та які не можна остаточно передбачити чи спрогнозувати, а отже, є певна вірогідність їх настання. Зауважимо, що дефініювання поняття ризику на нормативно-правовому рівні ґрунтується переважно на об'єктивному аспекті цього явища, тобто увага зосереджується на певній потенційній чи реальній події, яка має відповідні характеристики, властивості, та яку можна так чи інакше спрогнозувати й певним чином виміряти, оцінити. Однак водночас є і суб'єктивний аспект ризику – це внутрішнє ставлення суб'єкта до відповідних небезпек, загроз, втрат, які впливають на прийняття рішення суб'єктом, який має враховувати певний рівень невизначеності й вірогідності. Тобто як суб'єктивне явище ризик – це здатність особи приймати усвідомлене рішення щодо вчинення (або невчинення) певних дій у відповідних умовах та обставинах, приймаючи відповідний рівень вірогідності настання негативних (зокрема небезпечних) наслідків такої поведінки. У цьому контексті слушною є позиція дослідників, відповідно до якої ризик виявляється через взаємодію людини з іншими суб'єктами й об'єктами різних сфер життєдіяльності та набуває: а) об'єктивного змісту, який вимірюється та є незалежним від людського сприйняття (його можна ідентифікувати, оцінювати й прогнозувати на основі фундаментальних закономірностей); б) суб'єктивного змісту ризику, пов'язаного з його індивідуальним сприйняттям (ця сфера ризику стосується ментального стану індивідуума, який потрапляє до ситуації невизначеності або сумнівів щодо наслідків деякої події). Таке розмежування об'єктивного й

суб'єктивного аспекту ризиків дає змогу виокремлювати реальний та уявний ризики. Адже ризик пов'язаний з діяльністю в умовах, з одного боку, реальної невизначеності, а з іншого – вибору зацікавленим індивідумом певних альтернатив і розрахунком імовірності їхнього результату, то він є діалектичною єдністю об'єктивного й суб'єктивного [57, с. 38].

З огляду на це, ризик у системі інтегрованого управління кордонами – це складова адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України як ймовірність настання певних подій, обставин, що становлять пряму чи опосередковану загрозу правовому режиму державного кордону, підвищують вразливість останнього та, як наслідок, несуть у собі загрозу завдання шкоди національній безпеці, охоронюваним законом соціальним цінностям, правам і законним інтересам індивідуальних та колективних суб'єктів. Тобто ризик у сфері в системі інтегрованого управління кордонами є комплексним явищем, яке відображає вірогідність вияву певної загрози й можливу шкоду від наслідків настання цієї загрози. Ризику властиві ймовірнісний характер і відносна визначеність (передбачуваність), що вимагає від суб'єктів вироблення альтернативних підходів реагування на його вияву, а також готовності до досягнення поставлених завдань в умовах обмеженої прогнозованості майбутніх результатів **[Error! Reference source not found.]**.

Залежність рівня якості забезпечення захищеності державних кордонів від ефективності протидії відповідним ризикам обумовлює необхідність запровадження належного підходу до оперування цими ризиками, управління ними. Управління, як зазначає Н. М. Мельтюхова, є необхідною функцією будь-якої організованої системи, яка має певну мету, адже на забезпечення реалізації останньої, на підтримку відповідного режиму функціонування цієї системи, забезпечення її стабільності й належного розвитку та спрямовано зазначене управління. Як соціальне явище управління це процес цілеспрямованої діяльності з прийняття та реалізації рішень або виконання управлінських функцій з метою організації ефективної взаємодії об'єкта й

суб'єкта в певній системі з огляду на зміни стану зовнішнього середовища [24, с. 722–723]. Як зауважує В. Я. Малиновський, управління є складним і універсальним суспільним феноменом, необхідною функцією суспільного життя. Управління здійснює владний центр з метою організації, діяльності, забезпечення цілеспрямованості й узгодженості спільної праці та співжиття людей задля досягнення суспільно значущих результатів [42, с. 174]. Розмірковуючи про феномен управління в соціальному контексті, І. Е. Смоляр, Я. О. Музиченко зазначають, що ефективне досягнення цілей забезпечення суспільного блага й суспільного розвитку неможливе без впорядкування та узгодження, організації та спрямування відповідних зусиль, тобто управління – це не інструмент створення цінностей, (матеріальних чи духовних), натомість воно покликане таким чином організувати, оптимізувати й супроводити діяльність, щоб забезпечити максимально ефективне здійснення відповідної діяльності [115]. Рушійною силою управління, як акцентують фахівці, є інтелект і воля людини. Завдяки цьому управлінський вплив є цілеспрямованим, тобто визначає напрями спільної діяльності, її проміжні й кінцеві результати [115]. Отже, управління, попри відсутність у дослідників єдиного підходу до його визначення, як правило, пов'язують з такими категоріями, як «організація», «спрямування», «керування», «контроль», «координація», «забезпечення». Водночас жоден з цих термінів не є повним синонімом управління, однак описує окремі аспекти його здійснення.

У контексті досліджуваної проблематики управління найчастіше розглядають як контроль, спрямування, оцінку, аналіз. Досліджуючи питання ризик-менеджменту, О. Кібік, О. Слободянюк, Л. Кузнецова визначають його як комплексний процес виявлення, оцінки й контролю потенційних ризиків, що можуть вплинути на діяльність організації та досягнення її стратегічних і операційних цілей [30, с. 5]. Фахівці зазначають, що сутністю ризик-менеджменту є комплекс заходів різного характеру, що здійснюються задля максимізації позитивного впливу можливостей і мінімізації негативних

наслідків загроз шляхом своєчасного впровадження відповідних заходів [30, с. 5]. Тобто дослідники акцентують на тому, що ризик може мати не лише негативне, а й позитивне значення. На цьому зауважували й інші дослідники, на думку яких, ризик не можна обмежувати лише ймовірною шкодою або втратами. Він охоплює не лише негативні, а й позитивні можливості, урахування та використання яких є важливим аспектом процесу прийняття рішень про ставлення до тих чи інших ризиків [57, с. 43–44]. Отже, менеджмент (або управління) забезпечує структурований і скоординований підхід до управління невизначеністю й ризиками, пов'язаними з діяльністю організації. Управління дає змогу організаціям виявити потенційні ризики й розробити заходи щодо їх мінімізації, використовувати ресурси більш ефективно, уникаючи збитків, пов'язаних з ризиками. Також не слід оминати й тієї обставини, що ризик-менеджмент дає змогу організаціям підвищити прозорість своєї діяльності, покращити прогнозування та планування [30, с. 5–6]. Представимо також підхід, якого дотримуються Є. М. Пащенко, С. М. Іващенко, аналізуючи ризики й управління ними в оборонній сфері. Зокрема, учені зазначають, що управління є специфічною діяльністю щодо ідентифікації, оцінювання й контролю, яка має на меті забезпечення безпеки, ефективності й успішності відповідної діяльності, а також зменшення негативних наслідків і підвищення здатності до операцій в умовах ризику й невизначеності. Сутнісний зміст зазначеного управління (менеджменту) становить сукупність заходів щодо: ідентифікації й оцінки ризиків, планування та провадження заходів з управління ризиками, моніторинг ефективності [55, с. 106]. Аналізуючи проблематику здійснення ризик-менеджменту, І. Волинець розглядає останній як таку форму управління, яка спрямована на визначення рівня спроможності системи (зокрема організації) щодо ефективного досягнення цілей її діяльності з огляду на відповідні (потенційні й реальні) ризики. Сутністю цього менеджменту (або управління) є заходи щодо: встановлення, розпізнання, вивчення й оцінки вірогідності настання та рівня небезпеки

відповідних загроз, визначення можливих шляхів нейтралізації чи уникнення цих загроз, а також щодо обрання найбільш доцільного та прийняттого варіанту дій за наявності певних обставин. Управління ризиками, як зауважує І. Волинець, – це процеси, пов’язані з ідентифікацією, аналізом ризиків і прийняттям рішення, що охоплює максимізацію позитивних і мінімізацію негативних наслідків настання ризикових подій [14, с. 52]. Водночас М. В. Кармінська-Бєлоброва та Н. М. Шматько розглядають ризик-менеджмент як систематичний процес управління ризиком, який впроваджений у систему загального управління системою та буквально охоплює ключові процеси в цій системі (як внутрішні, так і зовнішні), спрямований на досягнення цілей організації, а також захист її ресурсів і потенціалу. Ризик-менеджмент, як стверджують фахівці, прямо пов’язаний із контролем і повинен бути основою системи внутрішнього контролю організації [28, с. 38].

Зазначене засвідчує, що хоча наразі немає єдиного підходу до визначення поняття «управління ризиком», можемо констатувати, що з огляду на його основні елементи (його сутність) фахівці погоджуються в тому, що це ідентифікація, аналіз, оцінка, обрання оптимального алгоритму дій. Дещо інша ситуація прослідковується на законодавчому рівні, адже тут управління ризиками тлумачиться як у широкому значенні, тобто як процес здійснення заходів щодо виявлення ризиків, їх ідентифікації та вимірювання (або оцінювання), зменшення вірогідності настання цих ризиків і небезпеки їх наслідків (наприклад, систематичне виявлення ризиків, зокрема шляхом випадкових перевірок, вжиття всіх заходів, необхідних для зменшення ймовірності настання ризику [47]; заходи, що вживаються суб’єктами первинного фінансового моніторингу щодо створення та забезпечення функціонування системи управління ризиками, що передбачає, зокрема, визначення (виявлення), оцінку/переоцінку (вимірювання), моніторинг, контроль ризиків, з метою їх мінімізації [74]; розроблення на основі оцінювання ризиків і реалізація управлінських рішень, спрямованих на

мінімізацію таких ризиків, а також на підвищення спроможності державних інституцій щодо нейтралізації загроз економічній безпеці [64]; процес визначення заходів, які здійснюються з метою зменшення рівня ризику [88]; процес, за допомогою якого банк виявляє (ідентифікує) ризики, проводить оцінку їх величини, здійснює їхній моніторинг і контролює свої ризикові позиції, а також враховує взаємозв'язки між різними категоріями (видами) ризиків [45]), так і в більш вузькому – як процес обрання рішення з огляду на відповідну загрозу, забезпечення впровадження цього рішення в практичне життя, тобто такі аспекти, як ідентифікація, оцінка, контроль, залишаються поза межами управління ризиками. Акцентуємо, що за такого підходу нормотворець не відкидає згаданих вище оцінок, ідентифікації, аналізу, моніторингу ризиків, а лише виводить їх за межі змісту управління ризиками та розглядає як самостійні явища, а не елементи зазначеного управління (як приклад можемо вказати положення Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР, у якому закріплено, що аналіз ризику є процесом, що містить три взаємопов'язані компоненти: оцінку ризику, управління ризиком та повідомлення про ризик. Відповідно, оцінка ризику – науково обґрунтований процес, який передбачає ідентифікацію небезпечного фактора, характеристику небезпечного фактора, оцінку його впливу, характеристику ризику; управління ризиком – процес вибору альтернативних рішень на підставі результатів оцінки ризику й у разі необхідності вибору та впровадження відповідних засобів управління (контролю), включаючи коригувальні заходи; повідомлення про ризик – обмін інформацією та висновками протягом усього процесу аналізу ризику щодо небезпечних факторів і ризиків, факторів, пов'язаних з ризиком і усвідомленням ризику, між спеціалістами з оцінки ризику, особами, що здійснюють управління ризиком, споживачами, операторами ринку й іншими заінтересованими сторонами [95]. На нашу думку, останній (тобто вузький) підхід дещо

спірний, оскільки і оцінка, і аналіз, і моніторинг, і контроль, і коригування – усе це елементи управління.

З огляду на це, можемо визначити управління ризиками в системі інтегрованого управління кордонами як складову адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України так: це комплексна діяльність органів і посадових осіб Державної прикордонної служби України щодо виявлення (визначення), ідентифікації (розпізнання), аналізу й вимірювання (оцінки) ризиків порушення правового режиму державного кордону України, щодо здійснення контролю за станом відповідних загроз (спостереження за зміною вірогідності їх прояву; моніторинг темпів, форм і напрямів їх розвитку), з метою мінімізації ймовірності їх настання, а в разі вияву певної загрози – своєчасного реагування й мінімізації її небезпечних наслідків. Досліджуване управління ризиками передбачає такі загальні завдання: 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. Сутність управління ризиками в зазначеній сфері – це активна владна діяльність з організації й поширення активного впливу на ті чи інші загрози задля їх пригнічення шляхом: мінімізації їх спектра, зменшення вірогідності й рівня шкоди, формування середовища невразливого та несприятливого для вияву й розвитку відповідних загроз. Детально про здійснення окремих аспектів управління ризиками в досліджуваній сфері йтиметься в одному з наступних підрозділів нашого дослідження.

1.3. Класифікація ризиків у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України

Аналізуючи управління ризиками у сфері інтегрованого управління кордонами, важливе значення має визначення того кола ризиків, щодо яких належить здійснювати відповідний вплив. Їх класифікація дає змогу ефективніше планувати управління ними. Дослідники зауважують на доволі широкому колі підходів до групового поділу ризиків залежно від сфери застосування та критерію класифікації. Найчастіше фахівці поділяють ризики на зовнішні та внутрішні. Зокрема, В. І. Якубовський, аналізуючи ризик охорони державного кордону, зазначає, що органи охорони державного кордону у своїй діяльності повинні враховувати як зовнішні, так і внутрішні загрози. Перші – це ті, що виникають унаслідок впливу зовнішнього середовища, тобто поза межами країни. Другі – внутрішні – пов’язані з внутрішнім середовищем. Водночас дослідник доводить, що в багатьох випадках комплексний підхід до оцінювання ризиків є більш дієвим. Об’єднання однорідних загроз у відповідні групи дає змогу більш змістовно опрацювати й урахувати наявні взаємозв’язки між ризиками та їх наслідками. Натомість аналіз кожного окремого складового системи ризиків досить часто призводить до нехтування взаємодіями. Однак В. І. Якубовський акцентує, що в багатьох випадках оцінювання окремого ризику може мати наслідки й впливати на інші види діяльності охорони державного кордону. Тому потрібно розуміти подальші значні впливи та взаємозалежності між ризиками, щоб мати впевненість у тому, що під час управління одним ризиком не створюватиметься недопустима ситуація в інших сферах. Розуміння комплексності окремого ризику чи сукупності ризиків конче важливе для обирання належних методів або методик його оцінювання [145]. Висвітлюючи проблематику управління митними ризиками, В. Ф. Тищенко, Ю. С. Кулик зазначають, що класифікацію ризику слід розуміти як поділ ризиків на певні групи за ознаками для досягнення поставлених цілей.

Дослідники слушно зауважують, що науково обґрунтована класифікація ризиків надає можливість чітко визначити місце кожного виду в загальній системі. Це створює можливості для ефективного застосування відповідних методів і результатів управління ризиками. Отже, кожен ризик має свою систему прийомів управління. Аналіз факторів і джерел митного ризику дає змогу митним органам визначити зони митного ризику [127]. Розглядаючи визначення загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону, О. Є. Цевельов зосереджує увагу на проблематиці кола загроз. Фахівець зазначає, що розподіл загроз за визначеними критеріями на окремі види дає змогу покращити організацію протидії їм з огляду на їхні конкретні особливості. До основних критеріїв, за якими слід класифікувати окреслені загрози, належать такі, як: характер загрози; її джерело; середовище; досяжність; шкала загрози; її спрямування; ступінь сформованості; наслідки; рівень суб'єктивних оцінок; характер суспільних відносин [138, с. 111–112]. Досліджуючи участь державної прикордонної служби в захисті критичної інфраструктури, В. В. Залож, В. О. Торічний, О. П. Глуздань зосереджують увагу на проблематиці ризиків у цій сфері. Фахівці акцентують, що наразі немає системного підходу до класифікації, оцінки й управління ризиками у сфері захисту критичної інфраструктури прикордонного відомства. Така ситуація не сприяє покращенню ефективності забезпечення безпеки зазначених об'єктів, натомість реагування на загрози здебільшого має ситуативний характер і не ґрунтується на прогнозуванні чи аналітичному моделюванні сценаріїв розвитку обстановки. Це зумовлює підвищений рівень вразливості прикордонної інфраструктури до зовнішніх і внутрішніх загроз [26, с. 133]. Пропонуючи власну класифікацію ризиків, В. В. Залож та ін. в її основу поклали характер ризику, а також природу об'єкта ризику. Відповідно, дослідники пропонують таку класифікацію: воєнний (пов'язаний із прямими бойовими діями або диверсіями); техногенний (спричинений технічними аваріями, вибухами тощо); кібернетичний (результат кібератак, зламу, шкідливого програмного забезпечення); інформаційний (порушення

управління через втрату/перекручення інформації); організаційний (втрата здатності керівництва дії через знищення інфраструктури управління); логістичний (переривання маршрутів постачання або недоступність ресурсів); терористичний (умисні дії противника, спрямовані на залякування, знищення об'єктів критичної інфраструктури або людей) [26, с. 138]. Дослідники доводять, що для забезпечення належної ефективності управління ризиками необхідно сформувати відповідну матрицю останніх, яка буде аналітичним інструментом, що дає змогу системно ідентифікувати потенційно вразливі елементи, типові ризики та їхню класифікацію за характером і критичністю. Вона (матриця ризиків) надасть можливість здійснити структурований підхід до управління ризиками, визначити пріоритетність об'єктів для захисту залежно від масштабу можливих наслідків і функціональної важливості. Крім того, сформована матриця є інформаційною основою для побудови моделі оцінювання ризиків, яка буде охоплювати кількісні показники й формалізовані критерії оцінювання, що дає змогу не лише систематизувати наявні дані про ризики, а й сформувати основу для прогнозування сценаріїв розвитку обстановки, визначення потенційних втрат і розробки обґрунтованих рішень щодо реагування та превентивного захисту відповідних об'єктів [26, с. 138].

Отже, вивчення дослідницьких підходів засвідчує, 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 як критерії видового розподілу цих ризиків виокремлюють: середовище виникнення ризиків (зовнішнє чи внутрішнє), природу чи характер ризику, об'єкт, якому він загрожує.

Щодо правових актів, то єдиної закріпленої класифікації немає, однак у Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року викладено перелік ключових викликів і загроз. Зокрема, у цьому стратегічному документі зазначено, що повномасштабна збройна агресія

Російської Федерації проти України негативно вплинула на сферу охорони державного кордону України та призвела до: тимчасової втрати контролю над окремими ділянками державного кордону України; різкого збільшення пасажиро-транспортного потоку на державному кордоні України з державами – членами Європейського Союзу та Республікою Молдова внаслідок виїзду значної частини громадян України за кордон і повернення іноземців до країн походження або третіх країн; тимчасового закриття пунктів пропуску та пунктів контролю на ділянках державного кордону України з Російською Федерацією, Республікою Білорусь і на центральній ділянці державного кордону України з Республікою Молдова; блокування судноплавства в Чорному та Азовському морях; заборони польотів цивільної авіації в повітряному просторі України; знищення частини прикордонної, цивільної, військової, критичної інфраструктури через масовані авіаційно-ракетні удари та артилерійські обстріли; мінування значної частини території України [98]. Основними загрозами у сфері охорони державного кордону України розробники Стратегії визначають такі, як: воєнна загроза з боку Російської Федерації та Республіки Білорусь; активна розвідувально-підбивна діяльність суміжних країн, передусім Російської Федерації; збереження мінної небезпеки на території, де велися активні бойові дії; присутність оперативної групи військ Російської Федерації на території Придністровського регіону Республіки Молдова та ймовірна дестабілізація суспільно-політичної обстановки в регіоні; можливе погіршення епідемічної ситуації на фоні поширення епідемій, пандемій; активізація транзитної нелегальної міграції до держав – членів Європейського Союзу (за умови поновлення авіаційного й морського сполучення); можливе збільшення спроб торгівлі людьми, передусім із категорії найбільш незахищених верств населення та постраждалих від наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України; активізація транскордонної злочинності [98].

З огляду на такі дослідницькі підходи, а також зміст чинного законодавства з питань забезпечення безпеки державного кордону України,

основні різновиди ризиків у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України слід поділяти залежно від джерела виникнення на:

1) зовнішні – це ризики, які формуються та виникають за межами державних кордонів і прямо чи опосередковано впливають або можуть вплинути на безпеку державних кордонів, стабільність функціонування їх правового режиму. Такі ризики обумовлюються геополітичною, економічною, соціальною ситуацією на міжнародній арені. Нині, в умовах боротьби українського народу з російськими загарбниками, нестабільної міжнародної ситуації як у політичному, так і безпековому аспектах, активних глобалізаційних процесів, які супроводжуються потужними міграційними потоками, питання зовнішніх загроз національним кордонам потребують особливої уваги та науково-теоретичного опрацювання. До кола цієї групи ризиків належать такі:

а) воєнно-політичні конфлікти. Воєнні конфлікти є найнебезпечнішим ризиком і однією із найбільш гострих форм соціального конфлікту. Соціальний конфлікт – це критична ситуація, коли конфліктуючі сторони намагаються досягти своїх протилежних цілей у будь-який спосіб [62, с. 46]. Воєнний конфлікт – це гостра форма зіткнення сторін під час розв’язання суттєвих протиріч у процесі соціальної взаємодії із застосуванням збройного насильства, який характеризується особливим станом збройних сил учасників [112, с. 133]. Аналізуючи проблематику воєнно-політичних конфліктів, Л. Л. Гончаренко, В. В. Абламська зазначають, що сутністю цього явища є зіткнення між двома або більше воєнно-політичними силами чи групами, зумовлене реальними або штучно створеними політичними, соціальними, ідеологічними протиріччями, що виявляються у веденні відкритих бойових дій, політичному тиску, інформаційно-психологічному впливі тощо [17, с. 153]. Розглядаючи воєнний політичний конфлікт як протиріччя, Г. Перепелиця акцентує, що такий конфлікт є виявом негативної соціальної взаємодії, що становить вищу стадію розвитку антагоністичного

протиріччя, яке складається щодо політичної влади й розв'язання якого досягається нанесенням або загрозою нанесення шкоди кожній зі сторін за допомогою воєнної сили [56, с. 286]. Небезпека воєнно-політичного конфлікту полягає в тому, що він руйнує систему цінностей людства, викривляє світосприйняття, зокрема піддає сумніву засади непорушності норм міжнародного гуманітарного права [17, с. 155–156]. Воєнно-політичні конфлікти загрожують національним безпекам окремих держав та міжнародній безпеці загалом. Як зауважують В. О. Назаренко, В. М. Серватюк, О. М. Ставицький та ін., міжнародна безпека не є лише сукупністю національних безпек окремих держав. Вона може виявлятися в тому, що всі члени міжнародної спільноти мають почуття безпеки і, крім того, є умови, механізми та взаємні відносини, які мають забезпечити загальну безпеку. На думку вчених, поняття «міжнародна безпека» за обсягом є ширшим від поняття «національна безпека», тому що слугує для визначення не лише внутрішніх аспектів безпеки окремих держав, а передусім для опису гарантій існування та функціонування міжнародної системи. Тобто міжнародна безпека – це взаємозалежність держав у питаннях безпеки, яка зумовлює необхідність міжнародної співпраці. Сутність міжнародної безпеки охоплює норми, механізми й умови, які дають суб'єктам міжнародних відносин відчуття безпеки й можливість гармонійного розвитку без тиску ззовні [62, с. 79]. Ризики військово-політичних конфліктів 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 [**Error! Reference source not found.**];

б) транснаціональна злочинна діяльність. Проблема боротьби з міжнародною злочинністю є для сучасного міжнародного суспільства актуальною, а її вирішення належить до важливих і складних для вирішення питань, від яких залежить благополуччя людства й держав світового співтовариства. Міжнародна злочинність створює загрозу для існування міжнародного співтовариства, оскільки в структурі людського суспільства нині є організовані й цілеспрямовано діючі кримінальні об'єднання. Вони перешкоджають здійсненню не лише правової, а й міждержавної соціально-економічної політики загалом [131, с. 39]. Акцентуємо, що злочинність на міжнародному рівні становить загрозу не лише для міжнародної співпраці та міжнародному порядку, а й для безпеки й інтересів кожної окремої держави, яка потрапляє у сферу зазначеної протиправної діяльності. Організовані міждержавні злочинні групи здійснюють найбільш небезпечні протиправні дії, зокрема насильницькі, посягають на права та свободи громадян, підривають економіку й правопорядок у державах світу та органах державної влади в різних країнах, у діяльності ООН, її формувань, інших міжнародних організацій [131, с. 39]. У своїх дослідженнях В. М. Стратонов розглядає транскордонну злочинність як комплексну форму організованої злочинної діяльності, що здійснюється угрупованнями або окремими особами із системним перетином державних кордонів, характеризується високим рівнем мобільності, конспіративності й інтеграції в легальні економічні й соціальні структури, ґрунтується на корупційних механізмах і використанні сучасних технологій, а також чинить деструктивний вплив на політичну, економічну та

правову стабільність держав, створюючи загрозу національній і міжнародній безпеці [120, с. 90]. Дослідник зауважує, що ситуативно це поняття (транскордонна злочинність) може застосовуватися і як синонімічне із транснаціональною злочинністю, і як складова останньої, адже транскордонна злочинність посідає визначальне місце в системі транснаціональної злочинності, оскільки вона є вихідним рівнем переходу злочинної діяльності з національного в міжнародний вимір, а її сутність полягає в перетині державних кордонів під час здійснення протиправних дій, що трансформує локальні кримінальні практики в складні міждержавні схеми [120, с. 89]. Отже, очевидно, що транснаціональна злочинність є значною загрозою не лише міжнародному порядку та безпеці, а й національній безпеці окремих держав, і, відповідно, форма, динаміка, структура, географія її виявлення та розвитку є тими важливими питаннями, які мають бути обов'язкового враховані під час планування та реалізації ефективного прикордонного контролю. Акцентуємо, що сучасні глобалізаційні тенденції, активний розвиток мережевих і комп'ютерних технологій значно розширюють можливості транснаціональної злочинності та, відповідно, підвищують рівень загрози з її боку для національної безпеки держав. Як слушно зауважує В. М. Стратонов, міжнародна злочинність у сучасних умовах глобалізації, інтенсивного розвитку міжнародних транспортних і комунікаційних зв'язків, а також підвищення мобільності населення набуває особливої небезпеки. Це зумовлює необхідність розглядати транскордонну злочинність як комплексний ризик, який безпосередньо впливає на функціонування системи охорони державного кордону [120, с. 91]. Основними особливостями такої злочинності, що відображають її сутність і небезпеку, є: мобільність, гнучкість, конспіративність, інтеграція в легальні економічні структури, використання новітніх технологій і корупційних механізмів, що забезпечують їй здатність швидко адаптуватися до змін у суспільстві, зберігати стійкість і чинити негативний вплив на безпеку держав і міжнародної спільноти [120, с. 91];

в) активізація міграційних процесів. Переміщення населення є одним із важливих факторів, на який має зважати кожна держава. Наразі є багато умов і обставин, які спонукають людей до масових переміщень. Політичні кризи, воєнні конфлікти, нерівномірність соціально-економічного розвитку, проблеми гуманітарного характеру спричиняють суттєві зміни в обсягах, темпах і векторах міграційних потоків, які можуть становити загрозу безпеці державних кордонів країн, до яких прагнуть потрапити мігранти як до кінцевої мети їх переміщення або як до проміжного пункту на цьому шляху (транзитна країна). Україна також має зосереджувати увагу на проблематиці потрапляння мігрантів на свою територію, особливо в умовах воєнного часу. Важливо розуміти, що небезпека, яку становлять неконтрольовані міграційні процеси полягає не лише в тому, що люди можуть потрапити на територію нашої держави з порушенням правил перетину кордону, а в тому, які люди це можуть зробити, тобто з якими переконаннями, цілями, засобами для їх реалізації. Адже міграційні потоки можуть використовуватися для приховування інших мети й мотивів, зокрема посилення тиску на державний кордон, зміна політичної та економічної ситуації в країні, збільшення соціального напруження, перевірка ефективності та розхитування безпекового механізму держави, розширення мережі та сфери впливу транснаціональних злочинних угруповань тощо;

г) розповсюдження епідеміологічних та епізоотичних захворювань. Сучасний рівень мобільності населення й перевезення товарів обумовлюють вірогідність швидкого, стихійного поширення зазначених захворювань, що становлять загрозу для життя та здоров'я населення, економічного та безпекового секторів держави.

Отже, зовнішні ризики у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України є сукупністю умов, обставин і факторів, які встановлюються під впливом відповідних подій міжнародного рівня або через дії окремих держав, і які створюють або можуть створити відповідні загрози й небезпечні наслідки для правового режиму державного

кордону, а також унаслідок цього – іншим національним інтересам та охоронюваним законом цінностям. Проблема й небезпека загроз зовнішнього характеру полягає в тому, що суб'єкт прикордонного контролю, зокрема Державна прикордонна служба України, має обмежені можливості впливу на ці загрози та їх джерела на етапі формування. Натомість він має зосереджувати свої зусилля: на підвищенні точності визначення вірогідності настання цих ризиків, характеру та обсягів їх небезпечних наслідків; на оперативності й ефективності реагування на відповідні загрози з метою їх своєчасної ідентифікації та взяття під відповідний контроль; на зміцненні стійкості системи прикордонного контролю до відповідних зовнішніх викликів [103];

2) внутрішні ризики – виникають всередині системи прикордонного контролю й впливають на якість та ефективність її функціонування, що своєю чергою загрожує безпеці державних кордонів. Ці ризики є сукупністю факторів, обставин, ситуацій, які впливають на здатність Державної прикордонної служби на належному рівні виконувати свої завдання й функції, зокрема своєчасного та адекватного реагувати на зовнішні ризики, загрози й виклики. Внутрішні ризики, так само як і зовнішні, можуть бути зумовлені різними факторами – політичного, правового, організаційного, кадрового, технічного й іншого характеру. Утім, на відміну від зовнішніх ризиків, внутрішні є потенційно більш прогнозованими й контрольованими за умови наявності відповідної волі в повноважного суб'єкта та докладання ним належних зусиль для забезпечення ефективного управління цими ризиками. До основних ризиків цієї групи належать такі:

а) суспільно-політичні. Можливе настання будь-якої суспільно-політичної події всередині країни (громадянська війна, революція, державний переворот, експропріація, накладення обмежень на імпорту тощо) [22, с. 250–251], що може вплинути на пріоритети та вектори державної політики, на стійкість та ефективність безпекових механізмів, зокрема тих, що покликані забезпечувати прикордонний контроль [103];

б) законодавчі. Це ризики, що виникають унаслідок недосконалості національного законодавства, що зокрема виявляється у: прогалинах, суперечностях; низькій практичній ефективності закріплених процедур та їх гарантій; невідповідності рівня актуальності законодавчих приписів наявним загрозам і викликам;

в) організаційно-управлінські. Стосуються вірогідності вияву проблем у підготовці та реалізації управлінських рішень і процесів щодо здійснення прикордонного контролю. Зокрема, до таких ризиків належать: неоптимальна організаційно-управлінська структура, неефективний розподіл завдань, функцій і повноважень, відсутність дієвого внутрішньовідомчого контролю та інших засобів забезпечення службово-трудої дисципліни, недоліки планування, внутрішньоорганізаційної взаємодії та координації тощо [103];

г) кадрові. Зміст цих ризиків становлять загрози, що обумовлені станом кадрового потенціалу Державної прикордонної служби України, рівнем якості реалізації кадрової політики в її системі. Недостатній рівень професійної підготовки персоналу зазначеного суб'єкта, неефективні підходи до його мотивації та службового просування, зверхнє ставлення до збереження кадрів та їх розвитку – ці й інші фактори негативно впливають на спроможність Державної прикордонної служби України ефективно здійснювати прикордонний контроль [103];

д) технічні. Здійснення прикордонного контролю нерозривно пов'язане із застосування спектра технічних засобів, необхідних для здійснення спостереження, ідентифікації, перевірки, обліку та інших заходів контролю. У сучасних мінливих і динамічних умовах суспільного життя забезпечити високий рівень оперативності, точності й адекватності здійснення контрольних процедур досить складно без допомоги відповідних технічних пристроїв, які суттєво полегшують і прискорюють роботу персоналу Державної прикордонної служби України. Однак з іншого боку – ефективність досліджуваного контролю потрапляє в залежність від стану технічного забезпечення контрольної діяльності, відповідно, проблеми з

роботою технічного обладнання, його відсутність у належній кількості та якості позначаються на ефективності здійснення контролю в прикордонній території [103];

е) корупційні. Корупційний ризик – ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей і завдань [65]. Небезпека, яку становить корупція, є беззаперечною, про що йдеться в численних працях українських і зарубіжних дослідників, у чинних стратегічних документах, якими визначаються засадничі основи протидії цьому деструктивному явищу. Очевидно, що у сфері прикордонного контролю трапляються корупційні ризики, що засвідчує викриття правоохоронцями різного роду корупційних схем у системі прикордонної служби. Вияв і розвиток корупції в такому правоохоронному органі має широкий спектр негативних наслідків – від погіршення репутації цього відомства та зниження рівня суспільної довіри до нього, до підриву стану національної безпеки, підвищення рівня вразливості життєво важливих інтересів української держави й суспільства [103].

Узагальнюючи зазначене вище, зауважимо, що така класифікація ризиків у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України має загальний характер і орієнтована на визначення та групування найбільш актуальних і гострих загроз, небезпек і викликів залежно від джерел їх виникнення. Ця класифікація може доповнюватися й розширювати як іншими окремими ризиками, так і їх підгрупами, наприклад, залежно від їх характеру (природні, техногенні, соціальні, кібернетичні тощо), або залежно від ступеня реалізації (потенційні, реальні, реалізовані (втілені)), або з огляду на рівень небезпеки (мінімальний, середній, максимальний), або 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 або зовнішнє, або внутрішнє джерело походження.

Також зазначимо, що такі ризики, як правило, не існують окремо одне від одного, а тісно переплітаються, загрози, що становлять зміст цих ризиків, так чи інакше спричиняють і розвивають одна одну, формуючи сприятливе підґрунтя. Наприклад, транснаціональна злочинність часто спирається на корупційні зв'язки у сфері прикордонного контролю; проблеми в кадровій політиці підвищують вірогідність вияву корупційних ризиків; внутрішня суспільно-політична нестабільність чи криза створює сприятливе підґрунтя для ворожої розвідувальної та диверсійної активності; запровадження в Україні правового режиму воєнного стану внаслідок повномасштабного воєнного вторгнення Російської Федерації спричинило підвищення рівня випадків незаконного перетину кордонів, зокрема з використанням корупційних схем. Така ситуація вимагає від державної прикордонної служби України як основного суб'єкта прикордонного контролю запроваджувати комплексний підхід до управління відповідними ризиками та протидії загрозам, що становлять зміст цих ризиків. Комплексність у цьому випадку, крім іншого, передбачає взаємозалежність і взаємообумовленість різних ризиків, розуміння того, що протидія зовнішнім загрозам буде ефективнішою, якщо внутрішні ризики будуть мінімізовані й перебуватимуть під тотальним контролем [103].

1.4. Міжнародні стандарти управління ризиками на кордоні та можливості їх впровадження в діяльність Державної прикордонної служби України

Комплексне дослідження проблематики забезпечення правового режиму державних кордонів Державною прикордонною службою України, здійснення нею прикордонного контролю та управління ризиками в цій сфері потребує вивчення міжнародних стандартів, адже: по-перше, значна частина цих ризиків має, як зазначалося в одному з попередніх підрозділів нашого

дослідження, зовнішнє джерело походження, тобто вони пов'язані з певними подіями й обставинами на міжнародній арені, а отже, протидія їм є питанням, важливим не лише для однієї держави (зокрема України), а й для інших представників міжнародної спільноти; по-друге, Україна є активним учасником міжнародного співробітництва, учасником низки міжнародних організацій і тримає закріплений у Конституції України курс на повноцінну європейську євроатлантичну інтеграцію [35]. Окреслені обставини потребують запровадження відповідних стандартів управління ризиками, що будуть орієнтирами та свого роду взірцем для членів міжнародної спільноти та співпраці. Стандарт (від англ. standard – норма, зразок, мірило) – це документ, що встановлює призначені для загального й багаторазового використання науково обґрунтовані правила, загальні принципи чи характеристики, що стосуються певних видів діяльності або їх результатів, охоплюючи процеси, продукцію, послуги [24, с. 673]. Стандарти перед затвердженням повноважними суб'єктом, як зауважує Н. П. Ярош, спершу обговорюються й погоджуються із зацікавленими особами, тобто стандарт є взірцем, мірилом чи вихідною (базовою) нормою для тих учасників суспільної взаємодії, які добровільного його визнають і погоджуються приймати [24, с. 673]. У своїх працях, присвячених проблематиці міжнародно-правових стандартів, С. М. Ляхівненко розглядає їх як загальноприйняті цінності та ідеї в сучасному міжнародно-правовому просторі, закріплені в міжнародних договорах, юридичних актах міжнародних організацій, які належать до джерел права та здійснюються в практичній діяльності відповідних міжнародних судових установ [40, с. 671]. У контексті аналізу проблематики забезпечення прав і свобод людини П. М. Рабінович зосереджує увагу на міжнародних стандартах, які є, на його думку, викладеними міжнародними актами й документами, текстуально уніфікованими та функціонально універсальними принципами й нормами, які за посередництвом абстрактних, переважно оціночних, термінопонять фіксують мінімально необхідний або бажаний зміст і обсяг прав людини,

зумовлювані досягнутим рівнем суспільного розвитку та його динамікою, а також встановлюють позитивні обов'язки держав щодо їх забезпечення, охорони та захисту й передбачають санкції політико-юридичного або політичного характеру за їх порушення [100, с. 24]. У контексті правоохоронної діяльності Р. М. Савчук визначив її міжнародні стандарти як систему міжнародних документів, що дає змогу правоохоронним органам більш ефективно виконувати завдання щодо адміністративно-правової охорони й захисту прав у інтересах особи, держави та суспільства, результативно впливати на реалізацію таких прав з метою їх упорядкування й захисту від протиправних посягань з боку третіх осіб і держави [108, с. 372].

Аналізуючи міжнародні стандарти у сфері безпеки, Д. О. Тихомиров зосереджує увагу на тому, що розуміння стандарту нині не є остаточно уніфікованим та єдиним. У чинних нормативно-правових актах як національного, так і міжнародного рівня можна знайти різні визначення терміна «стандарт» залежно від специфіки об'єкта та предмета правового регулювання цього документа. Провівши аналіз дослідницьких підходів з приводу визначення поняття стандарту, а також з огляду на підходи до його тлумачення, що застосовуються на офіційному рівні, Д. О. Тихомиров пропонує у сфері безпеки стандартом як узагальненим поняттям розуміти правила, настанови, мінімальні нормативні вимоги, характеристики, що висуваються до певного виду діяльності або її результатів, що спрямовані на підтримання допустимого рівня безпеки, формуються компетентними органами, установами на основі консенсусу та сприймаються всіма адресатами як добровільне зобов'язання [126, с. 129–130]. Фахівець акцентує, що ці норми, настанови, правила мають характер стандартів зокрема тому, що вони є основою (зокрема в сучасній європейській практиці) для формування національного законодавства, де, серед іншого, використовуються національні стандарти, запровадження яких здійснюється в процесі правового регулювання на законодавчому та підзаконному рівнях [126, с. 129–130]. Зосереджуючи свої наукові пошуки на проблематиці

забезпечення безпеки правосуддя, Ю. В. Христова зауважує, що окрема роль у цьому належить міжнародним стандартам, які, на її думку, є закріпленими в міжнародних актах і документах нормами, принципами, рекомендаціями, правилами, критеріями щодо забезпечення безпеки в будівлі (приміщеннях/території) суду, особистої безпеки та захисту професійної діяльності осіб, які здійснюють правосуддя (суддів і присяжних (беруть участь у його здійсненні) та їх близьких родичів, а також інших осіб, які сприяють його здійсненню, забезпечують функціонування суду та його безпеку, інших учасників судового процесу, систем даних та організаційних систем, зокрема електронного правосуддя, від криміногенних ризиків, загроз і впливів [137, с. 239].

З огляду на це, можемо констатувати, що підходи дослідників до визначення поняття «міжнародні стандарти» дещо різняться, однак водночас не можна сказати, що відмінності в їх позиціях є кардинально різними та (або) такими, що суперечать чи виключають одна одну. Загалом зазначені підходи можна поділити на дві загальні групи: прибічники однієї акцентують на формальному аспекті стандартів, тобто розглядають їх як певні офіційні документи, правові акти, угоди тощо, положеннями яких визначені відповідні правила, що погоджені міжнародною спільнотою та використовуються її представниками як певний взірець у відповідній сфері. Своєю чергою представники другої групи у своїх визначеннях міжнародних стандартів зауважують на їх змістовному аспекті й 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.

З огляду на це, пропонуємо розуміти міжнародні стандарти управління ризиками на кордоні як сукупність погоджених міжнародною спільнотою, уніфікованих, формалізованих і затверджених відповідним повноваженим суб'єктом правил роботи із зазначеними ризиками з метою взяття їх під

дієвий контроль, мінімізації вірогідності їх реального прояву, а в разі настання відповідних загроз – мінімізації шкоди від реалізації цих ризиків.

Важливість запровадження й дотримання міжнародних стандартів у сфері забезпечення безпеки кордонів складно переоцінити. Як слушно зауважують Ю. А. Дем'янюк, Д. А. Купрієнко, О. В. Діденко, навіть нині проблематика територій – їх розмежування та правова визначеність – залишається актуальною. Зміни в суспільно-політичних процесах, глобалізація всесвітньої економічної, політичної та культурної інтеграції та уніфікація призводять до суттєвих геополітичної конфігурації у світі. У результаті глобалізації світ стає більш пов'язаним і залежним від усіх його суб'єктів. Відбувається збільшення як кількості спільних для груп держав проблем, так і кількості й типів інтегрованих суб'єктів [124, с. 3]. Окремим і дуже важливим питанням у колі цих проблем постає необхідність зміцнення як міжнародної, так і національної безпеки. Очевидно, що одним із ключових елементів національної безпеки будь-якої держави була та є територіальна цілісність і недоторканність державних кордонів, без яких не можна гарантувати захист державного суверенітету, забезпечення стабільності та прогресивного розвитку держави [124, с. 3]. Для ефективної протидії тим викликами, що постають перед міжнародною спільнотою загалом та окремими її членами, украй потрібним, як зауважують фахівці, є запровадження цілеспрямованого підходу до побудови й оптимізації системи міжнародних відносин, зокрема в аспекті міжнародно-правового регулювання територіальних питань [124, с. 3]. Одним з етапів забезпечення цієї протидії є запровадження відповідних міжнародних стандартів з питань управління ризиками й викликами у сфері територіальної цілісності та захисту державних кордонів [124, с. 3–4]. Встановлення відповідних стандартів має на меті визначити такі усталені варіанти поведінки учасників міжнародної спільноти, які якщо й не нейтралізують, то мінімізують вірогідність виникнення тих чи інших непорозумінь, суперечностей, загроз у сфері управління кордонами та прикордонними територіями [124, с. 189].

Україна як активний учасник міжнародного спілкування та співробітництва, а також як держава, яка нині перебуває в стані війни з Російською Федерацією, тобто яка активно бореться за свій суверенітет, територіальну цілісність і, відповідно, безпеку кордонів, дуже зацікавлена в міжнародній співпраці з питань управління ризиками на кордонах. Зауважимо, що важливість міжнародної співпраці з питань забезпечення правового режиму державних кордонів і національної безпеки загалом закріплена в низці українських нормативно-правових актів. Зокрема, у Законі України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII закріплено, що міжнародне співробітництво з питань національної безпеки є однією з форм реалізації державної політики у сфері національної безпеки та спрямовується на захист національних інтересів України [89]. Як один із обов'язкових елементів цієї взаємодії закріплено транскордонне співробітництво. У Законі України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 року № 1777-XII безпосередньо про міжнародну взаємодію та стандарти не йдеться, однак зазначено, що режим державного кордону нашої країни, окрім іншого, регламентується і міжнародними договорами України [67]. Відповідно до положень Закону України «Про прикордонний контроль» від 5 листопада 2009 року № 1710-VI, Державна прикордонна служба України здійснює співпрацю з прикордонною охороною інших держав, включаючи обмін офіцерами зв'язку, створення консультаційних пунктів і використання інших форм взаємодії відповідно до міжнародних договорів України. Крім того, відповідно до цього ж закону, на державному кордоні може здійснюватися спільний контроль за перетинанням державного кордону особами, транспортними засобами й переміщенням через нього вантажів шляхом співробітництва державних органів України та відповідних органів суміжних держав. Мета, послідовність процедур та обсяг здійснення спільного контролю визначаються міжнародним договором. Спільний прикордонний контроль може здійснюватися і на території України, і за її межами [96].

Також слід виокремити Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, затверджену розпорядженням українського уряду від 24 липня 2019 року № 687-р, у якій як одна з цілей реалізації стратегії закріплена необхідність запровадження європейських стандартів, забезпечення розвитку інформаційного обміну між усіма суб'єктами інтегрованого управління кордонами [98]. У стратегії акцентовано, що для забезпечення майбутньої оперативної та технічної взаємодії між системами інтегрованого управління кордонами України та держав-членів Європейського Союзу важливо запроваджувати найкращі європейські практики та стандарти [98]. До кола ключових принципів реалізації стратегії належить постійне удосконалення технічних засобів і кадрової системи інтегрованого управління кордонами, причому цей процес має відбуватися з огляду на наявне операційне середовище й передові міжнародні стандарти [98]. Розробники стратегії зауважують, що ефективна й адекватна державна політика у сфері хорони державних кордонів та забезпечення їх правового режиму, а також незалежний рівень якості транскордонного співробітництва потребують активного розвитку запровадження сучасних технологій. Сучасний стан інформатизації системи інтегрованого управління кордонами зумовлює потребу в її подальшому розвитку та вдосконаленні шляхом продовження технічного переоснащення, нарощення процедур автоматизації всіх процесів, впровадження європейських стандартів, удосконалення інформаційного обміну між усіма суб'єктами інтегрованого управління кордонами [98]. Зазначимо, що питання наближення національного прикордонного й митного законодавства до стандартів Європейського Союзу розглядалося ще в Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу Очікувані результати» від 18 березня 2004 року № 1629-IV [71], однак повною мірою вони досі не реалізовані.

Наразі є низка джерел міжнародного характеру, положеннями яких тією чи іншою мірою визначено вимоги до здійснення управління

кордонами, зокрема важливим серед них документом є Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 2019/1896 від 13 листопада 2019 року про Європейську прикордонну і берегову охорону та скасування Регламенту (ЄС) № 1052/2013 та Регламенту (ЄС) № 2016/1624, у якій зазначено, що метою політики Союзу у сфері управління зовнішніми кордонами є розроблення та впровадження європейського інтегрованого управління кордонами на національному рівні та на рівні Союзу, що є необхідною умовою для вільного руху осіб у межах Союзу та фундаментальною складовою простору свободи, безпеки та правосуддя. Одним із пріоритетів інтегрованого механізму управління кордонами, згідно із зазначеним регламентом, є покращення регулювання міграції, ефективне управління перетином зовнішніх кордонів і вирішення міграційних викликів та потенційних майбутніх загроз на цих кордонах, тим самим сприяючи боротьбі з серйозними злочинами з транскордонним виміром і забезпеченню високого рівня внутрішньої безпеки в межах Союзу [101]. До основних засобів і форм управління кордонами, які довели свою ефективність на практиці, визначено спільні операції, швидкі прикордонні втручання, аналіз ризиків, обмін інформацією тощо [101].

Серед іншого, міжнародні документи, зокрема зазначений вище регламент, містять такі стандарти:

– запровадження інтегрованого механізму управління кордонами, базовими компонентами якого мають бути: (а) прикордонний контроль; (b) пошуково-рятувальні операції; (c) аналіз ризиків для внутрішньої безпеки й аналіз загроз, які можуть вплинути на функціонування або безпеку зовнішніх кордонів; (d) обмін інформацією та співпраця між державами, а також між ними та Європейською агенцією прикордонної та берегової охорони; (e) міжвідомча співпраця між національними органами в кожній державі-члені, які відповідають за прикордонний контроль або інші завдання, що виконуються на кордоні, а також між органами в кожній державі-члені, відповідальними за повернення, зокрема регулярний обмін інформацією за

допомогою наявних засобів обміну інформацією, а також, у відповідних випадках, співпраця з національними органами, відповідальними за захист фундаментальних прав; (f) співпраця між відповідними установами, органами, офісами й агентствами Союзу у сферах, на які поширюється дія відповідного міжнародного акту, зокрема шляхом регулярного обміну інформацією; (g) співпраця з третіми країнами, які за допомогою аналізу ризику були визначені як країни походження або країни транзиту незаконної імміграції; (h) техніко-оперативні заходи, які пов'язані з прикордонним контролем і призначені для ефективнішого подолання незаконної імміграції та протидії транскордонній злочинності; (i) повернення громадян третьої країни, щодо яких є рішення про повернення, видані державою-членом; (j) використання передових технологій, а також масштабних інформаційних систем; (k) механізм контролю якості, зокрема Шенгенський механізм оцінювання, оцінювання вразливості та можливі національні механізми для забезпечення імплементації права Союзу у сфері управління кордонами; (l) механізми солідарності, зокрема інструменти фінансування Союзу [48; 101; 151];

– орієнтація на багаторічний період (цикл) політики у сфері управління кордонами. Такий підхід є слушним, з огляду на те, що для забезпечення дійсно ефективного інтегрованого управління кордонами потребує не лише прийняття відповідного концептуально та (або) стратегічного документа, а й досягнення реального позитивного результату щодо об'єднання зусиль різних міжнародних і національних суб'єктів з питань управління кордонами. Очевидно, що таке злагодження в масштабах великої системи можливо лише за доволі тривалий проміжок часу, і більш-менш об'єктивно оцінити дієвість і глибину інтеграції, як у системі в цілому, так і на рівні окремих її елементів, можна лише після проходження цією системою певного циклу. Зауважимо, що багаторічний цикл політики щодо управління кордонами має ґрунтуватися на стратегічних засадах, які мають бути чітко сформульовані у відповідному документі. На підставі цієї стратегії розробляються технічна й

операційна стратегія європейського інтегрованого управління кордонами. Під час їх підготовки повинні братися до уваги особливі ситуації держав-членів, зокрема їхнє географічне розташування. Технічна й операційна стратегія повинна сприяти та підтримувати впровадження європейського інтегрованого управління кордонами в усіх державах-членах [101]. Також слід зосередити увагу на тому, що багаторічна стратегія інтегрованого управління кордонами має доповнюватися й розвиватися відповідними стратегічними документами на національному рівні державами-учасниками співробітництва в межах системи інтегрованого управління кордонами. У Регламенті Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 2019/1896 від 13 листопада 2019 року зазначено, що з метою реалізації багаторічної стратегічної політики у сфері європейського інтегрованого управління кордонами держави-члени повинні встановити національні стратегії європейського інтегрованого управління кордонами через тісну співпрацю між усіма національними органами, відповідальними за управління зовнішніми кордонами й повернення;

– гнучкість та адекватність у формуванні й реалізації стратегічного курсу здійснення інтегрованого управління кордонами. Зокрема, йдеться про те, що орієнтація на довгостроковий цикл державної політики у сфері управління кордонами не повинна перетворювати стратегічний курс на незмінний, незаперечний. Основу стратегії мають становити найбільш принципові засадничі вимоги, які мають відносно незмінний характер, однак інші її аспекти слід розробляти та впроваджувати з огляду на те, що ситуація може суттєво змінитися й вимагати певної перебудови чи переформатування системи управління кордонами. З цього приводу в міжнародних документах передбачено, що, якщо ситуація на зовнішніх кордонах або в сфері повернення вимагає змінення пріоритетів політики, повноважний суб'єкт повинен внести зміни до багаторічної стратегічної політики у сфері європейського інтегрованого управління кордонами або до її відповідних частин згідно з визначеною процедурою. Причому за необхідності слід

змінювати й технічну та операційну стратегії, а також національні стратегії, з метою їх адаптації до змін у стратегії інтегрованого управління кордонами [101];

– комплексний підхід до планування управління кордонами. Такий підхід передбачає таке: поєднання стратегічного й оперативного планування та планування дій у разі надзвичайних ситуацій і планування нарощування спроможності. Зокрема, законодавство ЄС зобов'язує держави – члени співробітництва, а також уповноважений орган з питань управління кордонами ухвалювати оперативні плани управління кордонами й повернення. Важливим аспектом є те, що ці плани мають містити окремі положення стосовно ділянок кордону з високим і критичним рівнями ризиків. Такі плани мають узгоджуватися із сусідніми державами-членами й вище зазначеним повноважним органом з метою вжиття необхідних транскордонних заходів і надання підтримки [101]. Інтегрований підхід до планування є дуже важливим і слушним з точки зору мінімізації невизначеності й хаотичності під час виникнення нестандартних, наприклад надзвичайних, ситуацій в управлінні кордонами й повернення. Національні стратегії інтегрованого управління кордонами держав-учасниць співробітництва, їх плани дій у разі надзвичайних ситуацій повинні описувати всі необхідні заходи й ресурси для можливого зміцнення спроможностей, зокрема логістику й підтримку як на національному рівні, так і на міжнародному [101]. Іще одним важливим аспектом є те, що комплексне планування інтегрованого управління кордонами має не лише констатувати наявний стан справ, можливі ризики й форми, методи та заходи реагування на них, а також шляхи й перспективи щодо постійного удосконалення, розвитку та нарощування спроможностей у цій сфері. Національні плани нарощування спроможності мають описувати середньо- та довгострокову еволюцію національних спроможностей у сферах управління кордонами й повернення [101]. Причому одним із ключових елементів зміцнення й розвитку спроможностей є забезпечення суб'єктів управління

кордонами високоякісними кадрами та постійна підтримка їх професійної кваліфікації на належному рівні. Мають бути розроблені спеціальні інструменти підготовки фахівців, зокрема підготовки в галузі захисту дітей та інших осіб, які перебувають у вразливому становищі. Зміст підготовки повинен враховувати відповідні результати досліджень і найкращі практики. Прикордонникам, спеціалістам з питань повернення, персоналу супроводу під час повернення й іншим відповідним працівникам мають бути надані всі необхідні повноваження, що відповідають їхнім завданням [101];

– обов'язок сторін щодо здійснення системної, відповідальної та глибокої взаємодії. Акцентуємо, що міжнародні стандарти розглядають взаємодію не як можливість чи право держав-учасниць інтегрованого управління кордонами, а як обов'язок, який вони мають реалізовувати у відповідних формах, процедурах і з високим рівнем відповідальності за якість його втілення. Водночас відповідальності за його невиконання стандартами не передбачено, утім можемо припустити, що як відповідальність можна розглядати нездатність держави ефективно реагувати на відповідні ризики на її кордонах та їх негативні наслідки. Одним із ключових напрямів взаємодії є обмін інформацією. Для якісного та ефективного прикордонного контролю важливо налагодити між суб'єктами інтегрованого управління кордонами системний, систематичний, своєчасний обмін достовірною й повною інформацією з питань, що стосуються зазначеного управління, зокрема відповідних ризиків у ньому. Міжнародні стандарти зобов'язують держав-учасниць до співробітництва у сфері інтегрованого управління кордонами, а також повноважені органи в цій сфері поширювати наявну в них інформацію на інших учасників, якщо вона має чи може мати суттєве значення для здійснення ними прикордонного контролю та протидії відповідним ризикам [48; 101; 151]. На національному рівні мають утворюватися спеціальні контактні центри, відповідальні за здійснення інформаційного обміну у сфері управління кордонами. Крім цього, взаємодія реалізується у вигляді проведення спільних операцій,

обміну технічним досвідом і надання допомоги в розвитку новітніх технологій, проведення спільних навчань і досліджень тощо. Функцію координаційного центру у взаємодії з питань управління кордонами виконує відповідний міжнародний повноважений орган [105];

– ефективність організації та здійснення прикордонного контролю. Це досягається, крім іншого, через побудову злагодженої системи контролю, позбавленої дублювань і суперечностей, у якій кожен повноважений суб'єкт міжнародного й національного рівня виконує заходи контролю (спостереження, моніторинг, перевірка, оцінка тощо) у чітко визначених межах і формах [48; 101; 151]. Належним чином здійснюваний контроль забезпечує своєчасне виявлення загроз і своєчасне реагування на них, без надмірного й непотрібного гальмування процесів і відносин, пов'язаних із перетином державних кордонів;

– створення ситуаційних картин міжнародного та національного рівнів. «Ситуаційна картина» означає сукупність геоприв'язаних даних та інформації в майже реальному часі, отриманих від різних органів, сенсорів, платформ та інших джерел, яка передається через безпечні канали зв'язку та інформації й може бути опрацьована, вибірково відображена й надана іншим відповідним органам для забезпечення ситуаційної обізнаності та підтримки спроможності реагувати на зовнішніх кордонах і вздовж або поблизу них, а також у прикордонній зоні. Ситуаційну обізнаність можна тлумачити як здатність контролювати, виявляти, ідентифікувати, відстежувати та розуміти незаконну транскордонну діяльність, щоб належним чином обґрунтовувати заходи з реагування, поєднуючи нову інформацію з відомими фактами, і щоб мати змогу знизити людські втрати серед мігрантів на зовнішніх кордонах та уздовж або поблизу них. Міжнародні стандарти містять базовий перелік різновидів інформації, які має містити ситуаційна картина, залежно від того, йдеться про міжнародний чи національний рівень її формування. ситуаційні картини, повинні давати змогу виявляти й відстежувати події, операції та

здійснювати відповідний аналіз, пов'язаний із ситуаціями, у яких є ризик для життя людини [101];

– запровадження інтегрованої моделі оцінки ризиків. Зміст цієї моделі становлять загальний і спеціальний аналіз ризиків на основі спільної моделі інтегрованого аналізу ризиків, яка застосовуватиметься суб'єктами міжнародного співробітництва з питань управління кордонами. Такий аналіз має здійснюватися на основі адекватної інформації, що охоплює всі аспекти, які стосуються європейського інтегрованого управління кордонами, зокрема прикордонного контролю, повернення, явища несанкціонованого вторинного переміщення громадян третьої країни в межах Союзу в контексті тенденцій, масштабу й маршрутів, запобігання транскордонній злочинності, а також сприяння несанкціонованому перетину кордону, торгівлі людьми, тероризму та загрозам гібридного характеру, а також ситуацій у відповідних третіх країнах, щоб мати змогу вживати відповідні заходи для усунення виявлених загроз і ризиків з метою вдосконалення інтегрованого управління зовнішніми кордонами. Результати аналізу ризиків мають обов'язково враховуватися під час здійснення стратегічного й оперативного планування [105].

Узагальнюючи, можемо контактувати, що на міжнародному рівні, принаймні в межах ЄС, запроваджені досить змістовні й актуальні стандарти інтегрованого управління кордонами та ризиками. Ці стандарти є необхідними й корисними для запровадження в український механізм управління ризиками у сфері інтегрованого управління кордонами, адже вони містять досить конкретні та якісні вимоги й рекомендації щодо того, як має бути побудований і функціонувати зазначений управлінський механізм для того, щоб ефективно виконувати завдання у сфері управління кордонами, і передусім у частині забезпечення їх безпеки. Зауважимо, що наразі наша держава загалом спрямована на впровадження цих міжнародних стандартів, що засвідчує 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. 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 з загрозами оперативного й тактичного рівня. Цей підхід передбачає створення механізму управління ризиками на кордоні з міцною, стабільною основою, однак водночас механізм є доволі гнучким і динамічним, таким, що забезпечує своєчасне, пропорційне й адекватне реагування на відповідні ризики, залежно від ступеня їх вірогідності й небезпеки. Досягається зазначена гнучкість, рухливість, оперативність завдяки правильному підходу до планування відповідної діяльності, ефективної взаємодії суб'єктів інтегрованого управління кордонами, активного впровадження новітніх технологій і практик [105].

Висновки до розділу 1

Аргументовано, що запобігання незаконному перетину кордону є елементом або напрямом державної політики щодо протидії порушенню режиму державного кордону України як однієї з ключових складових національної безпеки України. Сутнісний зміст запобігання – це комплекс заходів нормативно-правового, організаційно-управлінського, оперативного, технічного, профілактичного характеру, спрямованих на недопущення вчинення дій, які порушують правовий режим перетину державного кордону України.

З'ясовано, що запобігання незаконному перетину кордону як об'єкт адміністративно-правового дослідження є системою поглядів, переконань, позицій, ідей щодо: поняття та сутнісного змісту запобігання, цілей, завдань і напрямів, проблем, перспектив і шляхів поліпшення його здійснення як форми публічної управлінської діяльності, яку супроводжують відносини, що

є предметом адміністративно-правового регулювання. Особливий інтерес запобігання як об'єкта адміністративно-правового дослідження становить стан нормативно-правового забезпечення запобігання, а також проблеми його реалізації вповноваженими суб'єктами публічної влади.

Обґрунтовано наукову позицію про те, що запобігання 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. Цей напрям роботи Державної прикордонної служби охоплює організацію та реалізацію заходів, спрямованих на виконання мети та 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 й реалізує профілактичні заходи, забезпечує системну та ефективну взаємодію з іншими органами публічної влади та громадськістю з питань запобігання.

Констатовано, що запобігання незаконному перетину кордону України є складною, комплексною діяльністю управлінського характеру, яку опосередковують адміністративно-правові відносини матеріального та процедурного характеру і яка реалізується спеціальним суб'єктом публічної влади – Державною прикордонною службою.

Зауважено, що тлумачення поняття ризику на нормативно-правовому рівні ґрунтується переважно на об'єктивному аспекті цього явища, тобто акцентовано на певній потенційній чи реальній події, яка має відповідні характеристики, властивості, та яку можна так чи інакше спрогнозувати й певним чином виміряти, оцінити. Однак водночас є і суб'єктивний бік ризику – це внутрішнє ставлення суб'єкта до відповідних небезпек, загроз, втрат, усвідомлюючи які, він повинен прийняти рішення, враховуючи певний

рівень невизначеності та вірогідності. Тобто як суб'єктивне явище ризик – це здатність особи приймати усвідомлене рішення щодо вчинення (або невчинення) певних дій у відповідних умовах та обставинах, приймаючи відповідний рівень вірогідності настання негативних (зокрема небезпечних) наслідків такої поведінки.

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

Управління ризиками в системі інтегрованого управління кордонами запропоновано визначити як складову адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України так: це комплексна діяльність органів і посадових осіб Державної прикордонної служби України щодо виявлення (визначення), ідентифікації (розпізнання), аналізу й вимірювання (оцінки) ризиків порушення правового режиму державного кордону України, щодо здійснення контролю за станом відповідних загроз (спостереження за зміною вірогідності їх прояву; моніторинг темпів, форм і напрямків їх розвитку), з метою мінімізації ймовірності їх настання, а в разі вияву певної загрози – своєчасного реагування та мінімізації її небезпечних наслідків. Досліджуване управління ризиками переслідує такі загальні цілі: зменшення ступеня

невизначеності під час управління державним кордоном, підвищення рівня прогнозованості можливих загроз (їх різновидів, форм проявів та 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. Своєю чергою сутність управління ризиками в зазначеній сфері – це активна владна діяльність з організації та поширення активного впливу на ті чи інші загрози задля їх пригнічення шляхом: мінімізації їх спектра, зменшення вірогідності та рівня шкоди, формування середовища невразливого та несприятливого для прояву й розвитку відповідних загроз.

Виокремлено зовнішні ризики у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України. Це ризики, які формуються та виникають за межами державних кордонів і прямо чи опосередковано впливають або можуть вплинути на безпеку державних кордонів, стабільність функціонування їх правового режиму. Такі ризики обумовлюються геополітичною, економічною, соціальною ситуацією на міжнародній арені. Нині в умовах боротьби українського народу з російськими загарбниками, нестабільної міжнародної ситуації як у політичному, так і безпековому аспектах, активних глобалізаційних процесів, які супроводжуються потужними міграційними потоками, питання зовнішніх загроз національним кордонам потребують особливої уваги та науково-теоретичного опрацювання.

Зазначено, що ризики, які мають 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.

Доведено, що транснаціональна злочинність є значною загрозою не лише міжнародному порядку й безпеці, а й національній безпеці окремих держав, і, відповідно, форма, динаміка, структура, географія її виявлення та розвитку є тими важливими питаннями, які мають бути обов'язкового враховані під час планування та реалізації ефективного прикордонного контролю.

Акцентовано, що переміщення населення є одним із важливих факторів для кожної держави. Наразі є досить багато умов і обставин, які спонукають людей до масових переміщень – політичні кризи, воєнні конфлікти, нерівномірність соціально-економічного розвитку, проблеми гуманітарного характеру спричиняють суттєві зміни в обсягах, темпах і векторах міграційних потоків, які можуть становити загрозу безпеці державних кордонів країн, до яких прагнуть потрапити мігранти як до кінцевої мети їх переміщення або як до проміжного пункту на цьому шляху (транзитна країна). Україна не є винятком і має зосереджувати увагу на проблематиці потрапляння мігрантів на свою територію, особливо в умовах воєнного часу. Важливо розуміти, що небезпека, яку становлять неконтрольовані міграційні процеси, полягає не лише в тому, що люди можуть потрапити на територію нашої держави з порушенням правил перетину кордону, а в тому, які саме люди це можуть зробити, тобто з якими переконаннями, цілями, засобами для їх реалізації. Адже міграційні потоки можуть використовуватися для приховування інших цілей і мотивів – посилення тиску на державний кордон, дестабілізацію політичної та економічної ситуації в країні, збільшення соціального напруження, перевірка ефективності та розхитування безпекового механізму держави, розширення мережі та сфери впливу транснаціональних злочинних угруповань тощо.

Узагальнено, що зовнішні ризики у сфері прикордонного контролю з позиції Державної прикордонної служби України – це сукупність умов, обставин і факторів, які складаються під впливом відповідних подій міжнародного рівня або через дії окремих держав, і які створюють або можуть створити відповідні загрози й небезпечні наслідки для правового режиму державного кордону, а також унаслідок цього – іншим національним інтересам та охоронюваним законам цінностям. Проблема й небезпека загроз зовнішнього характеру полягає в тому, що суб'єкт прикордонного контролю, зокрема Державна прикордонна служба України, має обмежені можливості впливу на ці загрози та їх джерела на етапі формування, натомість він має зосереджувати свої зусилля: на підвищенні точності визначення вірогідності настання цих ризиків, характеру й обсягів їх небезпечних наслідків; на оперативності та ефективності реагування на відповідні загрози з метою їх своєчасної ідентифікації та взяття під відповідний контроль; на зміцненні стійкості системи прикордонного контролю до відповідних зовнішніх викликів.

Схарактеризовано внутрішні ризики, які виникають всередині системи прикордонного контролю та впливають на якість й ефективність її функціонування, що своєю чергою загрожує безпеці державних кордонів. Ці ризики є сукупністю факторів, обставин, ситуацій, які випробовують здатність Державної прикордонної служби на належному рівні виконувати свої завдання та функції, зокрема щодо своєчасного й адекватного реагування на зовнішні ризики, загрози й виклики. Внутрішні ризики, так само як і зовнішні, можуть бути зумовлені різними факторами – політичного, правового, організаційного, кадрового, технічного й іншого характеру. Утім, на відміну від згаданих вище зовнішніх ризиків, внутрішні є потенційно більш прогнозованими й контрольованими за умови наявності відповідної волі в повноваженого суб'єкта та докладання ним належних зусиль для забезпечення ефективного управління цими ризиками.

До внутрішніх ризиків у сфері прикордонного контролю з позиції Державної прикордонної служби України належать: а) суспільно-політичні; б) законодавчі – це ризики, що виникають унаслідок недосконалості національного законодавства, що виявляється у: наявності в ньому прогалин, суперечностей; низькій практичній ефективності закріплених процедур та їх гарантій; невідповідності рівня актуальності законодавчих приписів наявним загрозам і викликам; в) організаційно-управлінські – стосуються вірогідності вияву проблем у підготовці та реалізації управлінських рішень і процесів щодо здійснення прикордонного контролю. Зокрема, до таких ризиків належать: неоптимальна організаційно-управлінська структура, неефективний розподіл завдань, функцій і повноважень, відсутність дієвого внутрішньовідомчого контролю та інших засобів забезпечення службово-трудої дисципліни, недоліки планування, внутрішньої організаційної взаємодії та координації тощо; г) кадрові. Зміст цих ризиків становлять загрози, що зумовлені станом кадрового потенціалу Державної прикордонної служби України, рівнем якості реалізації кадрової політики в її системі. Недостатній рівень професійної підготовки персоналу зазначеного суб'єкта, неефективні підходи до його мотивації та службового просування, зверхнє ставлення до збереження кадрів та їх розвитку – ці й інші фактори негативно впливають на спроможність Державної прикордонної служби України ефективно здійснювати прикордонний контроль; д) технічні. Здійснення прикордонного контролю нерозривно пов'язане із застосування спектра технічних засобів, необхідних для здійснення спостереження, ідентифікації, перевірки, обліку та інших заходів контролю. У сучасних мінливих і динамічних умовах суспільного життя забезпечити високий рівень оперативності, точності й адекватності здійснення контрольних процедур досить складно без допомоги відповідних технічних пристроїв, які суттєво полегшують і прискорюють роботу персоналу Державної прикордонної служби України. Однак з іншого боку – ефективність досліджуваного контролю потрапляє в залежність від стану технічного забезпечення

контрольної діяльності, відповідно, проблеми в роботі технічного обладнання, його відсутність у належній кількості та якості позначаються на ефективності здійснення контролю у прикордонній території; е) корупційні.

Здійснено класифікацію ризиків у сфері прикордонного контролю з позиції Державної прикордонної служби України, які запропоновано поділяти залежно від джерела виникнення: 1) зовнішні: а) воєнно-політичні конфлікти; б) транснаціональна злочинна діяльність; в) активізація міграційних процесів; г) поширення епідеміологічних та епізоотичних захворювань; 2) внутрішні ризики, які виникають всередині системи прикордонного контролю й впливають на якість та ефективність її функціонування, що своєю чергою загрожує безпеці державних кордонів. Зокрема: а) суспільно-політичні; б) законодавчі; в) організаційно-управлінські; г) кадрові; д) технічні; е) корупційні.

Зауважено, що така класифікація ризиків у сфері прикордонного контролю з позиції Державної прикордонної служби України має загальний характер і орієнтована на визначення та групування найбільш актуальних і гострих загроз, небезпек і викликів залежно від джерел їх виникнення. Ця класифікація може доповнюватися й розширюватися як іншими окремими ризиками, так і їх підгрупами, наприклад, залежно від їх характеру (природні, техногенні, соціальні, кібернетичні тощо), або залежно від ступеня реалізації (потенційні, реальні, реалізовані (втілені)), або з огляду на рівень небезпеки (мінімальний, середній, максимальний), або 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 або зовнішнє, або внутрішнє джерело походження. Також зазначено, що такі ризики не існують окремо одне від одного, а тісно переплітаються; загрози, що становлять зміст цих ризиків, так чи інакше спричиняють і розвивають одна одну, формуючи сприятливе підґрунтя. Наприклад, транснаціональна злочинність часто спирається на корупційні зв'язки у сфері прикордонного контролю;

проблеми в кадровій політиці підвищують вірогідність вияву корупційних ризиків; внутрішня суспільно-політична нестабільність чи криза створює сприятливе підґрунтя ворожої розвідувальної та диверсійної активності; запровадження в Україні правового режиму воєнного стану внаслідок повномасштабного воєнного вторгнення російської федерації, спричинило підвищення рівня випадків незаконного перетину кордонів, зокрема з використанням корупційних схем. Така ситуація вимагає від державної прикордонної служби України як основного суб'єкта прикордонного контролю запроваджувати комплексний підхід до управління відповідними ризиками та протидії загрозам, що становлять зміст цих ризиків. Комплексність у цьому випадку, окрім іншого, передбачає врахування взаємозалежності та взаємообумовленості різних ризиків, розуміння того, що протидія зовнішнім загрозам буде набагато ефективнішою, якщо внутрішні ризики будуть мінімізовані й перебуватимуть під тотальним контролем.

Аргументовано, що підходи дослідників до визначення поняття «міжнародні стандарти» дещо різняться, однак водночас не можна сказати, що їх відмінності є кардинально різними та (або) такими, що суперечать чи виключають одна одну. Загалом теоретичні підходи можемо поділити на дві загальні групи: прибічники першої акцентують на формальному аспекті стандартів, тобто розглядають їх як певні офіційні документи, правові акти, угоди тощо, положеннями яких визначено відповідні правила, що погоджені міжнародною спільнотою та використовуються її представниками як певний взірець у відповідній сфері. Своєю чергою представники другої групи у своїх визначеннях міжнародних стандартів акцентують на їх змістовному аспекті й 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.

Доведено, що міжнародні стандарти управління ризиками на кордоні – це сукупність погоджених міжнародною спільнотою, уніфікованих, формалізованих і затверджених відповідним повноваженим суб'єктом правил

роботи із зазначеними ризиками з метою взяття їх під дієвий контроль, мінімізації вірогідності їх реального прояву, а в разі настання відповідних загроз – мінімізації шкоди від реалізації цих ризиків.

Узагальнено, що міжнародними документами визначаються такі 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 й 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.

Констатовано, що на міжнародному рівні, принаймні в межах простору ЄС, запроваджено змістовні й актуальні стандарти інтегрованого управління кордонами та ризиками. Ці стандарти є необхідними й корисними для запровадження в український механізм управління ризиками у сфері інтегрованого управління кордонами, адже вони містять конкретні та якісні вимоги й рекомендації щодо того, як має бути побудований і функціонувати зазначений управлінський механізм для того, щоб ефективно виконувати завдання у сфері управління кордонами, і передусім у частині забезпечення їх безпеки. Зауважено, що наразі наша держава загалом іде шляхом впровадження цих міжнародних стандартів, що засвідчує 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. 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 з загрозами оперативного та тактичного рівня. Цей підхід передбачає створення механізму управління ризиками на кордоні з міцною, стабільною основою, однак власне механізм є доволі гнучким і динамічним, таким, що забезпечує своєчасне, пропорційне й адекватне реагування на відповідні ризики залежно від ступеня їх вірогідності та небезпеки. Досягається зазначена гнучкість, рухливість, оперативність завдяки правильному підходу до планування відповідної діяльності, ефективної взаємодії суб'єктів інтегрованого управління кордонами, активного впровадження новітніх технологій і практик.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ У ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИКОРДОННОГО КОНТРОЛЮ

2.1. Правовий статус Державної прикордонної служби України, що здійснює управління ризиками під час перетину державного кордону

Одним з основних суб'єктів інтегрованої системи управління кордонами загалом і управління ризиками в цій сфері є Державна прикордонна служба України, тому важливо розглянути правовий статус означеного суб'єкта з метою більш детального з'ясування місця й ролі Державної прикордонної служби України в досліджуваній системі.

Правовий статус – це одна з базових категорій права, її дослідженню присвячено значну кількість праць українських науковців. Аналізуючи поняття та сутність правового статусу як юридичної категорії, І. І. Литвин зауважує, що, для того щоб скласти уявлення про місце й особливості діяльності будь-якого з суб'єктів тих чи інших правовідносин, слід проаналізувати їх правовий статус, який відображає основні аспекти відносин особи з державою та суспільством [37, с. 18]. Правовий статус, на думку І. І. Литвин, – це свого роду юридична форма фіксації взаємозв'язку між державою та індивідами, а також між індивідами, зміст цієї форми становлять сукупність прав, свобод та обов'язків. Фактично ці права й обов'язки в своїй єдності становлять правовий статус суб'єкта, відображають особливості соціальної структури суспільства, рівень розвитку демократичних інститутів та стан законності [37, с. 18]. З огляду на це, І. І. Литвин пропонує тлумачити правовий статус як різновид соціального статусу, який визначає становище суб'єкта в соціальній системі, однак лише в тій її частині, яка регулюється правом. Тобто правовий статус – це

регламентоване правом положення суб'єкта та його роль у системі суспільних відносин, яке визначається через встановлення прав, обов'язків та інших юридично значущих властивостей і характеристик суб'єкта, що у своїй сукупності встановлюють для останнього юридичні форми, порядок і межі реалізації ним своєї суспільно значущої поведінки. Правовий статус – це інструмент включення суб'єкта в систему відповідних правовідносин [37, с. 21]. У своїх дослідженнях, присвячених проблематиці правового статусу, А. В. Панчишин зосереджує увагу на тому, що найрізноманітніші зв'язки держави, особи й суспільства можуть бути найповніше охарактеризовані через поняття правового статусу, що відображає основні аспекти відносин особи з державою та суспільством. Правовий статус є системою еталонів, зразків поведінки суб'єктів, які, з одного боку, захищаються державою, а з іншого – схвалюються суспільством [54, с. 95]. Правовий статус, як зауважує А. В. Панчишин, є необхідним не лише для того, щоб окреслити місце суб'єкта у відповідній системі з позиції права, а й з метою забезпечення розуміння суб'єктом його можливостей, обов'язків, меж і процедур поведінки в тих чи інших суспільних відносинах. Водночас увагу слід зосереджувати на правовому статусі суб'єктів публічної влади з метою забезпечення ефективної їх діяльності й недопущення свавілля і зловживань з боку цих суб'єктів. Правовий статус, на думку вченого, є складною категорією, що характеризується системністю, універсальністю та комплексністю. Вона відіграє надзвичайно важливу роль в організації суспільних відносин, оскільки шляхом встановлення прав, обов'язків, а також гарантій їх реалізації визначає основоположні принципи взаємодії суб'єктів правовідносин і визначає місце конкретного суб'єкта в суспільстві [54, с. 97].

У своїх наукових розвідках, присвячених розумінню категорії «правовий статус», Ю. В. Стефанюк акцентує, що, попри важливість цього поняття, у правознавстві немає єдиного підходу до його визначення. Утім найчастіше його тлумачать як юридично закріплене становище особи в

суспільстві. Правовий статус особи науковець визначив як закріплені у відповідних джерелах права й гарантовані державою суб'єктивні права та юридичні обов'язки особи. Як слушно зауважує дослідник, деякими вченими здійснено спроби виявити й обґрунтувати різницю між такими понятійно-термінологічними конструкціями, як «правовий статус» і «правове становище». З огляду на розуміння терміна «статус», зміст якого розкривається через такі поняття, як «стан», «становище», «положення» тощо, Ю. В. Стефанюк доходить висновку, що немає ані теоретичної, ані практичної необхідності в розрізненні понять «правовий статус» і «правове становище», які загалом є синонімічними [118, с. 44]. Згідно з дослідженнями О. М. Гуміна, Є. В. Пряхіна, які висвітлюють проблематику розуміння адміністративно-правового статусу особи, цей статус доцільно розуміти як комплекс прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права. Елементний склад адміністративно-правового статусу науковці визначають так: правосуб'єктність, права, обов'язки та юридична відповідальність. Правники слушно зауважують на тому, що, коли йдеться про адміністративно-правовий статус не приватної, а публічної особи, зокрема про орган державної чи муніципальної влади або їхніх посадових осіб, то досить часто йдеться не про права й обов'язки, а про повноваження. Такий підхід, як правило, застосовується і в законодавстві [20, с. 36]. Адміністративно-правовий статус публічних органів управління В. В. Сокурєнко пропонує розуміти як визначену в нормах публічного права систему прав, обов'язків та міру юридичної відповідальності, які встановлені нормами національного й міжнародного законодавства для виконання визначеної компетенції та повноважень [117, с. 300]. Розмірковуючи про адміністративно-правовий статус державних та місцевих органів влади, В. І. Цицюра визначає його як урегульоване законами або іншими нормативно-правовими актами юридичне становище цих суб'єктів, що обумовлюється їх завданнями, цілями, компетенцією (права, обов'язки, повноваження), а також відповідальністю, які необхідні для належного

здійснення цими суб'єктами своїх функцій (власних і делегованих) у сфері державного управління й місцевого самоврядування. До кола основних елементів адміністративно-правового статусу державних муніципальних органів публічної влади В. І. Цицюра відносить: його організаційно-правову форму, порядок утворення, реорганізації та ліквідації; компетенцію, тобто сукупність; організаційну структуру; повноваження; відповідальність [139, с. 53].

З огляду на це, можемо дійти висновку, що хоча серед дослідників немає єдиного підходу до визначення поняття правового статусу, утім різні дослідницькі позиції не суперечать одна одній і не мають суттєвих сутнісних розбіжностей, тобто правники природу і призначення правового статусу загалом розуміють однаково, проте їх підходи щодо елементного складу цього статусу можуть різнитися. Хоча зауважимо, що фахові позиції щодо стрижневих, базових елементів у змісті правового статусу є незмінними – це права, обов'язки та відповідальність як особливий різновид обов'язку. У випадку, коли йдеться про суб'єктів публічної влади, дослідники поряд із правами й обов'язками виокремлюють також повноваження, або говорять про компетенцію як найбільш комплексну категорію, що охоплює предмет відання, право-обов'язки, цілі, завдання, функції та інші важливі аспекти організації та функціонування цих суб'єктів. Тож 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 й 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.

Джерелом правового статусу будь-якого суб'єкта права та правовідносин, зокрема і Державної прикордонної служби України, є відповідний нормативно-правовий акт. У випадку досліджуваної служби таким є Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від

З квітня 2003 року № 661-IV, положення якого визначають правові основи організації та діяльності Державної прикордонної служби України, її загальну структуру, чисельність, функції та повноваження. Відповідно до цього закону, Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення, на який покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону й охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні [68]. Організаційно ця інституційна приналежність до виконавчої гілки влади впливає зі змісту ст. 6 зазначеного закону, а також із Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 533 [80]. У системі виконавчої влади Державна прикордонна служба України належить до правоохоронних органів. Правоохоронний статус цієї служби, окрім зазначеного закону, засвідчують положення й інших українських нормативно-правових актів, зокрема і на рівні законів. Наприклад, у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року № 3781-XII закріплено, що правоохоронні органи – це, окрім інших, органи охорони державного кордону [66]. Однак зміст поняття правоохоронного органу чи правоохоронної функції, яку вони здійснюють, нормотворець не розкриває, здебільшого він іде шляхом перелічення суб'єктів, які належать до категорії правоохоронних. Більш детально це поняття висвітлюється дослідниками. Зокрема, І. Л. Бомбергер, А. В. Собко у своїх працях визначають правоохоронний орган державним органом, основною функцією якого є здійснення правоохоронної діяльності, що реалізується на професійній основі, пов'язана зі здійсненням визначених законом повноважень, передбачає можливість застосування державного примусу, спрямована на охорону та захист прав людини, забезпечення законності та правопорядку [5, с. 18]. Дослідники акцентують, що їх рішення є обов'язковими для відповідних посадових осіб, фізичних та юридичних осіб, вони потребують спеціального матеріально-технічного та кадрового

забезпечення діяльності, здійснюють свою діяльність із дотриманням встановлених законом правил і процедур [5, с. 18].

На думку Ю. О. Загуменної, правоохоронними можуть вважатися ті суб'єкти публічної влади, для яких одна чи декілька функцій правоохоронного змісту мають головне чи пріоритетне значення. Здійснення цих визначальних функцій потребує специфічного матеріально-технічного та іншого забезпечення, до працівників правоохоронних органів законодавством пред'являються спеціальні вимоги й водночас їм надаються відповідні специфічні права й пільги [25, с. 150]. Досліджуючи поняття правоохоронних органів та правоохоронної діяльності, О. Волуйко та О. Дручек зазначають, що зміст цієї діяльності та відповідно призначення правоохоронних органів полягають у такому: захист встановленого Конституцією України суспільного ладу; охорона й захист прав і законних інтересів громадян, підприємств, організацій, установ, суб'єктів усіх форм власності; захист суверенітету та територіальної цілісності України [15, с. 99].

Отже, як суб'єкт правоохоронної діяльності Державна прикордонна служба України має своїм ключовим пріоритетним напрямом охорону та захист відповідних інтересів, цінностей, установленого законодавством правового порядку, об'єктів матеріального світу тощо. Основними функціями цього суб'єкту як правоохоронного органу, згідно з чинним законодавством, є такі: охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму; здійснення в установленому порядку прикордонного контролю та пропуску через державний кордон України й до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення й припинення випадків незаконного їх переміщення; охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших

держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій; ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із законами України «Про розвідку» та «Про оперативно-розшукову діяльність»; участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів; участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом; участь у здійсненні державної охорони місць постійного й тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»; охорона закордонних дипломатичних установ України; координація в мирний час діяльності утворених, відповідно до законів України, військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаних із захистом державного кордону України, згідно із Законом України «Про державний кордон України»; координація діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону України, пропуску до/з тимчасово окупованої території України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму й режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду-виїзду [68].

Закріплений у Законі України «Про Державну прикордонну службу України» перелік її функцій характеризує її як суб'єкта правоохоронної діяльності, а їх зміст дає змогу виокремити також коло функцій цього органу влади як суб'єкта управління відповідними ризиками:

– оперативно-розшукова. Оперативно-розшукова діяльність – це система гласних і негласних пошукових та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів [91] з метою забезпечення безпеки державного кордону й підтримки його правового режиму. Завданням оперативно-розшукової діяльності є

пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підбивну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави [91]. Тобто в межах цієї функції Державною прикордонною службою України виконуються завдання щодо: виявлення відповідних ризиків, встановлення їх джерел, форм і можливих напрямів реалізації; мінімізації вірогідності їх прояву та рівня небезпеки, що вони несуть для правового режиму державного кордону й національних інтересів; вжиття першочергових заходів щодо локалізації та припинення відповідних проявлених загроз, здійснення заходів зі встановлення та забезпечення усунення завданої цими загрозами шкоди;

– аналітична функція. Зміст цієї функції становить робота з аналізу ризиків, який є сукупністю процедур і методів обробки інформації з метою визначення наявних та потенційно можливих ризиків у сфері безпеки державного кордону [77]. У контексті цієї функції виконуються завдання зі збору, накопичення й систематизації інформації про відповідні ризики, вивчення цієї інформації та формування на підставі цього відповідних звітів. Аналітична робота необхідна для складання якісних прогнозів щодо відповідних ризиків, розробки планів дій щодо протидії їм. Аналітична функція є органічною складовою будь-якого ефективного управління, зокрема і управління ризиками на кордонах, адже отримані під час її здійснення висновки є основою для прийняття відповідних управлінських рішень і виконання практичних дій і заходів з метою втілення вказаних рішень. Аналітична функція покликана забезпечити всебічну, об'єктивну оцінку наявності ситуації у сфері управління кордонами, адекватне визначення перспектив і пріоритетів її подальшого розвитку, з'ясування можливих кроків щодо вдосконалення механізму управління ризиками тощо. Щодо цього слушно зауважує О. А. Мандзюк, що державне управління не

можливо уявити без наявності належної аналітичної складової в його змісті, яка передбачає проведення досліджень, супроводження процесів планування, збору й аналітико-синтетичної обробки інформації. Науковець акцентує, що належним чином організована та здійснювана державно-управлінська аналітика надає можливості для системного й систематичного вдосконалення управлінського механізму (його форм, методів, інструментів, напрямків, принципів тощо), особливо важлива аналітична діяльність для прийняття тверезих, ефективних і доцільних управлінських рішень в умовах швидкоплинних змін і постійного посилення вимог до органів державної влади [43, с. 174–175];

– контрольна. Контроль – це перш за все соціальне явище, яке можна розглядати як комплексний інструмент чи механізм, що застосовується для регуляції поведінки людей (груп, колективів, організацій, суспільства загалом) [24, с. 339]. Контроль, як зазначає А. М. Михненко, має забезпечити неухильного виконання суспільними інститутами, соціальними групами та окремими громадянами правових і етичних норм, законів, регулюючих суспільні відносини, забезпечити соціальний захист індивідів, їх прав з урахуванням соціальної справедливості, дотримання ними нормативних та етичних обмежень. Унаслідок здійснення належного контролю, як акцентує фахівець, суттєво підвищується рівень ефективності суспільного управління та, відповідно, якість організації та функціонування тих сфер суспільної діяльності, у яких здійснюється це управління [24, с. 339]. Аналізуючи історію розвитку поняття контролю, У. О. Гуцаленко зазначає, що в цього явища є досить багато тлумачень, у яких його асоціюють із перевіркою, спостереженням, відслідковуванням, інспектуванням, моніторингом, ревізією тощо. Загалом кожен із цих термінів має відношення до контролю, утім не вичерпує його сутнісного змісту. Залежно від потреб і ситуації контроль може бути визначений через один чи декілька із зазначених вище термінів, головне, як зауважує У. О. Гуцаленко, розуміти, що контроль є важливим інструментом управління й безпосередньо впливає на ефективність і

забезпечення оптимальних умов функціонування суб'єкта. Основною сутнісною характеристикою контролю, як стверджує фахівець, є його первинне, визначальне місце в системі перевірки діяльності підприємства з метою встановлення відхилень від заданих параметрів, без чого не може функціонувати жодний суб'єкт господарювання, установа чи організація [21, с. 373]. У своїх дослідженнях Д. В. Холодненко зазначає, що контроль є неодмінною складовою публічного правління та окремою його стадією. Контроль орієнтований на перевірку дотримання відповідних вимог, стандартів, правил з метою забезпечення їх належного виконання [136, с. 71–72]. Здійснивши ґрунтоване дослідження різних концептуальних підходів до розуміння державного контролю, М. М. Терещенко доходить висновку, що його слід розуміти: як форму реалізації державного управління, яка забезпечує перевірку виконання законів та інших нормативних актів із метою недопущення відхилень від встановлених законодавством норма та правил; або як особливу функцію держави, яка виражається в діяльності її органів і спрямована на отримання й аналіз інформації про процеси та явища, що відбуваються в суспільстві, встановлення порушень і відхилень від нормативних та індивідуальних приписів [123, с. 120]. Тобто контроль, зауважує М. М. Терещенко, є необхідним інструментом підтримки непорушності та дієвості певної організаційно-правової конструкції шляхом перевірки законності, якості та доцільності відносин і процесів, що відбуваються у ній. Контроль дає змогу своєчасно виявити проблему, перш за все у вигляді порушення режиму законності, та обрати оптимальний підхід до її вирішення [123, с. 120]. Як перевірку режиму законності контроль у сфері управління кордонами розуміється й у чинному українському законодавстві. Відповідно до Закону України «Про прикордонний контроль» від 5 листопада 2009 року № 1710-VI, прикордонний контроль – це державний контроль, що здійснюється Державною прикордонною службою України, який охоплює комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону

особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів. Цей контроль виконується з метою протидії незаконному переміщенню осіб через державний кордон, незаконній міграції, торгівлі людьми, а також незаконному переміщенню зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів і предметів, заборонених до переміщення через державний [96]. Отже, змістом контрольної функції в управлінні ризиками на кордонах є систематична діяльність з перевірки законності тих процесів, що відбуваються на кордонах і в прикордонній території, з метою з'ясування рівня їх можливої небезпеки для режиму державного кордону, своєчасного виявлення відповідних порушень і вжиття заходів щодо їх усунення, а також виявлення та ліквідації умов і факторів, що сприяють підвищенню рівня вірогідності вияву відповідних ризиків;

– координаційна функція. Координація є одним із елементів управління, причому серед фахівців немає єдиного підходу до її тлумачення, зокрема її розглядають і як функцію, і як метод, і як принцип, і як форму управлінської діяльності. Наприклад, В. І. Коломієць та інші розглядають координацію як функцію управління, яка спрямована на: упорядкованих взаємозв'язків і взаємодій як одного рівня, так і різнорівневих, як всередині однієї системи, так і між різними системними утвореннями, (наприклад, між окремими органами публічної влади); узгодження дій щодо реалізації рішень, об'єднання спільних зусиль у вирішенні загальних проблем у сфері управління [34, с. 146]. Слід погодитися з позицією В. І. Коломійця, що координаційний процес у межах управлінської діяльності є необхідним для забезпечення відповідної якості та ефективності взаємодії, тобто координація – це інструмент управління взаємодією. Вона (взаємодія) може існувати і без координації, однак остання забезпечує найбільш оптимальне поєднання зусиль, скеровує процес взаємодії, орієнтує діяльність суб'єктів співпраці. Під час координації відбувається розподіл ролей між взаємодіючими сторонами та спостереження за якістю виконання ними свого

призначення в механізмі взаємодії [34, с. 147–148]. Отже, координація як функція Державної прикордонної служби України під час управління ризиками є діяльністю щодо узгодження та спрямування спільних зусиль суб'єктів інтегрованого управління кордонами. Координація потрібна для забезпечення: доцільного розподілу обов'язків між суб'єктами взаємодії, уникнення можливих дублювань і розпорошення зусиль, адекватного розподілу й ефективного обміну ресурсами (зокрема інформаційними), впровадження єдиних принципів роботи, виваженого й узгодженого підходу до організації й реалізації спільних заходів тощо.

Важливість координаційної функції в системі інтегрованого управління кордонами загалом і в діяльності Державної прикордонної служби зокрема засвідчують законодавчі положення.

Зокрема, у Законі України «Про державний кордон України» закріплено, що захист державних кордонів – це скоординована діяльність відповідних суб'єктів. Причому Державна прикордонна служба України координує діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму й режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [67]. Відповідно до закону «Про Державну прикордонну службу України», Державна прикордонна служба України є суб'єктом, який орієнтує та узгоджує діяльність суб'єктів з питань контролю, здійснення превентивних і правоохоронних заходів у сфері забезпечення режиму державного кордону та прикордонної території [68]. У Законі України «Про прикордонний контроль» йдеться про те, що взаємодія державних органів з питань здійснення прикордонного контролю координується уповноваженими органами з метою забезпечення ефективності цієї взаємодії [96]. Аналогічні за сутнісним змістом норми містяться й у Положенні про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від

16 жовтня 2014 року № 533 [80]. В Інструкції з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України, затвердженій наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 грудня 2017 року № 1007, встановлено, що координація з проведення аналізу ризиків здійснюється в: Адміністрації Держприкордонслужби – структурним підрозділом Адміністрації Держприкордонслужби, що відповідає за організацію проведення аналізу ризиків; регіональних управліннях та органах охорони державного кордону – інформаційно-аналітичними підрозділами штабів; загонах морської охорони – визначеними посадовими особами штабів; підрозділах охорони державного кордону – одним із заступників начальників цих підрозділів [77]. Також можемо виокремити Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, у якій увага зосереджується на необхідності вдосконалення координації діяльності у сфері інтегрованого управління кордонами та міжвідомчої взаємодії [98]. Згідно з положеннями цієї Стратегії, координація діяльності та співробітництва компетентних державних органів у сфері інтегрованого управління кордонами полягає в послідовному запровадженні законодавчих і політичних ініціатив в інтересах державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами. Для об'єднання та систематизації зусиль, досягнення загальної мети діяльність суб'єктів інтегрованого управління кордонами потребує постійної координації, механізм якої своєю чергою потребує поліпшення, зокрема шляхом запровадження механізму щорічного планування та координації інтегрованого управління кордонами; узагальнення найкращих світових практик з координації інтегрованого управління кордонами; удосконалення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні України [98].

Зазначені вище завдання та функції Державної прикордонної служби України як суб'єкта управління ризиками під час перетину державного кордону відображають коло питань, з якими працює цей суб'єкт, а також

напрями його діяльності. Завдання та функції дають змогу скласти уявлення про загальну місію та предмет діяльності Державної прикордонної служби, однак не розкривають характер та обсяг владних можливостей та обов'язків цього органу публічної влади як суб'єкта управління ризиками. Натомість ці аспекти діяльності виявляються в контексті такого структурного елементу правового статусу, як повноваження. Серед дослідників немає єдиного підходу до розуміння поняття «повноваження», їх тлумачать і як надані законом можливості суб'єкта публічної влади, які дають йому змогу проводити свою владну волю в суспільне життя, і як права й обов'язки суб'єкта публічної влади, надані йому законом для втілення свого функціонального призначення. У деяких джерелах можна знайти позицію, згідно з якою, повноваження – це певний право-обов'язок органу державної чи муніципальної влади. Такий підхід обумовлений тим, що для носія влади, який діє в суспільних інтересах, здійснення тих чи інших заходів можна в певних ситуаціях охарактеризувати і як право, і як обов'язок. Зокрема, Державна прикордонна служба України має право застосувати заходи примусу у відповідних ситуаціях, водночас ми можемо говорити й про те, що вона зобов'язана вдатися до виконання примусових заходів по відношенню до відповідних суб'єктів, якщо цього вимагає ситуація та є необхідність захисту охоронюваних законом цінностей та інтересів. Нормотворець, регламентуючи повноваження Державної прикордонної служби України, пішов шляхом визначення обов'язків і прав цього органу публічної влади. Важливим, на нашу думку, є той факт, що в розділі, присвяченому повноваженням Державної прикордонної служби України, передусім викладено обов'язки, що засвідчує пріоритетність останніх у правовому статусу цього суб'єкта, як, власне, і в статусі будь-якого іншого представника публічної влади. Обов'язки вказують на те, що Державна прикордонна служба України має здійснювати, як має чинити задля належного виконання постановлених перед нею завдань і виконання покладених на неї функцій. Своєю чергою права – це надані законом владні можливості, якими може

скористатися Державна прикордонна служба України для того, щоб забезпечити повноту й адекватність здійснення своїх обов'язків.

Коло повноважень (обов'язків і прав) Державної прикордонної служби України закріплене в низці нормативно-правових актів, основним серед яких є Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 року № 661-IV [68]. Перелік владних повноважень Державної прикордонної служби України є широким, утім їх можна об'єднати в певні групи, а саме: а) правоохоронні, які охоплюють права й 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 та процедурного законодавства. Ці повноваження, окрім іншого, передбачають використання органами й посадовими особами Державної прикордонної служби України спеціальних технічних засобів; в) безпекові, що дають можливість цьому суб'єкту, в особі його органів і посадових осіб, здійснювати заходи 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 і 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 кордонам, здійснення інформаційно-аналітичної роботи та планування.

Отже, узагальнюючи, можемо дійти висновку, що чинне українське законодавство змістовно регламентує правовий статус Державної прикордонної служби України, зокрема такі його елементи, як завдання, функції, принципи, повноваження мають детальне викладення в офіційних

джерелах. Однак водночас слід зауважити, що організаційно-правовий стан Державної прикордонної служби України як суб'єкта управління ризиками має і недоліки, зокрема потребують деталізації питання його аналітичної та координаційної діяльності.

2.2. Форми й методи ідентифікації та оцінювання ризиків незаконного перетину кордону Державною прикордонною службою України

Досліджуючи механізм управління ризиками у сфері управління державними кордонами, ми висвітлювали ідейну, суб'єкту, міжнародну, нормативну складову цього механізму, а також деякі аспекти його функціонально-інструментального аспекту, утім дослідження останнього буде неповним, якщо не зосередити увагу на формах ідентифікації та оцінювання ризиків незаконного перетину кордону.

Форма (лат. *forma* – вигляд, зовнішність, устрій, різновид) – це термін, лексичний зміст якого залежно від контексту розкривається так: зовнішній вигляд, обриси предмета, тіла людини чи тварини; всякий зовнішній вираз якого-небудь змісту; система способів вираження змісту творів літератури чи мистецтва; вид побудови твору, жанр мистецтва; спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії, процесу; видозміна одного і того самого явища, предмета, об'єкта; вид, устрій, тип, структура чогось; однотипний одяг, встановлений для певної категорії осіб; пристрій за допомогою якого формують (надають форми) певному матеріалу; зразок, якого дотримуються, типовий документ, заповнений за відповідним зразком [113, с. 622–623; 143]. Філософське значення форми, як правило, тісно пов'язане із визначенням такого поняття, як «зміст». Дослідники зауважують, що знання про сутність і співвідношення полярних (парних) категорій, зокрема таких як «зміст» і «форма», належать до кола основоположних об'єктів пізнавальної діяльності

в філософії. Зв'язком змісту та форми, як зазначає У. В. Хамара, обумовлюється тим, що зміна змісту в разі, якщо форма об'єкта залишилася незмінною, викликає процеси узгодження форми до нового змісту [135, с. 170–171]. Зміст і форма – це ті категорії, у яких фіксується співвідношення й розгортається процес розвитку певного явища. Вивчення цих понять є необхідним для споглядання та розуміння того, як влаштований, функціонує та розвивається відповідний об'єкт пізнання. Зміст і форма здійснюють взаємний вплив, як гальмуючи, так і стимулюючи видозміну й розвиток одне одного та відповідного явища, предмета чи процесу загалом. Під час розвитку активним, початково змінюваним чинником, на думку О. О. Вітушинської та У. В. Хамари, є зміст. Форма, залишаючись незмінною, гальмує змінювання змісту. Якщо зміна змісту стане значною, це призведе до значного загострення між новим змістом і старою формою, унаслідок чого утвориться нова форма, яка буде відповідати змісту. Отже, суперечність між формою та змістом долається, як зазначалося вище, їх взаємним узгодженням [13, с. 212; 135, с. 170–171].

З огляду на це, можемо дійти висновку, що форма – це термін, яким позначають спосіб зовнішнього вираження певного явища, процесу, об'єкта, який, як правило, відображає спосіб внутрішньої організації змісту цього явища, процесу чи об'єкта. Тобто форма – це видима частина змісту, його виявлена, об'єктивована частина. Таке загальне розуміння форми є доречним і для сфери права та публічного управління. Наприклад, форма права – це зовнішній вираз правових норм, засіб об'єктивації юридичних правил поведінки, зовнішнє оформлення змісту права, що покликаний регулювати суспільні відносини, які ухвалюються законодавчим і виконавчими органами держави, а також іншими уповноваженими на це органами [41, с. 30; 122, с. 155; 142, с. 109]. Форма державного правління є вираженням способу організації верховної влади в державі. Водночас форми державно-управлінської діяльності фахівці розглядають як зовнішні, постійні й типізовані вияви практичної активності державних органів щодо формування

й реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності [24, с. 741]. Також форми владної діяльності тлумачать як зовнішнє виявлення практичної діяльності уповноважених суб'єктів з реалізації наданих їм владних повноважень щодо формування та реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя.

Можемо узагальнити, 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 основних форм ідентифікації Державною прикордонною службою України ризиків незаконного перетину кордону належать такі:

1) документальна перевірка. Перевірка документів – це дослідження уповноваженими службовими особами Державної прикордонної служби України паспортних та інших документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон, з метою встановлення їх дійсності та приналежності відповідній особі [76; 96]. Законодавством передбачено два різновиди перевірки документів, а саме: а) поглиблена перевірка документів – дослідження паспортних та інших документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, яка здійснюється з метою підтвердження або спростування ознак їх підробки (фальсифікації); б) стандартна перевірка документів – дослідження паспортних та інших документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства в обсязі, необхідному для визначення законних підстав для перетинання ними державного кордону [76]. Для безперешкодної реалізації цієї форми ідентифікації ризиків українське законодавство зобов'язує суб'єктів перетину кордону надати уповноваженим службовим особам підрозділу охорони державного кордону паспортні, а у випадках, передбачених законодавством, і підтверджуючі документи без обкладинок і зайвих вкладень [87]. Ця

перевірка здійснюється з метою встановлення дійсності документів та належності їх громадянину, який їх пред'являє. З метою перевірки паспортних і підтверджуючих документів уповноважені службові особи Держприкордонслужби безоплатно, зокрема шляхом електронної інформаційної взаємодії, у встановленому законодавством порядку одержують інформацію, зокрема з інформаційних (автоматизованих), інформаційно-комунікаційних систем і довідкових систем, реєстрів і банків даних, держателем (адміністратором) яких є органи державної влади або органи місцевого самоврядування, зокрема інформацію з обмеженим доступом. У ході перевірки документів під час виїзду з України з'ясовується наявність або відсутність підстав для тимчасового обмеження громадянина в праві виїзду за кордон [87]. Детальний порядок перевірки документів фізичних осіб під час перетину державного кордону України регламентується спеціальною Інструкцією з організації і здійснення перевірки документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон, затвердженою наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 5 червня 2012 року № 407 [76]. Також слід зауважити, що один з різновидів прикордонних нарядів має назву «Перевірка документів». Такий наряд функціонує у складі одного й більше прикордонників, який призначений для перевірки документів у осіб з метою встановлення їх дійсності та приналежності відповідній особі, встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, в'їзду та перебування на визначеній території, де Державна прикордонна служба України здійснює прикордонний контроль, інші службові дії з охорони державного кордону, а також дослідження за результатами оцінки ризиків документів, що стосуються транспортних засобів, вантажів [79]. До документів, які вивчаються під час перевірки, належать: паспорти, візи, проїзні документи, посвідки на проживання, військово-облікові документи й інші документи, що підтверджують законність перетину кордону фізичною особою та перевезення відповідного вантажу.

Важливо розуміти, що перевірка документів – це не звичайна формальність, що зводиться до порівняння рис обличчя людини із фотографією в паспорті, а комплексний інструмент з ідентифікації та діагностування певних ризиків, а саме: перетин кордону за підробленими, недійсними або чужими документами; перетин кордону суб'єктами, які мають заборону або обмеження щодо в'їзду в країну чи виїзду за її межі; перетин кордону особами, перебування яких у державі становить чи може становити загрозу для національної безпеки, прав і законних інтересів громадян та інших осіб, які перебувають в Україні на законних підставах; перетин кордону особами, які перебувають у розшуку (національному чи міжнародному); перевезення через державний кордон об'єктів (предметів, речей), із порушенням вимог щодо їх документального супроводу, або таких, щодо ввезення або вивезення яких встановлено особливий порядок, зокрема певні обмеження чи заборони. Також слід зосередити увагу на тому, що перевірка документів є однією з форм перевірки реакції людини на взаємодію з представниками правоохоронних органів, яка є важливим індикатором наявності певних ризиків для режиму державного кордону [106];

2) фізичний огляд або візуальна ідентифікація. Відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу України», цей орган публічної влади уповноважений здійснювати на підставах і в порядку, встановлених законодавством, візуальний огляд осіб, речей, товарів (вантажів), транспортних засобів (поверхнева перевірка), а так само особистий огляд затриманих осіб та огляд і, у разі потреби, вилучення речей, що можуть бути речовими доказами або заподіяти шкоду життю та здоров'ю людини [68]. У законі передбачено, що поверхнева перевірка здійснюється щодо осіб, речей, товарів (вантажів) і транспортних засобів, які перебувають у контрольованому прикордонному районі, у пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України або контрольному пункті в'їзду-виїзду: 1) у разі порушення особою чи спроби особи порушити прикордонний режим, режим у пунктах пропуску (пунктах контролю) через

державний кордон України, режим у контрольних пунктах в'їзду-виїзду або зашкодити інтересам національної безпеки України; 2) у разі перебування особи в межах прикордонної смуги без відповідного дозволу; 3) у разі наявності підстав вважати, що в транспортному засобі перебуває правопорушник або особа, свобода якої обмежується в незаконний спосіб; 4) у разі наявності підстав вважати, що в особи чи в транспортному засобі є річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю та здоров'ю людини; 5) якщо транспортний засіб або річ особи є знаряддям вчинення правопорушення та/або знаходяться в місці, у якому могло бути вчинено правопорушення; 6) в інших випадках, передбачених законодавством або рішенням суду [68]. Тобто візуальний огляд може здійснюватися стосовно як фізичних осіб, так і предметів (речей), зокрема транспортних засобів. Відбувається така перевірка у формі візуального огляду особи, зокрема проведенні по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом, а також візуального огляду речей особи для перевірки наявності речей, обіг яких заборонено чи обмежено або які становлять загрозу життю та здоров'ю такої особи або інших осіб. Поверхнева перевірка речей та/або транспортного засобу здійснюється шляхом візуального огляду речей та/або транспортного засобу або візуального огляду вмісту особистих речей, салону, багажника, підкапотного простору транспортного засобу та вантажів (товарів та інших предметів), що переміщуються в такому транспортному засобі, без втручання в їх конструктивні особливості та без порушення цілісності пакування [68]. Під час виконання своїх повноважень щодо поверхневої перевірки, уповноважені посадові особи Державної прикордонної служби України мають право вимагати відкрити сумку, рюкзак, портфель, мішок чи інші засоби переміщення речей, капот, кришку багажника та/або двері салону транспортного засобу, показати вміст кишень одягу особи, стосовно якої проводиться перевірка, а особа зобов'язана показати, відповідно, вміст особистих речей, кишень, надати доступ до конструктивних елементів

транспортного засобу, забезпечити відкриття капоту, кришки багажника та/або дверей транспортного засобу, причепа, вантажу (контейнера) [68]. У разі виявлення відповідної загрози під час перевірки, посадові особи зазначеного правоохоронного органу, повинні вжити відповідних заходів для забезпечення схоронності ознак цієї загрози та негайно повідомити (усно або письмово) про це свого начальника (керівника) [68]. Отже, візуальна ідентифікація спрямована на виявлення прихованих загроз або завчасне виявлення спроб їх приховування, і є важливою формою протидії: контрабанді; торгівлі зброєю, наркотиками, людьми; нелегальній міграції. Її змістом є заходи щодо безпосереднього фізичного (матеріального) виявлення, фіксації та діагностування відповідної загрози [104];

3) опитування. Чинним українським законодавством передбачено, що прикордонники під час здійснення прикордонного контролю з метою виявлення відповідних ризиків мають право проводити опитування особи, яке використовується для збору інформації про особу, зокрема цілі, з якими вона перетинає кордон, а також інформації про предмети (речі, товари), які особа має намір провезти через кордон. Під час опитування уповноважені особи звертають увагу: на правдивість відповідей особи, про логіку викладення нею відповідних подій; на узгодженість наданих особою відповідей з іншими відомостями про неї та її діяльність; на її поведінкові реакції під час опитування. Опитування є доволі ефективним і гнучким інструментом ідентифікації ризиків, однак його дієвість значною мірою залежить від рівня професійної підготовки та досвідченості уповноваженої особи, а також слід враховувати наявність доволі високого рівня суб'єктивізму під час реалізації цієї форми ідентифікації [104];

4) технічний контроль. Ця форма ідентифікації ризиків, враховуючи специфіку предмета відання Державної прикордонної служби України, є необхідним і дуже важливим інструментом забезпечення високої ефективності перевірки, як документальної, так і візуальної, тобто паспортних документів, огляду транспортних засобів і вантажів [79]. На

відміну від згаданих вище форм ідентифікації, технічний контроль ґрунтується на застосуванні спеціальних технічних засобів, комп'ютерних та інформаційних систем, що дає змогу виявляти та фіксувати загрози, які неможливо або вкрай складно встановити й оцінити під час звичайної перевірки чи огляду, тобто спираючись лише на людські сенсорні системи. До технічних засобів та спеціальної техніки прикордонного контролю належать: технічні засоби для перевірки паспортних документів; технічні засоби для огляду транспортних засобів і вантажів; технічні засоби з виявлення зброї та небезпечних предметів; технічні засоби з виявлення радіоактивних речовин та ядерних матеріалів (радіаційного контролю); технічні засоби з виявлення наркотичних, хімічних, біологічних та вибухових речовин; спеціальні програмні засоби навчання та дослідження (програмне забезпечення); спеціальне обладнання та мобільні комплекси прикордонного контролю [125, с. 15–18]. Ці засоби дають змогу забезпечити найбільш глибокий і точний рівень ідентифікації ризиків шляхом перевірки (обстеження, вимірювання, сканування, розпізнання тощо) відповідних якостей, параметрів, властивостей осіб чи предметів, що не можуть бути виявлені у звичайний спосіб [104];

5) аналітична робота. Ця форма ідентифікації ризиків під час перетину державного кордону є інтелектуальною діяльністю 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 правового режиму державного кордону, вироблення на основі досвіду, поточної ситуації та проголошених принципів і пріоритетів відповідних прогнозів, планів і рекомендацій щодо адекватного та дієвого реагування на актуальні й потенційні загрози, удосконалення та розвитку механізму протидії їм. Аналітична ідентифікація забезпечує формування цілісної, ґрунтовної та об'єктивної інформаційної картини про відносини, процеси та події, що відбуваються у сфері управління державними кордонами, про закономірності

та тенденції, що в них панують, про їх корисність, рівень актуальної чи потенційної небезпеки. Усе це є необхідним для прийняття ефективних управлінських рішень щодо управління ризиками в досліджуваній сфері [104].

Поряд із формами ідентифікації ризиків незаконного перетину кордону важливим елементом чи інструментом механізму управління цими ризиками є методи їх оцінювання. Метод (від грец. *methodos* – шлях дослідження, вчення, шлях, спосіб пізнання) – сукупність прийомів (операцій) практичного та теоретичного сприйняття й пізнання (засвоєння) явищ природи та суспільного життя, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності (науці, виробництві тощо) [24, с. 386; 113, с. 354]. Метод також можна розглядати як систематизований спосіб досягнення теоретичного чи практичного результату, розв’язання проблем чи одержання нової інформації на основі певних регулятивних принципів пізнання та дії, усвідомлення специфіки досліджуваної предметної галузі і законів функціонування її об’єктів. Метод, зазначають дослідники, окреслює та втілює шлях до істини, напрями ефективної діяльності, що ведуть до реалізації поставлених цілей, задає регулятиви й нормативні настанови пізнавального процесу [114, с. 12; 134, с. 373]. Отже, метод оцінювання в контексті досліджуваної проблематики є способом пізнання природи й характеристики сутнісного змісту відповідної загрози, з’ясування вірогідності її настання, а також визначення масштабів впливу та рівня небезпеки її наслідків.

До основних методів оцінювання ризиків незаконного перетину кордону Державною прикордонною службою України належать такі:

- 1) профілювання. Профілювання ризиків є одним з найбільш комплексних методів вивчення та класифікації потенційних та актуальних загроз. Профілювання ризиків – це їх характеристика (за можливості якомога повніша), що здійснюється за певним набором індикаторів та ознак відповідних загроз. Заходи з профілювання ризиків здійснюються безпосередньо під час служби прикордонних нарядів, відповідно до

покладених на них завдань і визначених повноважень. Деталізована інформація щодо заходів з профілювання ризиків визначається в профілях ризиків і доводиться визначеними посадовими особами Держприкордонслужби під час підготовки прикордонних нарядів до несення служби [77]. Здійснюючи свої повноваження, посадові особи зазначеного правоохоронного органу оперують такими видами індикаторів ризику, залежно від наявної інформації про загрозу: превентивні (сірі) – за наявності ознак, що попереджують про можливість вчинення правопорушення; потенційні (сині) – за наявності ознак правопорушення, що потребують підтвердження; безсумнівні (червоні) – за наявності достовірних ознак правопорушення за умови виявлення одного такого індикатора [77]. Структурно механізм профілювання ризику має складатися з таких елементів: сукупність інформації про загрозу у сфері безпеки державного кордону; індикатори ризику; алгоритм дій – заходи та форми контролю в разі встановлення визначених індикаторів ризику. Профілювання може застосовуватися як спосіб оцінки ризиків на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях [77]. Ці профілі можуть мати типовий, оперативний чи стратегічний характер.

Отже, метод профілювання ризиків під час перетину кордонів є важливим способом оцінки відповідних загроз. Його перевагою є те, що він 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). Зазначений метод дає змогу сформувати певні шаблони управління окремими різновидами ризиків, що надає можливість більш оперативно й ефективно реагувати на них, за рахунок концентрації для цього необхідних ресурсів і посилення фактору системності. Однак водночас не можна ідеалізувати цей метод, оскільки він, по-перше, суттєво залежить від якості й повноти інформації про ризики, а по-друге, він не досить гнучкий, оскільки не враховує можливі

особливості та специфікації ризиків, яких немає в профілі. Крім того, слід зазначити, що високий рівень системності та систематизації профілювання не унеможлиблює участь людини в реалізації цього методу, а отже, так само передбачає певний суб'єктивізм під час його здійснення;

2) кількісна оцінка. Під час застосування цього методу ризик, розрахунки щодо ймовірності їх настання й небезпечності наслідків виражаються в числових значеннях (коефіцієнтах, індексах тощо). Переведення ризиків у формалізовані числові значення спрощує можливості щодо їх порівняння та співставлення, а також щодо визначення їх відносної важливості [53, с. 579]. Фахівці слушно зауважують, що цей метод дає змогу зібрати різнорідні показники в один узагальнюючий критерій. Нормалізація забезпечує зіставність значень, адже показники можуть мати різну природу та одиниці вимірювання. Отже, формується універсальний числовий вимір ризику, що значно підвищує точність подальших аналітичних процедур [53, с. 579]. Застосування цього методу кількісної оцінки характеризується доволі високим рівнем точності, автоматизації та об'єктивності;

3) якісна оцінка. Цей метод зорієнтований уже не на формалізовані числові показники, а на вивчення поведінкових реакцій осіб, які перетинають кордон. Тобто з'ясування характеру загрози, вірогідності її прояву та небезпеки наслідків відбувається завдяки інтерпретації поведінки осіб, що є вкрай корисним під час виявлення їх прихованих намірів. Очевидно, що такий метод характеризується високим рівнем суб'єктивізму й безпосередньо залежить від професійних якостей та фахової підготовки посадових осіб і працівників Держприкордонслужби. Однак з іншого боку – якісне оцінювання вирізняється гнучкістю й динамічністю, що дає змогу оперативно реагувати на зміни в ситуації та підлаштовуватися під її специфіку, а також воно не потребує технічного обладнання;

4) комбінований метод, у змісті якого поєднується кількісний та якісний способи оцінювання. Застосування цього методу дає змогу

мінімізувати рівень помилкових висновків, підвищити якість оцінювання й точність прогнозів, сформульованих на його основі.

Отже, методи є тими способами практичного пізнання, прогнозування ризиків і формування адекватних відповідей на них, якими користується в своїй діяльності Держприкордонслужба. Зазначені способи та прийоми оцінювання ризиків не є вичерпними й можуть бути доповнені низкою інших методів (як-от ситуаційний аналіз, статистичний аналіз, моделювання, експертна оцінка тощо). Жоден з наявних методів не позбавлений недоліків, тому вони, як правило, застосуються в певному поєднанні для мінімізації помилок, підвищення точності висновків і прогнозів за ризиками та, відповідно, покращення ефективності реагування на них.

2.3. Взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими державними органами в процесі мінімізації прикордонних ризиків

Проведений у попередніх підрозділах дисертаційного дослідження аналіз дає змогу стверджувати, що центральне місце в системі забезпечення охорони державного кордону посідає Державна прикордонна служба України, на яку покладено завдання з охорони й оборони державного кордону, контролю за його перетинанням, протидії незаконній міграції, контрабанді, транскордонній злочинності та іншим загрозам прикордонній безпеці. Водночас реалізація цих завдань об'єктивно потребує системної взаємодії з іншими державними органами, зокрема правоохоронними, розвідувальними, митними, військовими структурами, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Від рівня нормативного врегулювання, інституційної спроможності та практичної злагодженості такої взаємодії залежить здатність держави своєчасно ідентифікувати, оцінювати й мінімізувати прикордонні ризики.

Розглянемо сутність поняття «взаємодія». На переконання В. М. Олійника, у філософському значенні поняття взаємодії розкривається по-різному. Зокрема: взаємодія можлива лише за умови існування двох чи більше систем із суміжними функціями; вона відбувається тоді, коли ці системи функціонують одночасно; обов'язковою є наявність в елементів певних подібних властивостей; у процесі взаємодії змінюються якісні характеристики об'єктів; кожен із суб'єктів може виступати ініціатором взаємодії; наслідки взаємодії можуть мати як позитивний, так і негативний характер. Крім того, вчений зауважує, що залежно від спрямованості діяльності взаємодію доцільно розподіляти на негативну й позитивну. Негативна взаємодія характеризується тим, що учасники мають протилежні цілі, їхні дії спрямовано на перешкоджання одне одному й гальмування розвитку іншої сторони. Позитивна взаємодія, навпаки, означає об'єднання зусиль для досягнення єдиної мети (наприклад, у сфері протидії злочинності). У цьому випадку ресурси й можливості всіх учасників використовуються максимально ефективно, створюючи підґрунтя для результативного виконання завдань. Така взаємодія забезпечує виникнення нових якостей і можливостей, яких окремо суб'єкти не мають. Подальші міркування автора зосереджуються на позитивній взаємодії [50, с. 512]. Соціальна взаємодія, як вважають М. П. Лукашевич і М. В. Туленков, – це форма комунікації та спілкування, що передбачає систему соціальних дій, які здійснюються щонайменше двома індивідами, соціальними групами або між окремою особою та спільнотою. Вона охоплює будь-яку поведінку індивіда чи групи, яка має значущість для інших учасників соціальних відносин або для суспільства загалом як у теперішньому часі, так і в перспективі. Поняття «соціальна взаємодія» відображає характер і зміст зв'язків між людьми та соціальними групами, які є носіями різних видів соціальної діяльності, що відрізняються за своїм статусом і ролями. Дослідники акцентують, що незалежно від сфери суспільного життя, у якій вона відбувається (економічної, політичної, духовної тощо), така взаємодія завжди є

соціальною за своєю природою, оскільки визначається відносинами між індивідами та групами, які зумовлені їхніми цілями й інтересами. Об'єктивна сторона соціальної взаємодії виявляється в незалежних від окремих особистостей зв'язках, що впливають на зміст і характер їхньої поведінки. Суб'єктивний аспект полягає в свідомому ставленні індивідів один до одного, заснованому на взаємних очікуваннях певної поведінки. Це міжособистісні або ширше – соціально-психологічні відносини, що формуються в конкретних умовах часу й простору, визначаючи безпосередні зв'язки між учасниками взаємодії [39].

Аналізуючи різні теоретичні підходи до тлумачення категорії «взаємодія», С. Сівков зауважує, що до основних ознак цієї категорії належать такі: взаємодія є різновидом діяльності, оскільки виключає бездіяльність, будучи процесом активним відносно її суб'єктів; наявність не менше двох суб'єктів; різноманітність суб'єктів взаємодії. Ними можуть бути як фізичні, так і юридичні особи; дія одного суб'єкта взаємодії обумовлює відповідну на це реакцію іншого; демократичний характер зв'язків і взаємна узгодженість дій (в ідеалі), коли кожен із суб'єктів наділений правом вибору тієї чи іншої поведінки, внесення пропозицій та впливу на прийняття рішень з конкретних питань; наявність певної вигоди для її суб'єктів. З огляду на зазначене, С. Сівков взаємодію пропонує розуміти як діяльність різноманітних суб'єктів, яка характеризується взаємообумовленістю їхніх дій, спрямованих на досягнення певної мети, а також (в ідеалі) демократичним характером зв'язків та їх взаємоузгодженістю [111].

Поняття взаємодії досліджувалося в межах більш конкретних проблематик. Наприклад, Ю. О. Безуса, вивчаючи поняття та сутність взаємодії в діяльності поліції (міліції) країн СНД, під цим терміном пропонує розуміти застосовану на нормативних актах, взаємозалежну, погоджену за місцем і часом діяльність декількох його суб'єктів, спрямовану на виконання загальної мети зміцнення законності й правопорядку та боротьбу зі злочинністю. Взаємодія є погодженою діяльністю поліції та інших

правоохоронних органів між собою, а також з іншими державними й суспільними органами та організаціями в боротьбі зі злочинністю й іншими правопорушеннями. Взаємодія органів внутрішніх справ країн СНД повинна налагоджуватися в погодженості їхніх дій, спрямованих на зміцнення законності й правопорядку, попередження та викорінювання злочинів, виховання посадових осіб і громадян у дусі сумлінного виконання своїх конституційних обов'язків і поваги законів, здійснюваних у межах компетенції цих органів способами й методами, властивими кожному з них [4]. Своєю чергою О. О. Ткаченко пропонує таке визначення взаємодії суб'єктів забезпечення безпеки органів державної влади та вищих посадових осіб: погоджена в часі й місці спільна діяльність цих суб'єктів, спрямована на формування сприятливих умов для реалізації національних інтересів визначеними об'єктами, формування керованих алгоритмів управління загрозами й небезпеками, системи прогнозування та моніторингу, профілактики протиправної діяльності, що перешкоджає реалізації компетенції цими об'єктами, притягнення винних у скоєнні таких порушень до юридичної відповідальності, усунення причин та умов, які сприяють вчиненню таких порушень, і відновлення порушених прав і свобод, законних інтересів вищих посадових осіб, іміджу органів державної влади [129, с. 349]. Аналізуючи процеси взаємодії в системі органів внутрішніх справ, Ю. Ф. Кравченко визначав її як стан взаємозв'язків між окремими елементами цієї системи, за якого вони здійснюють взаємний вплив один на одного та на відповідну сферу діяльності. Учений виокремлює два основні типи взаємодії: позитивну й негативну. Позитивна взаємодія в органах внутрішніх справ характеризується таким режимом зв'язків між елементами системи, який сприяє їх узгодженій діяльності для виконання спільних завдань. Натомість негативна взаємодія означає такий стан взаємозв'язків, за якого окремі елементи системи діють у протилежних напрямках, а їхні дії й впливи спрямовані на перешкоджання діяльності одне одного [59, с. 503].

Взаємодія суб'єктів публічної адміністрації з медіаорганізаціями та міжнародними інституціями, як зауважує Л. А. Боровик, – це системний, цілеспрямований і врегульований нормами чинного законодавства процес обміну інформацією, ресурсами та комунікаційними ініціативами між досліджуваними суб'єктами з метою забезпечення відкритості управління, підвищення довіри до інститутів влади, сприяння реалізації публічної політики та інтеграції у глобальний управлінський простір. Така взаємодія відбувається на засадах партнерства, прозорості, взаємної відповідальності й дотримання міжнародних стандартів комунікації та управління. Автор аргументує, що ключовими особливостями досліджуваної в роботі взаємодії є такі: 1) має багаторівневий характер, оскільки охоплює національний, регіональний і міжнародний рівні; 2) має публічний та відкритий характер, оскільки передбачає інформування суспільства та формування довіри до влади; 3) має правову визначеність, оскільки регулюється нормами національного та міжнародного законодавства; 4) ґрунтується на ефективному інформаційному обміні та медіа-комунікації; 5) має стратегічність, оскільки орієнтована на сприяє реалізації державної політики, міжнародного іміджу та інтеграційних процесів [7].

Отже, проведений аналіз дає змогу дійти висновку, що взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими державними органами в процесі мінімізації прикордонних ризиків – це нормативно врегульована, узгоджена й 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. Особливостями такої взаємодії, як вбачається, є такі:

- 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 акцентується на прогнозуванні та превенції, а не лише реагуванні;
- багаторівневність, оскільки реалізується на різних рівнях державного управління, зокрема: центральному, регіональному, локальному тощо;
- інформаційна інтегрованість, що охоплює 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: спрямованість на забезпечення єдиного безпекового режиму в межах прикордонного простору.

Зауважимо, що в процесі діяльності Державна прикордонна служба співпрацює з різними за своїм правовим статусом та функціональним призначенням. Це також відображено на нормативно-правовому рівні, зокрема підзаконному. Зокрема, слід вказати на Порядок організації взаємодії Державної прикордонної служби України та Національної гвардії України під час забезпечення захисту державного кордону України в мирний час. У документі зазначено, що взаємодія під час забезпечення захисту державного кордону України здійснюється з метою виконання таких завдань: припинення збройних конфліктів та провокацій на державному кордоні України; здійснення заходів із недопущення масового переходу державного кордону України з території суміжних держав; припинення дій, не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), що незаконно перетнули державний кордон України та намагаються просунутися вглиб території України; відбиття вторгнення або нападу на територію України збройних сил інших держав або групи держав [85]. Основу спільних дій органів Держприкордонслужби та військових частин Національної гвардії під час забезпечення захисту державного кордону України можуть становити патрульні, режимні, демонстраційні, охоронні, пошукові та ізоляційно-обмежувальні заходи. Спільні завдання військові

частини Національної гвардії виконують шляхом: спостережних, сторожових, патрульних дій на визначених ділянках (об'єктах, рубежах), улаштування засідок на місцевості, прилеглій до державного кордону України, та в контрольованих прикордонних районах; блокування визначених ділянок місцевості (об'єктів, районів) на найбільш загрозливих напрямках можливого незаконного перетинання державного кордону України; стримування, розсічення, оточення груп осіб після здійснення ними масового переходу державного кордону України з території суміжних держав; участі в проведенні спеціальних заходів (операцій) із пошуку та ліквідації не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), що незаконно перетнули державний кордон України [85].

Як приклад зазначимо, що в липні 2021 року військовослужбовці Східного оперативного-територіального об'єднання Національної гвардії України та Харківського, а також Сумського прикордонних загонів взяли участь у спільних тактико-спеціальних навчаннях. Військові частини 3017 та 3005 взаємодіяли з прикордонниками на Харківщині, водночас аналогічні навчання пройшли й на Сумщині за участі військової частини 3051. Основна мета – удосконалення злагодженості тактики спільних дій підрозділів Національної гвардії та Державної прикордонної служби України під час виконання завдань із забезпечення захисту державного кордону України. Харківські прикордонники та військовослужбовці 3-ї бригади оперативного призначення діяли на ділянці відділу прикордонної служби «Веселе» на кордоні з Російською Федерацією, спільно здійснювали прикордонний контроль, пропуск осіб, транспортних засобів і вантажів через державний кордон України [63].

Скоординована діяльність таких органів дає змогу 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 і уніфікація процедур підвищують ефективність управління силами й засобами, зменшують дублювання функцій і дозволяють швидше адаптуватися до змін оперативної обстановки. В умовах воєнного стану або масштабних надзвичайних ситуацій така взаємодія є не лише доцільною, а й необхідною передумовою стійкості держави.

Наступним прикладом є взаємодія Державної прикордонної служби та Національної поліції України під час забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму. Під час взаємодії Держприкордонслужби та Національної поліції України безпосередньо залучаються: від Держприкордонслужби – сили й засоби органів (підрозділів) Держприкордонслужби; від Національної поліції України – сили й засоби органів (підрозділів) Національної поліції України. Взаємодія Держприкордонслужби та Національної поліції України здійснюється шляхом забезпечення координації дій органів (підрозділів) Держприкордонслужби та Національної поліції України під час забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму в умовах виникнення порушень публічної безпеки та порядку, прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави; видання актів організаційно-розпорядчого характеру та рекомендацій із питань забезпечення взаємодії органів (підрозділів) Держприкордонслужби та Національної поліції України [86]. Основними формами взаємодії органів (підрозділів) Держприкордонслужби та Національної поліції України є: 1) проведення спільних операцій та інших заходів, спільне місце несення служби прикордонних нарядів органів (підрозділів) охорони державного кордону та нарядів органів (підрозділів) Національної поліції України; 2) проведення

спільних навчань (тренувань) щодо порядку дій сил та засобів органів (підрозділів) Держприкордонслужби та Національної поліції України під час запобігання та недопущення протиправної діяльності в прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі; 3) обмін інформацією (зокрема оперативною) про обстановку на державному кордоні України, у прикордонній смузі та контрольованих прикордонних районах; 4) проведення спільних нарад із питань запобігання та недопущення протиправної діяльності в прикордонній смузі та контрольованих прикордонних районах [86]. Залучення сил і засобів органів (підрозділів) Національної поліції України, визначених планом взаємодії, здійснюється на підставі доручення (наказу) начальника відповідного територіального (зокрема міжрегіонального) органу Національної поліції України, виданого відповідно до письмового запиту начальника органу охорони державного кордону [86]. Для підвищення ефективності взаємодії не менше ніж один раз на рік між органами (підрозділами) охорони державного кордону та територіальними (зокрема міжрегіональними) органами (підрозділами) Національної поліції України охорони державного кордону й органами (підрозділами) Національної поліції України проводяться спільні навчання з реагування на порушення публічної безпеки й порядку, прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави в прикордонній смузі та контрольованих прикордонних районах [86]. Зауважимо, що Порядок 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 дає змогу 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 та практики їх застосування на місцях.

Зауважимо також на Інструкції про порядок взаємодії між посадовими особами підрозділів Державної прикордонної служби України та територіальних органів Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в місцях значного скупчення транспортних засобів перед пунктами пропуску через державний кордон України. Ця Інструкція визначає порядок взаємодії посадових осіб підрозділів Державної прикордонної служби України та територіальних органів Національної поліції України щодо впорядкування черговості заїзду транспортних засобів у пункти пропуску через державний кордон України, забезпечення безпеки дорожнього руху та громадської безпеки в місцях значного скупчення транспортних засобів (понад 50 автомобілів) у зонах сервісного обслуговування перед пунктами пропуску. Взаємодія між посадовими особами підрозділів Державної прикордонної служби України та територіальних органів Національної поліції України здійснюється в межах, визначених законодавством, зокрема й цією Інструкцією, а саме шляхом визначення механізму послідовності дій між посадовими особами цих органів з урахуванням оперативності та злагодженості таких дій під час стримування транспортних засобів у разі їх скупчення в зонах сервісного обслуговування перед пунктами пропуску [78].

Доцільно навести декілька прикладів такої взаємодії. Зокрема, Державна прикордонна служба України спільно з Департаментом стратегічних розслідувань Національної поліції України за процесуального керівництва прокуратури Києва вживають заходів для блокування діяльності масштабної схеми з незаконного обігу сигарет, призначених для продажу в магазинах безмитної торгівлі. Незаконна угода передбачала їх імпорт до України з ОАЕ та інших країн та подальший незаконний обіг у

Європейському Союзу. Наразі правоохоронці проводять скоординовані спільні заходи в межах кримінального провадження та для виконання судових рішень щодо перевірки. Оглядається 12 контейнерів із вантажем сигарет, які знаходяться на терміналах «Одеського МТП». Сигарети не мають маркування для використання в безмитній торгівлі. Контейнери накопичувалися в порту протягом лютого–квітня [23]. Чернігівський прикордонний загін разом з оперативниками Західного регіонального командування у співпраці з працівниками Національної поліції в Чернігівській області викрили міжнародне злочинне угруповання, яке займалося контрабандою людей до країн ЄС. Документування згаданої злочинної діяльності триває вже кілька місяців. У результаті ретельної та ґрунтовної роботи було затримано двох мешканців Івано-Франківська. Вони мали намір завершити контрабанду двох громадян Індії до держав ЄС. Злочинці помістили іноземців у дерев'яний ящик вантажного мікроавтобуса. Водночас правоохоронці затримали організатора каналу нелегальної міграції, яким виявився громадянин Шрі-Ланки [157]. Тож взаємодія вказаних вище суб'єктів забезпечує цілісність правоохоронного впливу, усуває дублювання повноважень та мінімізує прогалини в реагуванні на загрози. Узгоджені дії дають змогу своєчасно виявляти й припиняти порушення режиму державного кордону, ефективно документувати правопорушення та забезпечувати належну процесуальну перспективу справ. Взаємодія також сприяє стабільності оперативної обстановки в прикордонних районах, підвищує керованість сил і засобів та зміцнює загальний рівень безпеки.

Акцентуємо на взаємодії Державної прикордонної служби України з органами Державної митної служби України та Державної податкової служби України. Службова особа органу (підрозділу) охорони державного кордону в разі виявлення під час оперативно-службової діяльності в пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон, контрольному пункті в'їзду-виїзду, контрольованому прикордонному районі майна, яке не має власника або власник якого невідомий (далі – майно), крім випадків виявлення

транспортних засобів, що містять ознаки майна, яке не має власника або власник якого невідомий: вживає заходів щодо збереження майна; негайно інформує відповідний центр управління службою із зазначенням часу та обставин виявлення майна; складає акт про виявлення з детальним описом майна, що чітко його ідентифікує, та забезпечує подальше його збереження до прибуття адміністративно-оперативної групи; передає майно та акт про виявлення (з відміткою про передавання) адміністративно-оперативній групі [83]. Центр управління службою відділу прикордонної служби негайно, але не пізніше ніж через 30 хвилин з моменту отримання повідомлення про виявлення майна, про час та обставини його виявлення доповідає начальнику відділу прикордонної служби та інформує ГУ ДПС, що знаходиться на адміністративній території, на якій його виявлено, а також центр управління службою органу охорони державного кордону. Начальник відділу прикордонної служби організовує та забезпечує: прибуття до місця виявлення майна адміністративно-оперативної групи; транспортування та зберігання майна; доставлення та передавання майна до відповідного ГУ ДПС [83]. Оцінюючи ступінь нормативної визначеності Порядку взаємодії між Державною прикордонною службою України та Національною поліцією України у сфері забезпечення режиму державного кордону та прикордонного режиму, можна констатувати, що його регулятивна модель має переважно рамковий характер. Документ формує загальні засади координації, визначає напрями співробітництва та закріплює обов'язок інформаційного обміну й спільного реагування, однак у низці положень використовує оціночні формулювання та узагальнені конструкції без детальної процедурної конкретизації. З точки зору теорії адміністративного права, така нормативна техніка засвідчує орієнтацію на встановлення координаційного механізму, а не на вичерпну регламентацію кожного алгоритму дій. У тексті простежується акцент на узгодженості діяльності, взаємному інформуванні, проведенні спільних заходів і плануванні, проте порядок прийняття окремих управлінських рішень, строки реагування або стандартизовані процедури

документування визначаються не завжди з достатньою деталізацією. Це зумовлює певний простір для дискреції на рівні територіальних підрозділів.

Узагальнюючи, можемо дійти висновку, що взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими державними органами є не лише допоміжним елементом, а системоутворюючим чинником у механізмі мінімізації прикордонних ризиків. Зазначене пояснюється тим, що сучасні загрози в прикордонному просторі мають комплексний, міжсекторальний характер і не обмежуються лише 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. 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. У цьому контексті взаємодія трансформується з формальної координації дій у багаторівневий механізм спільного управління прикордонною безпекою.

На нашу думку, перспективними кроками в напрямі покращення цієї взаємодії є запровадження ризик-орієнтованих підходу, цифровізація інформаційного обміну й поглиблення міжвідомчої інтеграції. Узгодженість та взаємодоповнюваність компетенцій різних за правовим статусом і функціональним призначенням державних органів створює передумови для переходу від реактивної моделі реагування на порушення до превентивної системи управління прикордонними ризиками, що відповідає сучасним стандартам безпеки й державного управління.

Висновки до розділу 2

Зауважено, що правовий статус Державної прикордонної служби України – це комплексна політико-правова категорія, що відображає місце й 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 виокремлено: оперативно-розшукову; аналітичну; контрольну та координаційну функції.

Аргументовано, що в межах реалізації оперативно-розшукової функції Державною прикордонною службою України виконуються завдання щодо: виявлення відповідних ризиків, встановлення їх джерел, форм і можливих напрямів реалізації; мінімізації вірогідності їх вияву й рівня небезпеки, що вони становлять для правового режиму державного кордону й національних інтересів; ужиття першочергових заходів щодо локалізації та припинення відповідних проявлених загроз, здійснення заходів із встановлення та забезпечення усунення завданої цими загрозами шкоди.

Зазначено, що змістом контрольної функції в управлінні ризиками на кордонах є систематична діяльність з перевірки законності тих процесів, що відбуваються на кордонах і в прикордонній території, з метою з'ясування рівня їх можливої небезпеки для режиму державного кордону, своєчасного виявлення відповідних порушень і вжиття заходів щодо їх усунення, а також виявлення та ліквідації умов і факторів, що сприяють підвищенню рівня вірогідності вияву відповідних ризиків.

Обґрунтовано, що перелік владних повноважень Державної прикордонної служби України є широким, утім їх можна об'єднати в групи, а саме: а) правоохоронні, які охоплюють права й обов'язки щодо: здійснення

превентивних, оперативно-розшукових заходів, юрисдикційної діяльності, застосування заходів впливу, спеціальних засобів та примусу; б) контрольні, які уможлиблюють здійснення зазначеним суб'єктом різного роду перевірок, необхідних для з'ясування законності перетину кордону, недопущення відповідних порушень норм матеріального і процедурного законодавства. Ці повноваження, окрім іншого, передбачають використання органами й посадовими особами Державної прикордонної служби України спеціальних технічних засобів; в) безпекові, що надають можливість цьому суб'єкту, в особі його органів і посадових осіб, здійснювати заходи відсічі й 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 і 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 кордонам, здійснення інформаційно-аналітичної роботи та планування.

Зроблено висновок, що чинне українське законодавство нині змістовно регламентує правовий статус Державної прикордонної служби України. Зокрема, такі його елементи, як завдання, функції, принципи, повноваження мають детальне викладення в офіційних джерелах. Однак водночас зауважено, що організаційно-правовий стан Державної прикордонної служби України як суб'єкта управління ризиками має і недоліки, зокрема потребують деталізації питання його аналітичної та координаційної діяльності.

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 цих форм належить: 1) документальна

перевірка; 2) фізичний огляд або візуальна ідентифікація; 3) опитування; 4) технічний контроль; 5) аналітична робота.

З'ясовано, що перевірка документів як форма ідентифікації Державною прикордонною службою України ризиків незаконного перетину кордону – це не формальність, що зводиться до порівняння рис обличчя людини з фотографією в паспорті, а комплексний інструмент з ідентифікації та діагностування певних ризиків, а саме: перетин кордону за підробленими, недійсними або чужими документами; перетин кордону суб'єктами, які мають заборону або обмеження щодо в'їзду в країну чи виїзду за її межі; перетин кордону особами, перебування яких державі становить чи може становити загрозу для національної безпеки, прав і законних інтересів громадян та інших осіб, які перебувають в Україні на законних підставах; перетин кордону особами, які перебувають у розшуку (національному чи міжнародному); перевезення через державний кордон об'єктів (предметів, речей), із порушенням вимог щодо їх документального супроводу, або таких, щодо ввезення або вивезення яких встановлено особливий порядок, зокрема певні обмеження чи заборони.

Виокремлено опитування як форму ідентифікації Державною прикордонною службою України ризиків незаконного перетину кордону. Зауважено, що в процесі опитування вповноважені особи зосереджують увагу на: правдивості відповідей особи, логіці викладення нею відповідних подій; узгодженості наданих особою відповідей з іншими відомостями про неї та її діяльність; поведінкових реакціях під час опитування. Опитування є ефективним і гнучким інструментом ідентифікації ризиків, однак його дієвість значною мірою залежить від рівня професійної підготовки та досвідченості уповноваженої особи, а також слід враховувати наявність високого рівня суб'єктивізму під час реалізації цієї форми ідентифікації.

Аргументовано, що аналітична робота як форма ідентифікації ризиків під час перетину державного кордону є інтелектуальною діяльністю 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 правового режиму державного кордону, вироблення на основі наявного досвіду, поточної ситуації та проголошених принципів і пріоритетів відповідних прогнозів, планів і рекомендацій щодо адекватного й дієвого реагування на актуальні та потенційні загрози, удосконалення та розвиток механізму протидії їм. Аналітична ідентифікація забезпечує формування цілісної, ґрунтовної та об'єктивної інформаційної картини про відносини, процеси та події, що відбуваються у сфері управління державними кордонами, про закономірності й тенденції, що в них панують, про їх корисність, рівень актуальної чи потенційної небезпеки. Усе це є необхідним для прийняття ефективних управлінських рішень щодо управління ризиками в досліджуваних сфері.

Доведено, що метод оцінювання ризиків незаконного перетину кордону Державною прикордонною службою України є способом пізнання природи й характеристики сутнісного змісту відповідної загрози, з'ясування вірогідності її настання, а також визначення масштабів впливу та рівня небезпеки її наслідків. До переліку цих методів належить: 1) профілювання; 2) кількісна оцінка; 3) якісна оцінка; 4) комбінований метод, у змісті якого поєднується кількісний та якісний способи оцінювання.

Зазначено, що метод профілювання ризиків під час перетину кордону є важливим способом оцінки відповідних загроз. Його перевагою є те, що він 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). Зазначений метод дає змогу сформувати певні шаблони управління окремими різновидами ризиків, що надає можливість більш оперативно й ефективно реагувати на них, за рахунок концентрації для цього необхідних ресурсів і посилення фактору системності. Однак водночас не можна ідеалізувати цей метод,

оскільки він, по-перше, суттєво залежить від якості та повноти інформації про ризики, а по-друге, він не досить гнучкий, оскільки не враховує можливі особливості та специфікації ризиків, яких немає в профілі.

З'ясовано, 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. Особливостями такої взаємодії є такі: 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 охоплює 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: спрямованість на забезпечення єдиного безпекового режиму в межах прикордонного простору.

Акцентовано, що скоординована діяльність Державної прикордонної служби та Національної гвардії дає змогу 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 і уніфікація процедур підвищують ефективність управління силами та засобами, зменшують дублювання функцій і дають змогу швидше адаптуватися до змін оперативної обстановки. В умовах воєнного стану або масштабних надзвичайних ситуацій така взаємодія є не лише доцільною, а й необхідною передумовою стійкості держави.

Зроблено висновок, що взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими державними органами є не лише допоміжним елементом, а системоутворюючим чинником у механізмі мінімізації прикордонних ризиків. Зазначене пояснюється тим, що сучасні загрози в прикордонному просторі мають комплексний, міжсекторальний характер і не обмежуються лише порушенням режиму державного кордону. Вони охоплюють міграційні процеси, транскордонну злочинність, економічні правопорушення, безпекові та воєнні виклики, що об'єктивно потребує консолідації управлінських, інформаційних та ресурсних можливостей різних суб'єктів публічної влади. 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. У цьому контексті взаємодія трансформується з формальної координації дій у багаторівневий механізм спільного управління прикордонною безпекою. Зауважено, що перспективними кроками в напрямі покращення цієї взаємодії є запровадження ризик-орієнтованого підходу, цифровізація інформаційного обміну й поглиблення міжвідомчої інтеграції. Узгодженість і взаємодоповнюваність компетенцій різних за правовим статусом та функціональним призначенням державних органів створює передумови для

переходу від реактивної моделі реагування на порушення до превентивної системи управління прикордонними ризиками, що відповідає сучасним стандартам безпеки й державного управління.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ НА ДЕРЖАВНОМУ КОРДОНІ

3.1. Оптимізація правового регулювання процедур прикордонного контролю на основі ризик-орієнтованого підходу

Сучасні трансформаційні процеси у сфері забезпечення національної безпеки, інтенсифікація транскордонної мобільності населення, розвиток міжнародної торгівлі та посилення гібридних загроз зумовлюють необхідність перегляду традиційних підходів до здійснення прикордонного контролю. В умовах обмеженості ресурсів держави й одночасного підвищення вимог до ефективності безпекових механізмів, особливої актуальності набуває впровадження ризик-орієнтованого підходу як концептуальної основи організації прикордонних контрольних процедур. У цьому контексті доцільно зауважити, що діяльність Державної прикордонної служби України здійснюється в умовах постійної зміни характеру загроз, – від нелегальної міграції та транскордонної злочинності до терористичних ризиків і використання кордону в умовах збройної агресії. За таких обставин формально-уніфікована модель контролю, що передбачає однаковий обсяг перевірочних заходів щодо всіх осіб і транспортних засобів, втрачає ефективність. Натомість ризик-орієнтований підхід дає змогу диференціювати інтенсивність контрольних процедур залежно від рівня ймовірності загрози, забезпечуючи концентрацію зусиль на найбільш вразливих напрямках.

Зазначимо, що поняття ризик-орієнтованого підходу активно використовується на законодавчому рівні. Наприклад, у Законі України «Про Бюро економічної безпеки України» зазначено, що ризик-орієнтований

підхід – це виявлення, оцінювання й визначення ризиків вчинення кримінальних правопорушень у сфері економіки, а також вжиття відповідних заходів щодо управління ризиками у спосіб й у обсязі, що забезпечують мінімізацію таких ризиків залежно від їх рівня [64]. У Законі України «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією» визначено, що ризик-орієнтований підхід – це забезпечення безпечного виробництва, використання хімічної продукції, оброблення її відходів шляхом визначення ризиків їх небезпечного впливу на здоров'я людини та/або довкілля, що виникають під час діяльності, пов'язаної з виробництвом та використанням хімічної речовини, визначення та здійснення заходів, необхідних для забезпечення контролю ризиків, а також унеможливлення відповідних ризиків [70]. В іншому Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» зазначено, що ризик-орієнтований підхід – це визначення (виявлення), оцінка (переоцінка) та розуміння ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та/або фінансування розповсюдження зброї масового знищення, а також вжиття відповідних заходів щодо управління ризиками в спосіб і в обсязі, що забезпечують мінімізацію таких ризиків залежно від їх рівня [74]. Законом України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» закріплено, що ризик-орієнтований підхід – це підхід, що застосовується регулятором під час: а) здійснення державного регулювання для створення системи норм, спрямованих на мінімізацію негативних наслідків ризиків, притаманних діяльності надавачів фінансових послуг залежно від видів фінансових послуг, що надаються такими надавачами; б) здійснення нагляду за надавачами фінансових послуг для визначення й виявлення, оцінки та переоцінки, а також розуміння ризиків, притаманних діяльності таких надавачів фінансових послуг, а також вжиття відповідних пропорційних наглядових заходів для їх мінімізації з урахуванням профілю ризиків, суттєвості

виявлених ризиків, розміру, особливостей діяльності, бізнес-моделі надавача фінансових послуг [99].

Зауважимо, що попри активне використання поняття ризик-орієнтованого підходу в законодавстві України, аналіз наведених дефініцій засвідчує низку концептуальних недоліків. Передусім немає уніфікованої змістовної моделі 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. Отже, 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 визначено, 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. Також проблемним є акцент лише на мінімізації ризиків без урахування концепції допустимого або прийнятного ризику, що не повною мірою відповідає сучасній теорії публічного управління. Водночас у нормах часто немає чітких критеріїв пропорційності заходів залежно від рівня ризику, що залишає значний простір для дискреції правозастосовних органів.

Отже, основний недолік наведених підходів полягає не в ідеї ризик-орієнтованості, а в її нормативній неповноті та концептуальній розпорошеності. Законодавство демонструє прагнення використовувати сучасну управлінську парадигму, проте не завжди забезпечує її системне й уніфіковане впровадження. Для подолання цих недоліків необхідним є вироблення загальнотеоретичної моделі ризик-орієнтованого підходу в публічному праві, яка б визначала його сутнісні ознаки, принципи

застосування й механізм трансформації оцінки ризику в юридично значущі рішення.

Дослідження ризик-орієнтованого підходу здійснювали багато науковців, які його розглядали в межах досить різноманітних проблематик. Зокрема, О. М. Григоренко, Ю. П. Ключка та В. В. Олійник акцентують, що ризик-орієнтований підхід – це застосування значення ризику негативної події, що може статися на певному об'єкті чи в природному середовищі для визначення ступеню їх небезпечності й використання цього значення як єдиного з критеріїв управління. Автори зауважують, що нині механізми управління ризиками, спрямовані на зменшення їх значень, не набули широкого практичного застосування. Зокрема, кількісна оцінка ризиків використовується лише в окремих областях, а саме під час аналізу безпеки атомних електричних станцій, декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки. Водночас недосконалі нормативно-правові, організаційні та технічні методи управління ризиками не дають змоги досягти рівнів ризиків, що відповідають рівням економічно розвинутих держав [51].

Варто розглянути підхід В. М. Герасименка, який у своєму науковому дослідженні зазначає, що управління ризиками за ризик-орієнтованого підходу – це сукупність організаційних заходів, методик і процедур, що створюються та використовуються для ефективного здійснення управління ризиками. Автор зауважує, що метою ризик-орієнтованого підходу є забезпечення достатньої впевненості в досягненні поставлених перед підприємством цілей: 1) стратегічних – цілі високого рівня, співвіднесені з місією підприємства; 2) операційних – забезпечення ефективності фінансово-господарської діяльності та економічного використання ресурсів, а також забезпечення збереження активів підприємства; 3) цілей у сфері підготовки звітності – забезпечення повноти й достовірності бухгалтерської (фінансової), статистичної, управлінської та іншої звітності; 4) цілей у сфері дотримання законодавства – дотримання застосовних до підприємства вимог законодавства й локальних нормативних актів підприємства [16].

Цікавою в контексті нашого дослідження є думка В. Некрасова та Г. Катамадзе, які вказують, що ризик-орієнтований підхід – це визначення (виявлення), оцінка (переоцінка) та розуміння ризиків, а також вжиття відповідних заходів щодо управління виявленими ризиками в спосіб і в обсязі, що забезпечують мінімізацію таких ризиків залежно від їх рівня. Автори акцентують, що застосування ризик-орієнтованого підходу правоохоронними органами, які опікуються питаннями забезпечення національної, економічної, публічної безпеки тощо, здійснюється в порядку, визначеному їх внутрішніми документами, з урахуванням підходів, окреслених для центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України. Внутрішні документи повинні містити програму управління ризиками національної, економічної, публічної безпеки, що враховує визначення ризиковості окремих осіб, груп, юридичних осіб та об'єктів, ризики процесів і діяльності, використання наявних організаційних форм підприємництва в злочинних цілях, охоплюючи ризик використання технологічних досягнень, ризик-рішення й ризик-послуги розпорядників бюджетних коштів тощо [49, с. 315].

Ризик-орієнтований підхід є надзвичайно важливим інструментом у сфері судово-економічних експертиз глобальних фінансових схем, оскільки він дає змогу ефективно й системно оцінювати потенційні загрози та ризики, що виникають унаслідок складних фінансових операцій і міжнародних економічних зв'язків. Застосування цього підходу надає можливість не лише здійснити детальний аналіз фінансових потоків і операцій, а й забезпечити точний, обґрунтований і достовірний аналіз можливих економічних наслідків для учасників розслідування та глобальної економіки загалом. Це є важливим фактором для виявлення й запобігання економічних злочинів, як-то фінансові шахрайства та маніпуляції. Проте для досягнення максимальної ефективності впровадження ризик-орієнтованого підходу в судово-економічні експертизи на майбутнє необхідно подолати низку технічних, методологічних і організаційних бар'єрів. Одним із головних викликів є необхідність

забезпечення доступу до достовірних, актуальних і повних даних про фінансові операції, що дає змогу здійснювати комплексний аналіз глобальних фінансових схем [19].

З наведених наукових позицій можна зробити висновок про те, що ризик-орієнтований підхід у сучасній науковій думці розглядається як універсальний інструмент управління ризиками, який передбачає їх виявлення, оцінювання й застосування відповідних заходів впливу залежно від рівня небезпеки. Причому дослідники акцентують 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 і правових цілей діяльності суб'єктів управління. Водночас аналіз наукових підходів засвідчує, що, попри визнання значного потенціалу ризик-орієнтованого підходу, його практичне застосування в різних сферах є обмеженим. Науковці зосереджують увагу на недостатньому рівні нормативно-правового, організаційного та методологічного забезпечення управління ризиками, що ускладнює широке впровадження відповідних механізмів у практичну діяльність державних органів та інших суб'єктів. Крім того, ефективність реалізації такого підходу значною мірою залежить від наявності належної інформаційної бази, сучасних аналітичних методів і чітко визначених процедур управління ризиками. Отже, узагальнення наукових позицій дає змогу дійти висновку, що ризик-орієнтований підхід поступово формується як важливий методологічний принцип управління в різних сферах суспільних відносин, однак його ефективне застосування потребує подальшого розвитку нормативного, організаційного й методичного забезпечення, а також адаптації до специфіки конкретних напрямів діяльності.

Узагальнення наведених вище наукових позицій, а також норм чинного законодавства, дає можливість дійти висновку, що ризик-орієнтований підхід у здійсненні прикордонного контролю слід тлумачити як 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 й ефективного використання ресурсів Держприкордонслужби, а також інших суб'єктів, з якими вона взаємодіє за відповідним напрямом.

Значення ризик-орієнтованого підходу відображено в таких ключових аспектах:

- забезпечує підвищення ефективності прикордонного контролю шляхом зосередження основної уваги на найбільш імовірних загрозах;
- сприяє раціональному використанню ресурсів спеціально уповноважених суб'єктів;
- дає змогу поєднати інтереси безпеки держави з необхідністю забезпечення швидкого та зручного перетинання кордону для законослухняних осіб;
- підвищує здатність держави своєчасно виявляти й запобігати нелегальній міграції, транскордонній злочинності, контрабанді та іншим загрозам;
- сприяє інтеграції національної системи прикордонного контролю до сучасних міжнародних та європейських стандартів управління кордонами.

Не можна не зауважити, що, попри нормативне закріплення окремих елементів аналізу ризиків у відомчих актах, чинна модель правового регулювання прикордонного контролю в Україні не забезпечує повноцінної інтеграції результатів оцінки ризиків у процесуальний механізм прийняття рішень. Це зумовлює фрагментарність застосування ризик-орієнтованого підходу, брак чіткої диференціації процедур контролю та недостатню визначеність меж дискреційних повноважень посадових осіб. У європейському правовому просторі ризик-орієнтоване управління кордонами розглядається як ключовий елемент інтегрованого управління кордонами, що

реалізується, зокрема, у практиці Frontex і ґрунтується на стандартах Європейського Союзу. Гармонізація національного законодавства з цими підходами є важливою передумовою євроінтеграційного поступу України.

Аналіз ризиків є відправною точкою для всієї діяльності Frontex, від прийняття стратегічних рішень на високому рівні до планування та реалізації оперативної діяльності. Frontex збирає широкий спектр даних від держав-членів, органів ЄС, країн-партнерів та організацій, а також з відкритих джерел про ситуацію на кордонах Європи та за їх межами. Дані аналізуються з метою створення уявлення про ситуацію на зовнішніх кордонах ЄС і ключові фактори, що впливають на неї та зумовлюють її. Крім встановлення тенденцій та виявлення ризиків, Frontex також надає консультації щодо відповідних оперативних заходів реагування на різні виклики, включаючи транскордонну злочинність, на зовнішніх кордонах ЄС. Це дає змогу оптимізувати використання наявних ресурсів і максимізувати ефективність вжитих заходів. Аналіз ризиків агентства використовується для консультування щодо прийняття рішень на високому рівні, а також для щоденної координації спільних операцій. Діяльність Frontex з аналізу ризиків поділяється на три категорії: стратегічний аналіз, оперативний аналіз та аналіз третіх країн. Стратегічний аналіз спрямований переважно на високопосадовців, які приймають стратегічні рішення, тоді як оперативний аналіз підтримує спільні операції, координовані Frontex. Аналіз третіх країн спрямований на довгострокову співпрацю із зовнішніми партнерами в регіонах, звідки виникають загрози й виклики для зовнішнього кордону ЄС та через які вони проходять (Західні Балкани, Туреччина, Східне партнерство та Африка) [151].

Frontex 3 червня 2025 року опублікувало щорічний аналіз ризиків на 2025–2026 роки. У звіті представлено комплексний огляд актуальних викликів на зовнішніх кордонах Європейський Союз, який слугує підґрунтям для стратегічного планування у сфері управління європейськими кордонами. Висновки щодо ключових ризиків використовуються для формування

політики та прийняття стратегічних управлінських рішень. Порівняно з попередніми випусками, нове видання також містить аналіз ситуації на повітряних кордонах, у сфері повернення мігрантів, а також оцінку наявних вразливостей системи прикордонного управління. Зокрема, щодо повітряних кордонів зазначається підвищення кількості випадків використання підроблених документів, зловживань візовими режимами та використання аеропортів із нижчим рівнем контролю. На східних сухопутних кордонах ЄС агентство зосереджує увагу на посиленні гібридних загроз, зокрема на використанні міграційних потоків як інструменту політичного тиску. Водночас на південному напрямі нестабільність у країнах Африки й інші зовнішні чинники спричиняють появу нових міграційних маршрутів і розширення масштабів контрабандної діяльності. У звіті також описано посилення ролі організованих злочинних мереж, які дедалі активніше використовують цифрові технології й безпілотні літальні апарати для обходу прикордонного контролю. Крім цього, актуальними є гібридні загрози, зокрема поширення дезінформації, здійснення актів саботажу та спроби дестабілізувати єдність ЄС [147].

Для вирішення проблем, що виникають через міграцію, гібридні загрози та транскордонну злочинність, у звіті Frontex викладено такі рекомендації для ЄС:

- 1) запропонувати перспективний та адаптивний підхід, що ґрунтується на прогностичних даних розвідки Європейського інтегрованого управління кордонами (EIBM) та обґрунтованому й гнучкому оперативному реагуванні;
- 2) забезпечити повне розгортання й використання функціональних можливостей Європейської системи прикордонного спостереження (EUROSUR);
- 3) покращити здатність обробляти й обмінюватися розвідувальними даними з різними суб'єктами з різних професійних груп;

4) підвищити стійкість кордонів шляхом значних інвестицій у передові технології спостереження, механізми обміну розвідувальними даними та нарощування потенціалу;

5) посилити безпеку кордонів у межах Плану дій ЄС щодо України щодо загрози перенаправлення вогнепальної зброї та спроб контрабанди;

6) зміцнювати багатосторонню співпрацю, зокрема з партнерами з Північної Африки та Західних Балкан;

7) забезпечити операційну готовність системи в'їзду/виїзду (EES) та Європейської системи інформації та авторизації подорожей (ETIAS);

8) посилити свою стратегію повернення, збалансувавши підвищення ролі Frontex з потужними національними можливостями [147].

У межах моніторингу й аналізу ризиків варто вказати Eurosur. Це система обміну інформацією, розроблена для покращення управління зовнішніми кордонами Європи. Вона спрямована на підтримку держав-членів шляхом підвищення їхньої ситуаційної обізнаності та можливостей реагування в боротьбі з транскордонною злочинністю, боротьбі з нелегальною міграцією та запобіганні втратам мігрантів на морі. Основою Eurosur є мережа Національних координаційних центрів (далі – НКЦ). Кожна держава-член створює НКЦ, який об'єднує органи, відповідальні за прикордонний контроль у певній державі-члені. Основна роль НКЦ полягає в координації діяльності з прикордонного спостереження на національному рівні та слугує центром обміну інформацією. НКЦ збирають місцеву та національну інформацію про те, що відбувається на кордоні, включаючи незаконний перетин кордону та злочинну діяльність. Дані, оброблені персоналом НКЦ, створюють національну ситуаційну картину. НКЦ також відповідають за обмін відповідною інформацією з іншими державами-членами та Frontex. На основі цих даних та інформації з інших джерел Frontex створює європейську ситуаційну картину та спільну розвідувальну картину передкордонної зони (зосереджену на районах за межами Шенгенської зони та кордонів ЄС) [149].

Послуги Eurosur Fusion Services охоплюють можливості автоматизованого відстеження та виявлення суден, програмні функції, що дає змогу виконувати складні розрахунки для виявлення аномалій та прогнозування їхнього місцезнаходження, а також точні погодні й океанографічні прогнози. Послуги Fusion Services використовують оптичні та радіолокаційні супутникові технології для визначення місцезнаходження суден, підозрюваних у незаконному перевезенні людей, що часто наражає на небезпеку життя мігрантів. Багато послуг надаються у співпраці з Європейським агентством з морської безпеки (EMSA) та Супутниковим центром ЄС (SatCen). Окрім послуг, що надаються майже в режимі реального часу, Frontex також пропонує широкий спектр аналітичних продуктів, адаптованих для оперативного використання в межах Eurosur. Eurosur виходить за межі простої ситуаційної обізнаності, вказуючи на адекватний рівень оперативного реагування на різних ділянках кордону. Для цього держави-члени розділили свої зовнішні сухопутні та морські кордони на ділянки. Кожній із цих ділянок кордону присвоюється рівень впливу – низький, середній або високий, – який стосується безпеки певної ділянки кордону, оціненої за виявленими рівнями ризику незаконного перетину кордону або транскордонної злочинності. Заходи, які необхідно вжити для зниження ризиків, залишаються відповідальністю окремих держав-членів, хоча у випадку прикордонних районів з «високим рівнем впливу» вони можуть звернутися за оперативною допомогою до Frontex у формі пріоритетних просторових послуг, спільної операції або швидкого втручання [149].

Проведений аналіз дає можливість сформулювати такі особливості ризик-орієнтованого підходу в прикордонному контролі:

- по-перше, ґрунтується на систематичному аналізі ризиків і використанні аналітичної інформації під час прийняття управлінських рішень;

- по-друге, передбачає диференціацію процедур прикордонного контролю залежно від рівня ризику;
- по-третє, поєднує аналітичну діяльність із практичними заходами контролю;
- по-четверте, передбачає використання інформаційних систем, баз даних та міжвідомчого обміну інформацією;
- по-п'яте, орієнтований на превентивний характер діяльності, тобто спрямований на попередження загроз, а не лише реагування на них;
- по-шосте, потребує належного нормативно-правового, організаційного та методичного забезпечення.

Отже, проведений у роботі аналіз дає змогу дійти висновку, що оптимізація правового регулювання процедур прикордонного контролю на основі ризик-орієнтованого підходу повинна здійснюватися системно та передбачати комплекс послідовних змін у нормативній, організаційній та інформаційній площинах, зокрема:

- по-перше, нормативне закріплення ризик-орієнтованого підходу як одного з базових принципів здійснення прикордонного контролю. Йдеться про внесення відповідних положень до законодавства, яке регулює порядок перетинання державного кордону, із визначенням сутності цього підходу, його основних принципів та меж застосування. Зазначене, як вбачається, дасть змогу надати результатам аналізу ризиків належного юридичного значення під час прийняття управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки;
- по-друге, переглянути процедури правового використання результатів аналізу ризиків, зокрема слід передбачити чіткий механізм трансформації результатів оцінки ризику у конкретні управлінські рішення щодо інтенсивності та характеру контрольних заходів. Це передбачає можливість диференціації процедур прикордонного контролю залежно від рівня встановленого ризику, що дозволить зосереджувати основні ресурси на найбільш небезпечних напрямках;

– 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. Такий підхід забезпечить більш обґрунтоване прийняття рішень і підвищить ефективність діяльності відповідних органів;

– по-четверте, удосконалити інформаційно-аналітичне забезпечення прикордонного контролю, адже ефективне застосування ризик-орієнтованого підходу неможливе без належного функціонування сучасних інформаційних систем, інтегрованих баз даних і налагодженого обміну інформацією між суб'єктами, що беруть участь у забезпеченні прикордонної безпеки, передусім між Державною прикордонною службою України, митними органами, правоохоронними структурами та іншими державними інституціями;

– по-п'яте, необхідним є посилення міжвідомчої координації та міжнародного співробітництва у сфері управління ризиками на кордоні. Обмін інформацією, спільний аналіз ризиків та координація дій із міжнародними партнерами дають змогу більш ефективно реагувати на транснаціональні загрози, зокрема незаконну міграцію, транскордонну злочинність та контрабанду;

– по-шосте, забезпечити належний баланс між безпековими інтересами держави та дотриманням прав і свобод людини. Запровадження ризик-орієнтованого підходу повинно супроводжуватися чітким визначенням меж дискреційних повноважень посадових осіб та встановленням процедурних гарантій, що унеможливлюють свавільне застосування контрольних заходів.

Отже, оптимізація правового регулювання процедур прикордонного контролю на основі ризик-орієнтованого підходу має передбачати комплексні зміни, спрямовані на інтеграцію результатів аналізу ризиків у процес прийняття управлінських рішень, підвищення ефективності

використання ресурсів та забезпечення належного рівня безпеки державного кордону.

3.2. Удосконалення порядку адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону

Вирішення наявних проблем, пов'язаних із управлінням ризиками у сфері прикордонного контролю як засіб запобігання незаконному перетину державного кордону, вимагає якісного вдосконалення порядку адміністративної відповідальності. Відповідальність за незаконний виїзд чоловіків за кордон може бути адміністративною або кримінальною. Усе залежить від обставин правопорушення. Зокрема, за незаконний перетин кордону може застосуватися адміністративна відповідальність, що регулюється ст. 204-1 КУпАП [31]. Вона застосовується в разі перетину кордону поза пунктами пропуску. Також під вказану статтю підпадають випадки, коли перетинається кордон у пунктах пропуску, але без відповідних документів або з такими, що містять недостовірні відомості про людину. Кримінальна відповідальність за незаконний перетин кордону настає за більш серйозні порушення [52]. Згідно зі ст. 332-2 Кримінального кодексу України «Незаконне перетинання державного кордону України», вона настає за незаконне перетинання державного кордону України особами, з метою завдання шкоди інтересам держави, а також за перетинання державного кордону особами, яким заборонено в'їзд на територію України, або представниками підрозділів збройних сил чи інших силових відомств держави-агресора [52]. У межах окресленої в роботі проблематики ми зосередимо увагу на відповідальності адміністративній, а також проблемах її реалізації в сучасних умовах.

Зокрема, Г.П. Бондаренко акцентує, що адміністративна відповідальність – це форма реагування держави на правопорушення, яке

виявляється в застосуванні повноважними державними органами, службовими особами, громадськістю до винної особи адміністративних санкцій у межах і порядку, встановлених законодавством; це обов'язок правопорушника звітувати за свою протиправну поведінку і зазнавати за неї несприятливих наслідків, передбачених санкцією правової норми [6, с. 84]. На переконання О. Поштаренко, адміністративна відповідальність – це формально закріплений в адміністративно-правових нормах (юридична підстава) різновид ретроспективної юридичної відповідальності – негативної адміністративно-правової реакції держави на порушення як адміністративно-правових норм, так і норм інших галузей права в різних сферах публічного адміністрування, яка виникає з моменту вчинення адміністративного правопорушення (фактична підстава) і відображається в конкретних матеріальних і процесуальних правовідносинах між правопорушником і державою, метою яких є понесення правопорушником в установлених законом формах і порядку заходів адміністративного стягнення, яке є мірою відповідальності й застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, у дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [61, с. 178]. Недоліком такого підходу є його надмірна складність і перевантаженість змістом, що перешкоджає чіткому сприйняттю сутності адміністративної відповідальності. У визначенні поєднано значну кількість різнорідних елементів – юридичну та фактичну підстави відповідальності, характеристику правовідносин, мету застосування стягнення, а також виховні та превентивні функції. Унаслідок цього поняття адміністративної відповідальності фактично змішується з описом механізму її реалізації. Крім того, визначення значною мірою дублює загальні ознаки юридичної відповідальності та містить елементи, які більше характеризують провадження у справах про адміністративні правопорушення, ніж саму сутність адміністративної відповідальності.

Своєю чергою К. С. Ізбаш та А. А. Аносенков дійшли висновку, що адміністративна відповідальність у сфері міграційних правовідносин полягає в регламентованій правовими нормами взаємодії між державою, яку представляють уповноважені органи та посадові особи, і особою, яка вчинила адміністративне правопорушення в зазначеній сфері. Ця взаємодія реалізується шляхом накладення адміністративного стягнення, що спричиняє для порушника негативні наслідки особистого, майнового чи іншого характеру, а також передбачає офіційне засудження його дій. Метою такого впливу є запобігання й припинення адміністративних правопорушень, причому відповідальність реалізується через фактичне виконання накладеного стягнення [27]. Метою адміністративної відповідальності, як слушно зазначає В. В. Баштанник, є виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, у дусі дотримання законів, поваги до правил співжиття в суспільстві, а також запобігання нових адміністративних деліктів як самим порушником, так і іншими особами. Причому службові особи несуть адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил, забезпечення виконання яких є їх службовим обов'язком. Адміністративна відповідальність і система адміністративних правопорушень визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУАП) й іншими актами чинного законодавства. КУАП встановлює, що адміністративна відповідальність застосовується виключно на підставі та в порядку, передбачених чинним законодавством [3].

Аргументованою є позиція С. М. Алфьорова, який доводить, що адміністративна відповідальність – це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в

установлених законом формах і порядку [2]. Науковець виокремлює такі характерні особливості адміністративної відповідальності: 1) має зовнішній характер; 2) застосовується лише за вчинення правопорушення; 3) пов'язана з державним примусом у формах каральних і правовідновлюючих заходів; 4) визначена у нормах права; 5) притягнення правопорушника до відповідальності здійснюється в певному процесуальному порядку; 6) притягнення до відповідальності здійснюється уповноваженими державними органами та посадовими особами; 7) винна у вчиненні правопорушення особа несе певні втрати матеріального й побутового характеру, які передбачені законом [2]. Утім, як вбачається, недоліком наведеної наукової позиції є її певна узагальненість та описовість. Запропоноване визначення значною мірою відтворює загальні ознаки юридичної відповідальності загалом і не завжди чітко розкриває специфіку адміністративної відповідальності як самостійного виду публічно-правової відповідальності. Крім того, автор зосереджує увагу переважно на каральному аспекті державного примусу, недостатньо враховуючи превентивну та регулятивну функції адміністративної відповідальності. Також частина наведених ознак фактично дублює загальні характеристики будь-якої правової відповідальності, що дещо знижує їхню наукову конкретність.

Не можна не вказати наукову працю О. О. Леонідової, яка особливостями адміністративної відповідальності визначає: по-перше, урегулювання нормами інституту адміністративної відповідальності, що містяться в законах і підзаконних нормативних актах (наприклад, кримінальна відповідальність встановлюється винятково законами, а дисциплінарна – кодексом законів України про працю та іншими підзаконними актами, що визначають особливості статусу робітників та службовців); по-друге, підставою для адміністративної відповідальності є завжди вчинення адміністративного правопорушення; по-третє, за вчинення адміністративного проступку застосовуються адміністративні стягнення (за

скоєння злочину – кримінальна відповідальність, за вчинення дисциплінарного проступку – дисциплінарне стягнення); по-четверте, адміністративні стягнення мають право застосовувати не лише органи виконавчої влади, а й органи місцевого самоврядування, суди, де кримінальні покарання призначаються лише судами; п'ятою особливістю, яка відрізняє адміністративну відповідальність від інших видів відповідальності є передусім те, що заходи адміністративної відповідальності застосовуються згідно з законодавством, яке регламентує провадження у справах про адміністративні правопорушення, тоді як розгляд кримінальних справ здійснюється в межах кримінально-процесуального законодавства, а дисциплінарні справи розглядаються відповідно до норм, що визначають порядок дисциплінарного провадження [36]. Недоліком наведеної позиції є те, що вчена зосереджується переважно на формально-юридичних ознаках адміністративної відповідальності (нормативне закріплення, підстава, суб'єкти застосування та процесуальний порядок), однак не враховує низку її важливих характеристик. Зокрема, поза увагою залишено публічно-правову природу адміністративної відповідальності, її превентивну спрямованість, а також особливості суб'єктного складу, зокрема можливість притягнення до відповідальності як фізичних, так і юридичних осіб.

Зазначені вище наукові підходи дають змогу узагальнити, 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.

Характерними особливостями цієї відповідальності є такі:

- спеціальний об'єкт посягання – режим державного кордону та встановлений порядок його перетинання;

- тісний зв'язок із прикордонним контролем, оскільки правопорушення виявляються переважно безпосередньо під час здійснення контрольних процедур;

- притягнення до відповідальності, переважно має оперативний характер, оскільки фіксація правопорушення та складання матеріалів часто відбувається безпосередньо у пункті пропуску;

- спеціальний суб'єкт виявлення правопорушення, яким найчастіше є посадові особи Державної прикордонної служби України;

- можливість поєднання з іншими режимними правопорушеннями, пов'язаними з порушенням правил перебування іноземців, прикордонного режиму або режиму у пунктах пропуску;

- безпосередній зв'язок із забезпеченням національної безпеки, оскільки порушення порядку перетину кордону може створювати ризики нелегальної міграції, транскордонної злочинності або інших загроз;

- висока превентивна спрямованість, оскільки застосування адміністративних стягнень має на меті недопущення подальших порушень режиму кордону.

Аналізуючи напрями вдосконалення порядку адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону, слід зауважити, що нині на цьому питанні зосереджувалося недостатньо уваги, як на теоретичному, так і практичному рівнях. Отже, з метою вирішення відповідних проблем вбачається необхідним:

- по-перше, уточнити склад адміністративних правопорушень, пов'язаних із порушенням правил перетину державного кордону, закріплених у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Склад правопорушення – це сукупність визначених законом об'єктивних і суб'єктивних виявів протиправного діяння, за вчинення якого передбачено юридичну відповідальність. Склад правопорушення є юридичною

конструкцією, яка виводиться зі змісту норм права та є необхідною під час правозастосування для юридичної кваліфікації певного діяння як правопорушення. До складу правопорушення входять такі елементи: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона [121]. Склад адміністративних правопорушень, пов'язаних із порушенням правил перетину державного кордону, передбачений у кількох статтях Кодекс України про адміністративні правопорушення. Основними з них є: 1) ст. 202 КУпАП – Порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду; 2) ст. 204-1 КУпАП – незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України; 3) ст. 204-2 КУпАП – порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї; 4) ст. 204-3 КУпАП – незаконне переміщення товарів через державний кордон України; 5) ст. 204-4 КУпАП – порушення порядку в'їзду до району проведення воєнних (бойових) дій або виїзду з нього [31]. Крім того, у практиці забезпечення режиму кордону можуть застосовуватися й інші норми КУпАП, які опосередковано стосуються прикордонної сфери (наприклад, порушення правил перебування іноземців). На наше переконання, наявні формулювання окремих норм є надто загальними та не завжди дають змогу чітко відмежувати адміністративні правопорушення від суміжних правопорушень або кримінальних діянь. Тому необхідно конкретизувати об'єктивні й суб'єктивні ознаки відповідних правопорушень, а також визначити диференційований підхід до відповідальності залежно від характеру порушення, способу його вчинення та рівня суспільної небезпечності;

– по-друге, спростити й уніфікувати процедури документування правопорушень. Органи Державної прикордонної служби України розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах

в'їзду – виїзду, порушенням іноземцями та особами без громадянства законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, невиконанням рішення про заборону в'їзду в Україну, порушенням порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України або виїзду з неї, а також з порушенням порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього (ст. 202–203-1 (щодо порушень, виявлених у пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України, контрольному пункті в'їзду-виїзду або контрольованому прикордонному районі), ст. 204-2, 204-4) [31]. Від імені органів Державної прикордонної служби України розглядати справи про адміністративні правопорушення й накладати адміністративні стягнення мають право: начальники органів охорони державного кордону та Морської охорони Державної прикордонної служби України та їх заступники; інші посадові особи, уповноважені керівником центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону України. Уповноважені посадові особи органів Державної прикордонної служби України можуть стягувати накладені ними штрафи незалежно від їх розміру в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон, контрольних пунктах в'їзду-виїзду та місцях їх дислокації виключно за допомогою безготівкових платіжних терміналів [31]. Вирішення цієї проблеми вбачається можливим шляхом використання електронних протоколів, цифрових засобів фіксації правопорушень та автоматизованих інформаційних систем. Це сприятиме підвищенню оперативності розгляду справ та зменшенню адміністративного навантаження на посадових осіб;

– по-третє, необхідним є підвищення ефективності застосування адміністративних стягнень. Для цього доцільно переглянути систему санкцій з огляду на сучасні виклики у сфері прикордонної безпеки, передбачивши більш гнучку систему штрафів або інших заходів впливу залежно від характеру правопорушення. Водночас важливо забезпечити співмірність адміністративних санкцій з тяжкістю вчиненого правопорушення.

Адміністративна відповідальність за незаконний перетин кордону тягне за собою накладання штрафу від 200 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративний арешт на строк до 15 діб. У випадку, якщо порушення вчинене повторно протягом року або групою осіб, то розмір штрафу за незаконний перетин кордону може варіюватися від 500 до 800 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Крім того, застосовується конфіскація знарядь та засобів вчинення правопорушення: інструментів для розрізання огорож, транспортних засобів, технічних засобів навігації тощо [52]. На нашу думку, механічне посилення санкцій не завжди є ефективним, однак у сучасних умовах певне вдосконалення системи адміністративної відповідальності в цій сфері є доцільним. З одного боку, державний кордон виконує важливу функцію забезпечення національної безпеки, а порушення встановленого порядку його перетину може створювати ризики нелегальної міграції, транскордонної злочинності, контрабанди або інших загроз. В умовах воєнного стану й підвищених безпекових викликів це питання набуває особливої актуальності. Тому санкції за відповідні правопорушення повинні бути достатньо ефективними для виконання превентивної функції та стримування потенційних правопорушників. З іншого боку, підвищення адміністративних штрафів або інших санкцій має бути обґрунтованим і пропорційним. Надмірне посилення відповідальності може призвести до невиправданого обмеження прав осіб або до дисбалансу між тяжкістю правопорушення та видом покарання. Крім того, ефективність адміністративної відповідальності залежить не лише від суворості санкцій, а й від належної організації правозастосування, чіткості правових норм та невідворотності відповідальності;

– по-четверте, 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 дасть змогу

забезпечити своєчасне реагування на правопорушення та уникнути дублювання процедур;

– по-п'яте, слід переглянути процедури адміністративного затримання. А. Є. Фоменко, К. В. Бахчев, О. В. Бочковий та І. С. Дрок зауважують, що адміністративне затримання – це захід забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що обмежує або тимчасово позбавляє людину її права на свободу та особисту недоторканність [58]. Адміністративне затримання провадиться органами прикордонної служби – у разі незаконного перетинання або спроби незаконного перетинання державного кордону України, порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду – виїзду, вчинення злісної непокори законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця чи працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку й державного кордону, порушення правил використання об'єктів тваринного світу в межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району, у територіальному морі, внутрішніх водах та виключній (морській) економічній зоні України, порушення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну, порушення порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього [31]. Удосконалення процедур адміністративного затримання, що застосовується посадовими особами Державної прикордонної служби України, має здійснюватися комплексно, зокрема: 1) необхідно чіткіше визначити на законодавчому рівні підстави й умови застосування адміністративного затримання, щоб уникнути різного тлумачення відповідних норм у 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;

– по-шосте, важливим напрямом є посилення гарантій дотримання прав і свобод осіб, яких притягують до адміністративної відповідальності Державною прикордонною службою. В. Ф. Погорілко, В. В. Головченко та М. І. Сірий доводять, що права та свободи людини й громадянина – це забезпечені Конституцією та іншими законами України можливості мати, володіти, користуватися й розпоряджатися економічними, політичними, культурними та іншими соціальними цінностями, благами; користуватися свободою дій і поведінки у межах закону. Права й свободи людини та громадянина, закріплені Конституцією, як вказано у ст. 22, не є вичерпними, вони не можуть бути скасовані. Це означає, що коло прав і свобод людини може бути розширене під час прийняття нових законів, але не допускається звуження їх змісту й обсягу. Конституція України піднесла права й свободи людини та громадянина на якісно вищий рівень. Усі права людини однаково необхідні для розвитку особистості, а тому будь-які спроби їхнього ранжування є неприпустимим. Такий підхід повністю відповідає сучасній міжнародній практиці [59, с. 13]. На нашу думку, важливим напрямом посилення таких гарантій є забезпечення реальної можливості користування правовою допомогою, зокрема через належне інформування особи про це право й створення умов для оперативного залучення захисника. Крім того, доцільним є ширше застосування технічних засобів фіксації дій посадових осіб під час оформлення адміністративних матеріалів, що сприятиме підвищенню прозорості відповідних процедур і зменшенню ризику порушення прав людини. Не менш важливим є забезпечення ефективних механізмів контролю за законністю дій посадових осіб прикордонної служби, зокрема шляхом удосконалення процедур внутрішнього відомчого контролю

та гарантування можливості оперативного судового оскарження рішень про притягнення до адміністративної відповідальності. Реалізація таких заходів дасть змогу забезпечити належний баланс між необхідністю підтримання прикордонної безпеки та дотриманням основоположних прав і свобод людини;

– по-сьоме, доцільним є розвиток превентивних механізмів, спрямованих на попередження порушень правил перетину державного кордону. Це може охоплювати інформаційно-роз'яснювальні заходи, підвищення рівня інформування громадян про порядок перетину кордону та впровадження сучасних технологічних рішень, які мінімізують можливості для порушення встановлених правил.

Отже, удосконалення порядку адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону має бути спрямоване на підвищення правової визначеності, ефективності правозастосування та забезпечення балансу між інтересами прикордонної безпеки та гарантіями прав людини.

Адміністративна відповідальність за порушення правил перетину державного кордону є важливим елементом забезпечення режиму державного кордону та підтримання належного рівня прикордонної безпеки. Її застосування спрямоване не лише на реагування на протиправну поведінку, а й на попередження нових правопорушень, формування належної правової культури осіб, які перетинають державний кордон, та забезпечення стабільного функціонування системи прикордонного контролю. Аналіз чинного законодавства та практики його застосування засвідчує, що правове регулювання адміністративної відповідальності в цій сфері загалом створює необхідні передумови для реагування на відповідні правопорушення. Водночас окремі аспекти нормативного регулювання та правозастосовної діяльності потребують подальшого вдосконалення, що зумовлено як розвитком суспільних відносин у сфері прикордонної безпеки, так і появою

нових викликів, пов'язаних із міграційними процесами, транскордонною злочинністю та іншими загрозами.

Отже, 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. Це сприятиме підвищенню ефективності правозастосування у сфері охорони державного кордону й забезпеченню належного балансу між інтересами державної безпеки і гарантіями прав особи.

3.3. Шляхи гармонізації українського законодавства у сфері прикордонної безпеки із правом Європейського Союзу щодо перспективи вступу до Шенгенського простору

Євроінтеграційний курс України зумовлює необхідність поступового наближення національного законодавства до правових стандартів Європейський Союз, зокрема у сфері забезпечення прикордонної безпеки. Важливого значення це питання набуває в контексті перспективи інтеграції України до Шенгенський простір, функціонування якого ґрунтується на уніфікованих правилах контролю за зовнішніми кордонами, ефективному управлінні міграційними процесами та високому рівні взаємодії між державами-учасницями. Система правового регулювання прикордонної безпеки в Україні зазнала суттєвих змін протягом останніх років, що зумовлено як внутрішніми потребами зміцнення державного кордону, так і необхідністю імплементації європейських стандартів у сфері інтегрованого управління кордонами. Водночас чинне законодавство України в цій сфері все ще потребує подальшої гармонізації з нормами права ЄС, які визначають порядок здійснення прикордонного контролю, організацію співробітництва

між державами, використання інформаційних систем та застосування сучасних механізмів управління ризиками.

Визначимо, що таке Шенгенський простір та чому Україні так важливо до нього доєднатися. Зокрема, Шенгенська зона об'єднує 29 європейських держав, з яких 27 є членами Європейського Союзу (ЄС). У межах цієї зони держави-учасниці скасували контроль на внутрішніх кордонах і водночас посилили охорону зовнішніх кордонів щодо країн, які не входять до її складу. Такі правила функціонування визначаються положеннями Шенгенської угоди та пов'язаними з нею нормативно-правовими актами, зокрема Шенгенським прикордонним кодексом, що забезпечує можливість вільного пересування між державами-учасницями. Хоча більшість країн Шенгенської зони водночас є членами Європейського Союзу, до неї також входять держави, які не є членами ЄС, зокрема Швейцарія, Ісландія, Норвегія та Ліхтенштейн. Водночас Ірландія, незважаючи на членство в Європейському Союзі, не приєдналася до Шенгенської угоди та зберігає власний режим прикордонного контролю. Фактично Шенгенська зона функціонує як єдиний простір подорожей, що забезпечує вільне пересування територією 29 європейських держав завдяки спільній політиці у сфері контролю зовнішніх кордонів і єдиній візовій системі. Така система відкриває широкі можливості для пересування понад 400 мільйонів громадян Європейського Союзу, а також громадян третіх країн, які проживають у державах-членах або відвідують їх з метою навчання, ведення бізнесу чи туризму. Громадяни ЄС мають право вільно проживати, працювати та подорожувати територією держав Шенгенської зони. На відміну від громадян третіх країн, вони не підлягають обмеженням на в'їзд та прикордонному контролю, які зазвичай застосовуються під час перетину державних кордонів [148]. Однією з основних цілей функціонування Шенгенської зони є забезпечення безпеки її громадян шляхом посилення співпраці між поліцейськими, митними органами та службами контролю зовнішніх кордонів держав-членів. Запровадження нових форм такої співпраці було

зумовлено необхідністю компенсувати потенційні ризики зниження рівня безпеки, що можуть виникати внаслідок скасування контролю на внутрішніх кордонах. У сфері взаємодії правоохоронних органів механізми Шенгенської зони передбачають удосконалення систем комунікації між поліцейськими службами, можливість переслідування правопорушників по гарячих слідах через державні кордони, здійснення транскордонного спостереження за підозрюваними особами, надання взаємної оперативної допомоги, а також прямий обмін інформацією між компетентними органами. Такі інструменти значно підвищують ефективність боротьби з тероризмом та тяжкою організованою злочинністю, зокрема з торгівлею людьми та незаконною міграцією [156].

Нині Шенгенська зона є однією з ключових складових європейської інтеграції та важливим елементом формування спільної європейської ідентичності. Скасування контролю на внутрішніх кордонах суттєво змінило спосіб життя, праці та пересування громадян європейських держав. Щоденно понад 3,5 мільйона осіб перетинають внутрішні кордони з метою роботи, навчання або відвідування родичів і друзів без необхідності пред'явлення додаткових документів і, у більшості випадків, без тривалого очікування на кордоні. Це не лише дає змогу заощаджувати час, а й сприяє зменшенню фінансових витрат, підвищує мобільність робочої сили та сприяє зближенню народів Європи. Переваги функціонування Шенгенської зони поширюються не лише на громадян держав-членів Європейського Союзу. Громадяни третіх країн також можуть користуватися її можливостями завдяки шенгенській візі, яка надає право в'їзду до Шенгенської зони та вільного пересування її територією протягом трьох місяців у межах шестимісячного періоду з туристичною, діловою чи іншою метою. Крім того, Шенгенська зона є важливим чинником економічної конкурентоспроможності, оскільки створює сприятливі умови для діяльності близько 32 мільйонів європейських підприємств і робить суттєвий внесок у розвиток єдиного ринку. Скасування контролю на внутрішніх кордонах сприяє зменшенню адміністративних

витрат та оптимізації логістичних ланцюгів постачання. Водночас воно забезпечує вільне переміщення працівників, товарів і послуг, що дає змогу компаніям ефективніше функціонувати, користуючись перевагами ширших ринків і більш спрощених економічних процесів. Завдяки функціонуванню Шенгенської зони Європейський Союз також отримує доступ до ширшого кадрового потенціалу, що полегшує підприємствам залучення кваліфікованих працівників з різних країн Європи [154]. Інтеграція до Шенгенської зони ґрунтується на взаємній довірі між державами Шенгенської угоди й охоплює питання прикордонного контролю, візової політики, міграції, поліцейського та судового співробітництва. Розбудова системи Шенгенського управління вимагає впровадження масштабних ІТ-рішень та забезпечення надійного захисту даних. Дорожня карта з питань верховенства права визначає Адміністрацію Держприкордонслужби головним виконавцем цього процесу. Водночас його успішна реалізація залежить від взаємодії багатьох інституцій. До складу Міжвідомчої робочої групи увійшли представники 22 органів державної влади, Народні депутати України, представники міжнародних та громадських організацій. Адміністрацією Держприкордонслужби спільно з Міністерством внутрішніх справ України та європейськими партнерами опрацьовано Орієнтовний план щодо створення національної системи Шенгенського управління. Поетапний підхід дасть змогу Україні створити повноцінно діючу систему Шенгенського управління. Національну Шенгенську стратегію і План дій щодо Шенгенської угоди заплановано розробити до 2027 року. У межах цього процесу Україна враховує досвід країн-членів ЄС та інших країн-кандидатів на вступ до Євросоюзу. Після затвердження вказаних документів розпочнеться практичний етап – гармонізація законодавства та зміни в інституційній структурі та процедурах [133].

Функціонування зовнішніх кордонів Шенгенської зони регулюється Шенгенським кодексом кордонів, який є одним із ключових нормативно-правових актів, що регулює порядок перетину кордонів у межах

Шенгенського простору та визначає правила здійснення прикордонного контролю на зовнішніх кордонах держав, які входять до цієї системи. Кодекс встановлює уніфіковані вимоги до організації прикордонного контролю, процедури перевірки осіб під час перетину кордону, умови тимчасового відновлення контролю на внутрішніх кордонах, а також загальні принципи управління кордонами в межах Шенгенської зони. Відповідно до вказаного вище документа, після в'їзду громадяни ЄС пройдуть мінімальну перевірку для встановлення особи на основі проїзних документів, тоді як громадяни країн, що не входять до ЄС, підлягатимуть ретельним перевіркам, як зазначено вище. Проїзні документи громадян країн, що не входять до ЄС, систематично штампуються під час в'їзду та виїзду з Шенгенської зони. Якщо ваші документи не мають належних штампів, ви можете надати доказ того, що ви дотримувалися умов вашого перебування. Шенгенський кодекс про кордони дає змогу державам-членам тимчасово відновлювати прикордонний контроль на внутрішніх кордонах у разі серйозної загрози державній політиці чи безпеці. Це має застосовуватися як крайній захід у виняткових ситуаціях і бути обмеженим у часі. Це також має бути мінімальне обмеження, пропорційне загрозі. Хоча це прерогатива держав-членів, Європейська Комісія може винести висновок щодо того, чи відповідають дії цьому принципу пропорційності, але не має права вето щодо заходів [146]. Держави-члени повинні забезпечити окремі смуги, зокрема, у пунктах пропуску через повітряний кордон, для проведення перевірок осіб відповідно до ст. 8. Такі смуги повинні бути розрізнені за допомогою знаків із зазначенням, викладеним у Додатку III Кодексу. Держави-члени можуть передбачати окремі смуги руху на своїх пунктах пропуску через морський та сухопутний кордон, а також на кордонах між державами-членами, які не застосовують ст. 22 на своїх спільних кордонах. Знаки з вказівками, викладеними в Додатку III, використовуються, якщо держави-члени передбачають окремі смуги руху на цих кордонах. Крім того, держави-члени повинні забезпечити чітке позначення таких смуг, зокрема у випадках, коли

правила щодо використання різних смуг не застосовуються, як передбачено п. 4, з метою забезпечення оптимального потоку осіб, які перетинають кордон [150]. Отже, 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. Передусім 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-учасницями, 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.

Зауважимо, 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.

Розглянувши Шенгенський простір, можемо узагальнити, щоб він завжди був символом вільного пересування громадян, але в останні роки деякі країни тимчасово відновили прикордонний контроль, зокрема [158]:

– з вересня 2024 року Німеччина відновила прикордонний контроль з Польщею, Чехією, Австрією, Францією, Швейцарією, Данією, Нідерландами, Бельгією та Люксембургом. Головною метою є боротьба з нелегальною

міграцією та контрабандою. Очікується, що ці заходи залишатимуться чинними щонайменше до 15 вересня 2025 року;

- Франція продовжує здійснювати прикордонні перевірки через посилення терористичних загроз та проведення великих масових заходів, таких як фестивалі та спортивні змагання. Контроль охоплює кордони з Бельгією, Німеччиною, Іспанією та Італією, а також ключові транспортні вузли;

- з 9 грудня 2024 року Нідерланди посилили контроль у своїх аеропортах, портах та на залізничних маршрутах через збільшення потоку мігрантів;

- Австрія продовжує прикордонний контроль на своїх кордонах з Угорщиною, Словенією та Словаччиною. Ці заходи були запроваджені у відповідь на активні міграційні маршрути;

- Італія вжила додаткових заходів на своїх кордонах з Францією, Австрією та Словенією наприкінці 2024 року. Це пов'язано зі зростанням ризиків безпеки та зростаючим міграційним тиском. Ці заходи залишатимуться чинними й надалі;

- з грудня 2024 року Словенія запровадила прикордонний контроль на кордонах з Хорватією та Угорщиною. Причиною цього є регіональна нестабільність;

- Данія продовжила прикордонний контроль, який діятиме щонайменше до листопада 2025 року. Контроль зосереджений на важливих транспортних вузлах, таких як міст Ересунн та поромні термінали, що з'єднують країну з Німеччиною та Швецією [158];

- з березня 2024 року Болгарія застосовує вибірковий прикордонний контроль на своїх сухопутних кордонах після приєднання до Шенгенської зони для повітряних та морських подорожей;

- з квітня по липень 2025 року Словаччина запровадила прикордонний контроль на кордонах з Австрією та Угорщиною. Це пов'язано з запобіганням поширенню ящура серед тварин;

– 7 липня 2025 року Польща запровадила прикордонний контроль з Литвою та Німеччиною через загрозу нелегальної міграції. Перевірки проводяться вибірково на всіх пунктах пропуску – автомобільних, залізничних та повітряних;

– з 27 червня по 5 липня 2025 року в Іспанії діяв тимчасовий прикордонний контроль у зв'язку з проведенням IV Міжнародної конференції ООН з фінансування розвитку в Севільї. Контроль було відновлено на сухопутних кордонах з Францією та Португалією, а також в аеропортах і морських портах [158].

Проблеми ЄС з управлінням міграцією спричинили значні зміни в політиці управління кордонами. Це охоплює створення таких інструментів та агентств, як Шенгенська інформаційна система, Візова інформаційна система, Європейське агентство прикордонної та берегової охорони (Frontex) або система реєстрації в'їзду та виїзду на зовнішніх кордонах Шенгенської зони.

У резолюції, прийнятій у липні 2021 року, Парламент схвалив оновлений бюджет Фонду притулку, міграції та інтеграції на 2021–2027 роки, який було збільшено до 9,88 млрд євро. Фонд сприяє зміцненню спільної політики притулку, розвитку легальної міграції відповідно до потреб держав-членів, підтримці інтеграції громадян країн, що не входять до ЄС, та боротьбі з нелегальною міграцією. Він також служить для того, щоб спонукати країни ЄС до більш справедливого розподілу відповідальності за розміщення біженців та шукачів притулку. Фонд тісно співпрацює з новим Фондом внутрішньої безпеки, зосереджуючись на боротьбі з транскордонними загрозами, такими як тероризм, організована злочинність та кіберзлочинність. Фонд внутрішньої безпеки також був схвалений Парламентом у липні 2021 року з бюджетом у 1,9 млрд євро [155].

Країни, які бажають приєднатися до Шенгенської зони, повинні виконати перелік попередніх умов. Зокрема, вони мають: застосовувати спільний набір правил Шенгенської угоди (так званий «Шенгенський

acquis»), наприклад, щодо прикордонного контролю, видачі віз, співпраці поліції та захисту персональних даних; брати на себе відповідальність за контроль зовнішніх кордонів від імені інших країн Шенгенської зони та за видачу єдиних шенгенських віз; ефективно співпрацювати з правоохоронними органами інших країн Шенгенської зони з метою підтримки високого рівня безпеки після скасування контролю на внутрішніх кордонах; підключитися до Шенгенської інформаційної системи (ШІС) та користуватися нею. Країни, які бажають приєднатися до Шенгенської зони, повинні пройти низку оцінок, щоб визначити, чи відповідають вони умовам, необхідним для застосування правил Шенгену. Після того, як оцінювання підтвердить готовність держави-члена приєднатися до Шенгенської зони без контролю на внутрішніх кордонах, усі інші члени Шенгенської зони повинні одноголосно схвалити рішення після консультації з Європейським парламентом [156].

Отже, перспективне запровадження стандартів Шенгенського кодексу кордонів у національне законодавство України має важливе значення, оскільки це дасть змогу 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, удосконаленню 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.

Зауважимо, що окремі проблемні питання, присвячені гармонізації українського законодавства у сфері прикордонної безпеки із правом Європейського Союзу щодо перспективи вступу до Шенгенського простору, розглядалися в окремих документах стратегічного та концептуального

характеру. Зокрема, у Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року одним із завдань визначено запровадження сучасних ІТ-рішень під час проведення контрольних процедур, а саме: забезпечення роботи програмно-аналітичних модулів обробки інформації; запровадження системи попередньої інформації про пасажирів (APIS та PNR); встановлення сучасних систем автоматичного біометричного контролю; адаптація національних систем контролю до європейських, зокрема шенгенських [98]. Таку Стратегію розроблено на виконання національних зобов'язань з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію). Стратегія спрямована на виконання завдань Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392, та реалізацію євроінтеграційного курсу розвитку, що сприяє збереженню стабільності України в реальному та міжнародному вимірах, і синхронізована із Стратегією розвитку системи органів Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 1023, Національною транспортною стратегією України на період до 2030 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 року № 430, Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 року № 482, Морською доктриною України на період до 2035 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 року № 1307 [98]. Однак не всі документи містили норми, які б визначили питання гармонізації українського законодавства у сфері прикордонної безпеки із правом Європейського Союзу щодо перспективи вступу до Шенгенського простору.

Як приклад доцільно вказати «Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року», у якій метою визначено

«забезпечити відповідність українського законодавства та адміністративної практики у сфері міграції стандартам Європейського Союзу», для чого пропонується: проаналізувати міграційне законодавство України щодо його відповідності *acquis communautaire*, зокрема з урахуванням висновків, які містяться в аналітичному звіті Європейської Комісії про рівень наближення законодавства України до актуального права Європейського Союзу; розробити правила, що встановлюють обов'язки перевізників, які здійснюють перевезення іноземців на територію України; привести порядок збору, узагальнення та оприлюднення статистичних даних у сфері міграції у відповідність з *acquis communautaire*; посилити рівень інституційної співпраці та координації органів державної влади у сфері міграції; розробити механізм міжвідомчої координації та співпраці на випадок міграційної кризи; привести візову політику України у відповідність з візовою політикою Європейського Союзу; активізувати співпрацю з Агентством Європейського Союзу з питань притулку; забезпечити постійну участь в Європейській міграційній мережі та функціонування Національного контактного пункту Європейської міграційної мережі в Україні як постійно діючого міжвідомчого дорадчого органу; активізувати зусилля для залучення європейських фондів та міжнародних грантів для реалізації положень Стратегії [97]. Очікуваними результатами реалізації Стратегії є впровадження такої державної міграційної політики, що позитивно впливатиме на консолідацію української нації та безпеку держави, прискорюватиме соціально-економічний розвиток держави, сприятиме уповільненню темпів депопуляції, стабілізації кількісного та якісного складу населення, задоволенню потреб економіки в робочій силі, відповідатиме міжнародним стандартам і міжнародним зобов'язанням України. Порядок проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації Стратегії визначається в плані заходів, загальний моніторинг реалізації Стратегії здійснює ДМС. Оцінка досягнення цілей Стратегії проводиться за результатами виконання першого та другого етапів її реалізації через шість

місяців після завершення відповідного етапу. Узагальнена оцінка результативності Стратегії подається на розгляд Кабінету Міністрів України [97].

Отже, аналіз норм міжнародного й національного законодавства, а також правозастосовної практики, дає можливість дійти висновку, що гармонізація українського законодавства у сфері прикордонної безпеки із правом Європейського Союзу є необхідною передумовою для поступового наближення України до стандартів Шенгенського простору й 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. Зокрема, у цьому контексті вбачається необхідним:

- по-перше, імплементувати норми 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. Це передбачає запровадження єдиних процедур перевірки осіб і транспортних засобів, використання сучасних інформаційних систем для ідентифікації осіб та посилення контролю за дотриманням правил перетину кордону;

- по-друге, адаптувати законодавство щодо інтегрованого управління кордонами відповідно до принципів Європейського Союзу. Такий підхід передбачає координацію діяльності всіх органів, залучених до охорони державного кордону, зокрема прикордонної служби, митних органів, правоохоронних структур та міграційної служби. Важливим елементом є також розвиток міжвідомчої взаємодії, обміну інформацією та спільного аналізу ризиків, що відповідає європейській моделі інтегрованого управління кордонами;

- по-третє, вдосконалити законодавство у сфері боротьби з незаконною міграцією та транскордонною злочинністю. У цьому контексті

Україна має забезпечити ефективні механізми запобігання нелегальному перетину кордону, торгівлі людьми, контрабанді й іншим видам транснаціональних правопорушень. Для цього важливим є узгодження кримінального та адміністративного законодавства з відповідними директивами та регламентами Європейського Союзу, а також запровадження сучасних інструментів аналізу ризиків та оперативного реагування;

– по-четверте, гармонізувати нормативну базу щодо використання інформаційних систем і технологій у прикордонному контролі, що охоплює створення та інтеграцію національних інформаційних ресурсів із європейськими базами даних, удосконалення систем обміну інформацією, а також забезпечення належного рівня захисту персональних даних відповідно до стандартів Європейського Союзу;

– по-п'яте, посилити міжнародне та міжінституційне співробітництво у сфері прикордонної безпеки. Цей крок має передбачати активізацію співпраці з агентствами Європейського Союзу, зокрема участь у спільних операціях, навчаннях та обміні досвідом. Така взаємодія сприяє підвищенню професійної підготовки персоналу, запровадженню європейських стандартів управління кордонами та розвитку спільних механізмів реагування на безпекові виклики.

Отже, гармонізація українського законодавства у сфері прикордонної безпеки із правом Європейського Союзу є складним і багатовимірним процесом, що охоплює нормативні, інституційні та технологічні аспекти. Реалізація зазначених напрямів сприятиме підвищенню ефективності охорони державного кордону, зміцненню безпеки та створенню необхідних передумов для майбутньої інтеграції України до Шенгенського простору.

Висновки до розділу 3

Акцентовано, що, попри активне використання поняття ризик-орієнтованого підходу в законодавстві України, аналіз дефініцій засвідчив низку концептуальних недоліків. Передусім немає уніфікованої змістовної моделі 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. Отже, 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 й мінімізації. Водночас 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. Також проблемним є акцент лише на мінімізації ризиків без урахування концепції допустимого або прийнятного ризику, що не повною мірою відповідає сучасній теорії публічного управління. Водночас у нормах часто немає чітких критеріїв пропорційності заходів залежно від рівня ризику, що залишає значний простір для дискреції правозастосовних органів.

Зауважено, що ризик-орієнтований підхід у сучасній науковій думці розглядається як універсальний інструмент управління ризиками, який передбачає їх виявлення, оцінювання й застосування відповідних заходів впливу залежно від рівня небезпеки. Водночас дослідники акцентують 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. Причому аналіз наукових підходів засвідчив, що, попри визнання значного потенціалу ризик-орієнтованого підходу, його практичне застосування в різних сферах є обмеженим. Науковці зосереджують увагу на недостатньому рівні нормативно-правового, організаційного та методологічного забезпечення управління ризиками, що ускладнює широке впровадження відповідних механізмів у практичну діяльність державних органів та інших суб'єктів. Крім того, ефективність реалізації такого підходу значною мірою залежить від наявності належної інформаційної бази, сучасних аналітичних методів і чітко визначених процедур управління ризиками. Отже, узагальнення наукових позицій дало можливість обґрунтувати, що ризик-орієнтований підхід поступово формується як важливий методологічний принцип управління в різних сферах суспільних відносин, однак його ефективне застосування потребує подальшого розвитку нормативного, організаційного та методичного забезпечення, а також адаптації до специфіки конкретних напрямів діяльності.

Встановлено, що ризик-орієнтований підхід у здійсненні прикордонного контролю слід тлумачити як 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.

Зазначено, що значення ризик-орієнтованого підходу в контексті окресленої в роботі проблематики визначається в таких ключових аспектах: забезпечує підвищення ефективності прикордонного контролю шляхом зосередження уваги на найбільш імовірних загрозах; сприяє раціональному використанню ресурсів спеціально уповноважених суб'єктів; дає змогу поєднати інтереси безпеки держави з необхідністю забезпечення швидкого та

зручного перетинання кордону для законослухняних осіб; підвищує здатність держави своєчасно виявляти й запобігати нелегальній міграції, транскордонній злочинності, контрабанді та іншим загрозам; сприяє інтеграції національної системи прикордонного контролю до сучасних міжнародних та європейських стандартів управління кордонами.

Виокремлено такі особливості ризик-орієнтованого підходу в прикордонному контролі: по-перше, ґрунтується на систематичному аналізі ризиків і використанні аналітичної інформації під час прийняття управлінських рішень; по-друге, передбачає диференціацію процедур прикордонного контролю залежно від рівня ризику; по-третє, поєднує аналітичну діяльність із практичними заходами контролю; по-четверте, передбачає використання інформаційних систем, баз даних і міжвідомчого обміну інформацією; по-п'яте, орієнтований на превентивний характер діяльності, тобто спрямований на попередження загроз, а не лише реагування на них; по-шосте, потребує належного нормативно-правового, організаційного та методичного забезпечення.

Обґрунтовано, що оптимізація правового регулювання процедур прикордонного контролю на основі ризик-орієнтованого підходу повинна здійснюватися системно й передбачати комплекс послідовних змін у нормативній, організаційній та інформаційній площинах, зокрема: по-перше, нормативне закріплення ризик-орієнтованого підходу як одного з базових принципів здійснення прикордонного контролю. Йдеться про внесення відповідних положень до законодавства, яке регулює порядок перетинання державного кордону, із визначенням сутності цього підходу, його основних принципів та меж застосування. Зазначене дасть змогу надати результатам аналізу ризиків належного юридичного значення під час прийняття управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки; по-друге, переглянути процедури правового використання результатів аналізу ризиків, зокрема слід передбачити чіткий механізм трансформації результатів оцінки ризику у конкретні управлінські рішення щодо інтенсивності та характеру

контрольних заходів. Це передбачає можливість диференціації процедур прикордонного контролю залежно від рівня встановленого ризику, що дозволить зосереджувати основні ресурси на найбільш небезпечних напрямках; 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. Такий підхід забезпечить більш обґрунтоване прийняття рішень і підвищить ефективність діяльності відповідних органів; по-четверте, удосконалити 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, передусім між Державною прикордонною службою України, митними органами, правоохоронними структурами та іншими державними інституціями; по-п'яте, необхідним є посилення міжвідомчої координації та міжнародного співробітництва у сфері управління ризиками на кордоні. Обмін інформацією, спільний аналіз ризиків та координація дій із міжнародними партнерами дозволяють більш ефективно реагувати на транснаціональні загрози, зокрема незаконну міграцію, транскордонну злочинність та контрабанду; по-шосте, забезпечити належний баланс між безпековими інтересами держави та дотриманням прав і свобод людини. Запровадження ризик-орієнтованого підходу повинно супроводжуватися чітким визначенням меж дискреційних повноважень посадових осіб та встановленням процедурних гарантій, що унеможливають свавільне застосування контрольних заходів.

Визначено, 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. Характерними особливостями цієї відповідальності є такі: спеціальний об'єкт посягання – режим державного кордону та встановлений порядок його перетинання; тісний зв'язок із прикордонним контролем, оскільки правопорушення виявляються переважно безпосередньо під час здійснення контрольних процедур; притягнення до відповідальності, переважно має оперативний характер, оскільки фіксація правопорушення та складання матеріалів часто відбувається безпосередньо у пункті пропуску; спеціальний суб'єкт виявлення правопорушення, яким найчастіше виступають посадові особи Державної прикордонної служби України; можливість поєднання з іншими режимними правопорушеннями, пов'язаними з порушенням правил перебування іноземців, прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску; безпосередній зв'язок із забезпеченням національної безпеки, оскільки порушення порядку перетину кордону може створювати ризики нелегальної міграції, транскордонної злочинності або інших загроз; висока превентивна спрямованість, оскільки застосування адміністративних стягнень має на меті недопущення подальших порушень режиму кордону.

З метою вдосконалення порядку 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 й уніфікувати процедури документування правопорушень; по-третє, підвищити ефективність застосування адміністративних стягнень, для чого доцільно переглянути систему санкцій з огляду на сучасні виклики у сфері прикордонної безпеки, передбачивши більш гнучку систему штрафів або

інших заходів впливу залежно від характеру правопорушення; по-четверте, удосконалити механізми взаємодії органів, 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.

Доведено, 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 у 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) слід 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. Її застосування спрямоване не лише на реагування на протиправну поведінку, а й на попередження нових правопорушень, формування належної правової культури осіб, які перетинають державний кордон, та забезпечення стабільного функціонування системи прикордонного контролю. Аналіз чинного законодавства та практики його застосування засвідчує, що правове регулювання адміністративної відповідальності в цій сфері загалом створює

необхідні передумови для реагування на відповідні правопорушення. Водночас окремі аспекти нормативного регулювання та правозастосовної діяльності потребують подальшого вдосконалення, що зумовлено як розвитком суспільних відносин у сфері прикордонної безпеки, так і появою нових викликів, пов'язаних із міграційними процесами, транскордонною злочинністю та іншими загрозами. Отже, 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. Це сприятиме підвищенню ефективності правозастосування у сфері охорони державного кордону та забезпеченню належного балансу між інтересами державної безпеки і гарантіями прав особи.

Зазначено, 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. Передусім 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-учасницями, 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.

Акцентовано, що перспективне запровадження стандартів Шенгенського кодексу кордонів у національне законодавство України має важливе значення, оскільки це дасть змогу 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, удосконаленню 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.

Зроблено висновок, 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. 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. Зокрема, у цьому контексті вбачається необхідним:

- по-перше, імплементувати норми 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. Це передбачає запровадження єдиних процедур перевірки осіб і транспортних засобів, використання сучасних інформаційних систем для ідентифікації осіб та посилення контролю за дотриманням правил перетину кордону;

- по-друге, адаптувати законодавство щодо інтегрованого управління кордонами відповідно до принципів Європейського Союзу. Такий підхід передбачає координацію діяльності всіх органів, залучених до охорони державного кордону, зокрема прикордонної служби, митних органів, правоохоронних структур та міграційної служби. Важливим елементом є

також розвиток міжвідомчої взаємодії, обміну інформацією та спільного аналізу ризиків, що відповідає європейській моделі інтегрованого управління кордонами;

- по-третє, вдосконалити законодавство у сфері боротьби з незаконною міграцією та транскордонною злочинністю. У цьому контексті Україна має забезпечити ефективні механізми запобігання нелегальному перетину кордону, торгівлі людьми, контрабанді й іншим видам транснаціональних правопорушень. Для цього важливим є узгодження кримінального й адміністративного законодавства із відповідними директивами та регламентами Європейського Союзу, а також запровадження сучасних інструментів аналізу ризиків та оперативного реагування;

- по-четверте, гармонізувати нормативну базу щодо використання інформаційних систем і технологій у прикордонному контролі, що охоплює створення та інтеграцію національних інформаційних ресурсів із європейськими базами даних, удосконалення систем обміну інформацією, а також забезпечення належного рівня захисту персональних даних відповідно до стандартів Європейського Союзу;

- по-п'яте, посилити міжнародне та міжінституційне співробітництво у сфері прикордонної безпеки. Цей крок має передбачати активізацію співпраці з агентствами Європейського Союзу, зокрема участь у спільних операціях, навчаннях та обміні досвідом. Така взаємодія сприяє підвищенню професійної підготовки персоналу, запровадженню європейських стандартів управління кордонами й розвитку спільних механізмів реагування на безпекові виклики.

Узагальнено, що гармонізація українського законодавства у сфері прикордонної безпеки із правом Європейського Союзу є складним і багатоаспектним процесом, що охоплює нормативні, інституційні та технологічні аспекти. Реалізація цих напрямів сприятиме підвищенню ефективності охорони державного кордону, зміцненню безпеки та створенню необхідних передумов для майбутньої інтеграції України до Шенгенського простору.

ВИСНОВКИ

У 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 характеристики 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 3-тє вид. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
2. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С.М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
3. Баштанник В. В. Відповідальність адміністративна. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. ; Над. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова) та ін. С. 66–68.
4. Безуса Ю. О. Поняття та сутність взаємодії в діяльності поліції (міліції) країн СНД. *Наука і правоохорона*. 2016. № 1. С. 52–59.
5. Бомбергер І. Л., Собко А. В. До питання поняття та ознаки правоохоронних органів у правовій доктрині та законодавстві України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2020. Вип. 61, т. 1. С. 16–20.
6. Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР. Львів : ЛДУ, 1975. 84 с.
7. Боровик Л. А. Поняття та значення взаємодії суб'єктів публічної адміністрації з медіа-організаціями та міжнародними інституціями. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 10. С. 396–398.
8. Бортнікова Є. В. Історія походження та сутність понять «ризик», «ризик-менеджмент» та «операційні ризики». *Ефективна економіка*. 2012. № 8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_8_29.
9. Британська О. В. Поняття, напрями та заходи запобігання злочинності неповнолітніх в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 5. С. 292–294.

10. Бугайчук К. Л. Безпекове середовище держави в контексті діяльності Міністерства внутрішніх справ України. *Право і безпека*. 2023. № 2 (89). С. 111–120.

11. Будко Л. О. Інтегроване управління кордонами як елемент стратегії розвитку системи МВС. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття* : тези доп. учасників IV Всеукр. наук.-практ. конф., м. Харків, 20 листопада 2020 р. Харків, 2020. С. 77–79.

12. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

13. Вітушинська О. О. Форми судового контролю законності прийнятих рішень слідчими суддями, які не підлягають оскарженню. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2025. Вип. 88, ч. 3. С. 210–214.

14. Волинець І. Організація ризик-менеджменту на підприємстві. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2016. № 2. С. 51–55.

15. Волуйко О., Дручек О. Поняття правоохоронної діяльності та правоохоронних органів у світлі концепції національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 95–100.

16. Герасименко О. М. Інтеграція ризик-орієнтованого підходу до управління у процесі забезпечення економічної безпеки підприємства. *Ефективна економіка*. 2019. № 9. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?Op=1&z=7850>.

17. Голіна В. В. Запобігання злочинності (теорія і практика) : навч. посіб. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2011. 120 с.

18. Гончаренко Л. Л., Абламська В. В. До питання сутності та класифікації воєнно-політичних конфліктів. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2023. № 1 (28). С. 147–157.

19. Гордієнко М. Ризик-орієнтований підхід у судово-економічних експертизах глобальних фінансових схем. *Економіка та суспільств.* 2025. Вип. 73. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2025-73-52>. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/5870/5809>.
20. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. *Наше право.* 2014. № 5. С. 32–37.
21. Гуцаленко У. О. Історичний розвиток поняття «контроль» та його етимологічне значення. *Формування ринкової економіки* : зб. наук. пр. 2011. Спец. вип. : Організаційно-правові форми агропромислових формувань: стан, перспективи та вплив на розвиток сільських територій : у 2 ч. Ч. 2. С. 368–374. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/1190/Gutcalenko.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
22. Демчук Д. В. Поняття і види політичних ризиків. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. 2012. Вип. 46. С. 248–255.
23. Державна прикордонна служба спільно з Національною поліцією заблокувала незаконну схему офісу сигарет, нібито призначену для безмитного обігу. *Державна прикордонна служба України.* URL: <https://dpsu.gov.ua/en/news/28793-THE-STATE-BORDER-GUARD-SERVICE-JOINTLY-WITH-THE-NATIONAL-POLICE-BLOCKED-THE-ILLEGAL-CIGARETTES-TRAFFICKING-SCHEME-ALLEGEDLY-INTENDED-FOR-DUTY-FREE>.
24. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
25. Загуменна Ю. О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності. *Право і безпека.* 2010. № 3. С. 145–150.
26. Залож В. В., Торічний В. О., Глуздань О. П. Аналіз ризиків у сфері захисту критичної інфраструктури державної прикордонної служби України в умовах воєнного стану. *Національні інтереси України* : наук.-практ. журн. 2025. № 8. С. 130–141.

27. Ізбаш К. С., Аносенков А. А. Правове регулювання адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства. *Український політико-правовий дискурс*. 2025. № 12. URL: <https://ppdnz.com.ua/index.php/home/article/view/334/239>.

28. Кармінська-Бєлоброва М. В., Шматько Н. М. Ризик-менеджмент, як аспект операційного менеджменту. *Вісник Національного технічного університету "ХПІ"*. Серія : Економічні науки. 2021. № 1 С. 36–40.

29. Кириленко В. А., Петров В. М. Інтегроване управління кордонами як механізм забезпечення ефективного прикордонного контролю в автомобільних пунктах пропуску через державний кордон. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України*. Серія : Військові та технічні науки. 2014. № 1. С. 91–102.

30. Кібік О., Слободянюк О., Кузнецова Л. Ризик-менеджмент : навч.-метод. посіб. / Нац. ун-т «Одес. юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2024. 84 с.

31. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон Української РСР від 7.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

32. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. Ст. 458. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/ed20121002#n65>.

33. Козьменко О. В., Гвоздюкова С. М. Філософські аспекти формування поняття ризику. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України* : зб. наук. пр. 2014. Вип. 38. С. 6–13. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a8b6e392-9dc2-4bba-b60c-5781a0dca93d/content>

34. Коломієць В. І. Поняття та значення координації органів досудового розслідування в Україні. *Теоретичні та прикладні проблеми*

судової експертизи і криміналістики : тези доп. учасників наук.-практ. конф., м. Харків, 30 вересня 2022 р. Харків, 2022. С. 146–148.

35. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30 С. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

36. Леонідова О. О. Адміністративна відповідальність за проступки у сфері телекомунікацій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 190 с.

37. Литвин І. І. Сутність поняття правового статусу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2016. Вип. 38, т. 1. С. 18–21.

38. Литвин М. Концептуальні засади інтегрованого управління кордонами. Досвід упровадження в Україні. *Наука і оборона*. 2014. № 1. С. 3–7.

39. Лукашевич М. П., Туленков М. В. Соціологія. Загальний курс : навч. посіб. Київ : Каравела, 2006. 408 с.

40. Ляхівненко С. М. Міжнародні правові стандарти: до визначення поняття та видової характеристики. *Держава і право* : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. 2011. Вип. 51. С. 666–672.

41. Макаренко Л. П. Співвідношення понять «джерело права» та «форма права»: теоретико-понятійний аспект. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. Вип. 6 (1). С. 28–30.

42. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. 3-тє вид. переробл. та допов. Київ : Атіка, 2009. 608 с.

43. Мандзюк О. Поняття та зміст аналітичної діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 171–176.

44. Мельниченко Б. Основні підходи до розуміння поняття «національна безпека». *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2021. Т. 8, № 2. С. 68–72.

45. Методичні вказівки щодо організації та функціонування систем ризик-менеджменту в банках України : додаток до листа Національного банку України від 29.01.2004 р. № 42-311/382. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_382500-04/ed20040129/find?text=%CA%F0%E5%E4%E8%F2%ED%E8%E9+%F0%E8%E7%E8%EA#Text

46. Миколенко О. М. Функції науки адміністративного права та навчальної дисципліни «адміністративне право». *Правова держава*. 2017. № 26. С. 68–71.

47. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.

48. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція) : підписана від 18.05.1973 р. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643#Text.

49. Некрасов В., Катамадзе Г. Ризик-орієнтований підхід (РОП) в діяльності органів правопорядку. Розділ 25. *Реалізація філософії «Intelligence-Led Policing» в системі кримінального аналізу Національної поліції України* : монографія / О. Користін, Д. Швець, Б. Бутко, Б. Денисенко та ін. ; за заг. ред. О. Є. Користіна. Київ, 2024. С. 311–341.

50. Олійник В. М. Поняття та принципи взаємодії при виявленні та розкритті злочинів у сфері господарської діяльності. *Форум права*. 2012. № 2. С. 511–518.

51. Основи ризик-орієнтованого підходу в пожежній безпеці: конспект лекцій для здобувачів вищої освіти, які навчаються на першому (бакалаврському) рівні в галузі знань 26 «Цивільна безпека» за спеціальністю 261 «Пожежна безпека» (освітньо-професійна програма «Аудит пожежної та техногенної безпеки») / уклад. : О. М. Григоренко, Ю. П. Ключка, В. В. Олійник. Харків : Нац. ун-т цивільного захисту України, 2023. 162 с.

52. Отрох А. Спроба незаконного перетину кордону: відповідальність за злочин. *Мережа права*. URL: <https://merezha-prava.ua/blog-posts/sproba-nezakonnogo-peretinu-kordonu-vidpovidalnist-za-zlochyn>.

53. Павленко О., Русин-Гриник Р., Іртищева, І., Бойко Є. Методичні підходи до оцінювання ризиків трансферних можливостей підприємства. *Сталий розвиток економіки*. 2026. № 6 (57). С. 576–583.

54. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95–98.

55. Пащенко Є. М., Іващенко С. М. Поняття та принципи управління ризиками в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2023. Вип. 77, ч. 2. С. 102–107.

56. Перепелица Г. М. Воєнно-політичний конфлікт: методологія дослідження та врегулювання : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02. Київ, 1996. 386 с.

57. Пехник А. В., Кройтор А. В., Завгородня Ю. В. Теорія ризику: історія та сучасні підходи. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. 2019. Вип. 63. С. 33–47.

58. Підстави та порядок застосування заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у формі адміністративного затримання : навч.-практ. реком. / А. Є. Фоменко, К. В. Бахчев, О. В. Бочковий, І. С. Дрок. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2022. 100 с.

59. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.

60. Погорілко В. Ф., Головченко В. В., Сірий М. І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. 52 с.

61. Поштаренко О. Поняття, сутність та зміст адміністративної відповідальності в умовах нової парадигми адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 174–179.

62. Прикордонна безпека України : навч. посіб. / В. О. Назаренко, В. М. Серватюк, О. М. Ставицький та ін. Хмельницький : НАДПСУ, 2018. 360 с.

63. Прикордонники та нацгвардійці Східного ОТО провели спільні навчання. *Хроніки*. URL: <https://chronicles.pro/ua/power/prykordonnyky-ta-natshvardiitsi-skhidnoho-oto-provely-spilni-navchannia>.

64. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 р. № 1150-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 23. Ст. 197. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20/conv#Text>.

65. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 р. № 830/21. *Офіційний вісник України*. 2022. № 18. Ст. 1012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#Text>.

66. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.

67. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 2. Ст. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text>.

68. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>.

69. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 р. № 2866-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 52. Ст. 561. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text>.

70. Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією : Закон України від 01.12.2022 р. № 2804-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 55. Ст. 161. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2804-20#Text>.

71. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>.

72. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

73. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 р. № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. Ст. 35. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text>.

74. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 р. № 361-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 25. Ст. 171. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>.

75. Про затвердження Інструкції з організації діяльності підрозділів дотримання прав людини Національної поліції України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16.10.2024 р. № 699. *Офіційний вісник України*. 2024. № 98. Ст. 6294. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1589-24/ed20241016#n17>.

76. Про затвердження Інструкції з організації і здійснення перевірки документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон : Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України 05.06.2012 р. № 407. *Офіційний вісник України*. 2012. № 50. Ст. 2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1083-12#Text>.

77. Про затвердження Інструкції з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11.12.2017 р. № 1007. *Офіційний вісник України*. 2018. № 14. Ст. 488. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0091-18#Text>.

78. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між посадовими особами підрозділів Державної прикордонної служби України та територіальних органів Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в місцях значного скупчення транспортних засобів перед пунктами пропуску через державний кордон України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16.02.2017 р. № 128. *Офіційний вісник України*. 2017. № 30. Ст. 910. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0346-17#Text>.

79. Про затвердження Інструкції про службу прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 19.10.2015 р. № 1261. *Офіційний вісник України*. 2015. № 94. Ст. 3233. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1391-15#Text>.

80. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 533. *Офіційний вісник України*. 2014. № 85. Ст. 2390. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF#Text>.

81. Про затвердження Положення про організацію системи управління ризиками в банках України та банківських групах : Постанова Національного банку України від 11.06.2018 р. № 64. *Офіційний вісник України*. 2018. № 55. Ст. 1936. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0064500-18#Text>.

82. Про затвердження Положення про профілактику правопорушень, пов'язаних із здійсненням службової діяльності працівниками митної служби України : Наказ Державної митної служби України від 24.05.2004 р. № 380. *Офіційний вісник України*. 2004. № 28, ч. 2. Ст. 1930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0875-04#Text>.

83. Про затвердження Порядку взаємодії органів Державної прикордонної служби України з органами Державної митної служби України та Державної податкової служби України під час виявлення ознак порушень митних правил, а також виявлення майна, яке не має власника або власник якого невідомий : Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства фінансів України від 18.10.2018 р. № 849/828. *Офіційний вісник України*. 2018. № 97. Ст. 3208. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1290-18/conv#Text>.

84. Про затвердження Порядку здійснення моніторингу та звітності щодо викидів парникових газів : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. № 960. *Офіційний вісник України*. 2020. № 85. Ст. 2739. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/960-2020-%D0%BF#Text>.

85. Про затвердження Порядку організації взаємодії Державної прикордонної служби України та Національної гвардії України під час забезпечення захисту державного кордону України в мирний час : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 01.10.2018 р. № 802. *Офіційний вісник України*. 2018. № 86. Ст. 2856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1188-18/conv#Text>.

86. Про затвердження Порядку організації взаємодії Державної прикордонної служби України та Національної поліції України під час забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15.11.2022 р. № 740. *Офіційний вісник України*. 2022. № 96. Ст. 6004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1502-22/conv#Text>.

87. Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 р. № 57. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF#Text>

88. Про карантин рослин : Закон України від 30.06.1993 р. № 3348-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 34. Ст. 352. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3348-12#Text>.

89. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

90. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18.01.2001 р. № 2245-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 15. Ст. 73. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14#Text>.

91. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text>.

92. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 р. № 3341-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12#Text>.

93. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей : Закон України від 02.06.2005 р. № 2623-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 26. Ст. 354. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15#Text>.

94. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.

95. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 19. Ст. 98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

96. Про прикордонний контроль : Закон України від 05.11.2009 р. № 1710-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 6. Ст. 46. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text>.

97. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 60. Ст. 1837. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/482-2017-p/conv?lang=uk#Text>.

98. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2019 р. № 687-р. *Офіційний вісник України*. 2019. № 70. Ст. 2472. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/687-2019-%D1%80#Text>.

99. Про фінансові послуги та фінансові компанії : Закон України від 14.12.2021 р. № 1953-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 3–4. Ст. 10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1953-20#Text>.

100. Рабінович П. М. Міжнародні стандарти прав людини: властивості, загальне поняття, класифікація. *Вісник Національної академії правових наук*. 2016. № 1 (84). С. 19–29.

101. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 2019/1896 про Європейську прикордонну і берегову охорону та скасування Регламенту (ЄС) № 1052/2013 та Регламенту (ЄС) № 2016/1624 : прийнятий від 13.11.2019 р. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_016-19#Text.

102. Резнікова О. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища : монографія. Київ : НІСД, 2022. 456 с.

103. 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.

104. Руденко О.І. До проблеми визначення поняття запобігання незаконному перетину кордону. *Підприємництво, господарство і право*. 2025. № 1. С. 94–98.
105. 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.
106. 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.
107. 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.
108. 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.
109. 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.
110. Савчук Р. Поняття та система міжнародних стандартів правоохоронної діяльності. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2023. № 2. С. 363–373.
111. Сівков С. «Взаємодія» і «координація»: масштабність понять. *Закон и жизнь*. 2013. № 6. С. 27–29.

112. Сірий С. Сутність понять "локальна війна" і "воєнний конфлікт" та їх типологія. *Політичний менеджмент*. 2006. № 4. С. 124–134.
113. Словник іншомовних слів / уклад. С. М. Морозов, Л.М. Шкарапута. Київ : Наукова думка, 2000. 680 с.
114. Словник-довідник з курсу „Філософії” для студентів 2, 3, 4 курсів усіх спеціальностей денної та заочної форм навчання / укл. А. Г. Чичков, О. М. Башкеєва, О. М. Патеріло. Дніпропетровськ : ДВНЗ УДХТУ, 2014. 20 с.
115. Смоляр І. Е., Музиченко Я. О. Соціальне управління: сутність, цінність, ефективність. *Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського*. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/node/3937>.
116. Сокурєнко В. В. Запобігання злочинності як фундаментальна проблема теоретичної і прикладної кримінології. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави* : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 30 листопада 2018 р. / МВС України ; Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Консультат. місія Європ. Союзу. Харків, 2018. С. 13–14.
117. Сокурєнко В. В. Поняття адміністративно-правового статусу органів публічного управління в сфері оборони. *European political and law discourse*. 2015. Volume 2. Issue 4. С. 297–301.
118. Стефанюк Ю. В. Правовий статус особи: поняття і класифікація. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 4. С. 43–44.
119. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 624 с.
120. Стратонов В. М. Транскордонна злочинність: поняття, ознаки та роль у глобалізації транснаціональної злочинності. *Науковий вісник ХДУ*. 2025. Вип. 3. С. 88–92.
121. Теорія держави і права : підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2014. 368 с.

122. Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС ; Освіта України, 2017. 320 с.
123. Терещенко М. М. Державний контроль: сутність, основні підходи та концепції. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія : Державне управління. 2019. Т. 30 (69), № 4. С. 117–121.
124. Територія і кордони у міжнародному праві : навч. посіб. / Ю. А. Дем'янюк, Д. А. Купрієнко, О. В. Діденко та ін. Хмельницький : НАДПСУ, 2014. 232 с.
125. Технічні засоби прикордонного контролю : навч. посіб. / Ю. М. Кузь, С. П. Гетманюк, І. І. Балицький та ін. Хмельницький : НАДПСУ, 2012. 440 с.
126. Тихомиров Д. О. Міжнародні стандарти у сфері безпеки. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 125–130.
127. Тищенко В., Кулик Ю. Митні ризики: сутність та управління. *Економіка та суспільство*. 2023. № 55. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-15>. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/citationstylelanguage/get/apa?submissionId=2835>.
128. Тітов В. В. Економічні ризики: поняття, сутність, підходи до управління ними у промисловому маркетингу. *Сталий розвиток економіки*. 2024. № 3 (50). С. 378–381.
129. Ткаченко О. О. Адміністративно-правові аспекти взаємодії Управління державної охорони України з іншими суб'єктами забезпечення безпеки органів державної влади. *Митна справа*. 2013. № 1 (85), ч. 2, кн. 1. С. 345–351.
130. Тлумачний словник української мови. Харків : ФОЛІО, 2002. 543 с. (Бібліотека державної мови).

131. Транснаціональна злочинність: криміналістичний аналіз : монографія / П. Д. Біленчук, А. В. Кофанов, О. Л. Кобилянський, Є.К. Паніотов ; за ред. П. Д. Біленчука. Київ : КИЙ, 2011. 52 с.

132. Угода про співробітництво і взаємодію між Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України і Службою інформації та безпеки Республіки Молдова : дати підписання 22.02.2017, 23.12.2016. *Офіційний вісник України*. 2017. № 100. Ст. 3111. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/498_002-16/ed20161223#n11.

133. Україна розпочала підготовку до створення національної системи Шенгенського управління. *Вінницька обласна військова адміністрація*. URL: <https://www.vin.gov.ua/news/eukraina/75744-ukraina-rozpochala-pidhotovku-do-stvorennia-natsionalnoi-systemy-shenhenskoho-upravlinnia>.

134. Філософський енциклопедичний словник / В. І. Шинкарук (голова редколегії) та ін. ; Л. В. Озадовська, Н. П. Поліщук (наук. ред.) ; І.О. Покаржевська (худ. оформ.). Київ : Абрис, 2002. 742 с.

135. Хамара У. В. Аналіз відношення між категоріями зміст і форма. *Філософія та політологія в контексті сучасної культури*. 2017. № 1 (16). С. 170–176.

136. Холодненко Д. В. Поняття контрольної функції органів публічної адміністрації. *Правовий часопис Донбасу*. 2019. № 4. С. 70–74.

137. Христова Ю. Міжнародні стандарти забезпечення безпеки правосуддя. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. № 2. С. 234–243.

138. Цевельов О. Є. Наукові підходи до визначення загроз національної безпеки України у сфері безпеки державного кордону. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 11. С. 109–112.

139. Цицюра В. І. Система та адміністративно-правовий статус органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах дії особливих правових режимів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2025. № 73. С. 50–54.

140. Черкаський Р. А. Зміст поняття «запобігання злочинності в митній сфері». *Право і безпека*. 2022. № 1 (84), С. 234–240.
141. Чорний А. М., Андрушко В. З. Особливості організації міжвідомчої взаємодії між суб'єктами інтегрованого управління кордонами. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України*. 2024. № 1 (94). С. 116–125.
142. Чубоха Н. Співвідношення категорій «форма» та «джерело» права. *Історико-правовий часопис*. 2018. № 2. С. 105–110.
143. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл. URL: <https://cyclop.com.ua/content/view/1421/1/1/1/#53>.
144. Яковлєва Г. О. До визначення поняття та природи соціальних ризиків у праві соціального забезпечення. *Право та інновації*. 2018. № 2. С. 49–53.
145. Якубовський В. Аналіз стану розвитку процесу управління внутрішніми ризикам в органі охорони державного кордону та відомого науково-методичного апарату, що може використовуватись для їх оцінювання. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України*. Серія : Військові та технічні науки. 2022. № 3. С. 205–222.
146. All you need to know about border control in the Schengen Area. URL: <https://www.axa-schengen.com/en/visa/schengen-area/schengen-border-control>.
147. Cornelia Riehle LL.M. Frontex Annual Risk Analysis 2025/2026. URL: <https://eucrim.eu/news/frontex-annual-risk-analysis-20252026/>.
148. Europe's Schengen Area Visa Countries. URL: <https://www.envoyglobal.com/insight/europe-the-schengen-area-visa-countries/>.

149. Monitoring and risk analysis.
URL: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/monitoring-and-risk-analysis/>.
150. Regulation (eu) 2016/399 of the european parliament and of the council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj/eng>.
151. Risk analysis. URL: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/risk-analysis/risk-analysis/>.
152. 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.
153. SAFE Framework of Standards. *World Customs Organization (WCO)*. 2021. 88 p. URL: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf>.
154. Schengen area. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area_en.
155. Schengen: a guide to the European border-free zone. URL: <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20190612STO54307/schengen-a-guide-to-the-european-border-free-zone>.
156. The Schengen area explained. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/schengen-area/>.
157. The State Border Guard Service of Ukraine in cooperation with the National Police to eliminate the international channel for illegal migration. URL: <https://dpsu.gov.ua/en/news/12988-The-State-Border-Guard-Service-of-Ukraine-in-cooperation-with-the-National-Police-to-eliminate-the-international-channel-for-illegal-migration>.

158. Which Schengen countries have introduced border controls: restrictions in 2025. URL: https://visitukraine.today/blog/6241/which-schengen-countries-have-introduced-border-controls-restrictions-in-2025?srsltid=AfmBOorN3xIy7NdO-9SJYpgMBD-re5_FBxvnFgyhYqUKAypog4NV_fbK#germany.

ДОДАТКИ

Додаток А

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.