

Інформаційна довідка
щодо посилення прикордонного контролю
(у контексті переговорного розділу 24
«Юстиція, свобода та безпека»)*

***Анотація.** В інформаційній довідці надано загальну характеристику: правового забезпечення ефективності прикордонного контролю та інтегрованого управління зовнішніми кордонами в державах Європейського Союзу (тенденції останніх років); зобов'язань України в межах Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; основних результатів прогресу України з напрямів ефективності та посилення прикордонного контролю, який є складовою 24-го переговорного розділу «Юстиція, свобода та безпека».*

***Ключова слова:** прикордонний контроль, інтегроване управління державним кордоном, забезпечення прикордонної безпеки, транскордонна злочинна діяльність, прикордонна інфраструктура, пункти пропуску через державний кордон, переговорний процес, рекомендації Європейської Комісії, право Європейського Союзу, євроінтеграція, імплементація.*

Вступна частина.

Ефективна система прикордонного контролю та інтегрованого управління зовнішніми кордонами на теренах Європейського Союзу (далі – ЄС) має сприяти високому рівню внутрішньої безпеки, гарантувати вільне пересування осіб в межах Союзу, є запорукою підтримання та забезпечення безпекового середовища, механізмом запобігання ризикам і загрозам у цій площині, зокрема таким, як: тероризм, нелегальна міграція, торгівля людьми, транскордонна злочинна діяльність тощо. Інтегроване управління зовнішніми кордонами й розвиток прикордонного контролю має на меті: удосконалення Європейської системи прикордонного контролю «Eurosur», що передбачає оперативний обмін інформацією на зовнішніх сухопутних та морських кордонах Союзу; сприяння законному перетину кордону та підвищення ефективності за наслідками реалізації спільної прикордонної політики Союзу щодо повернення громадян до держав-членів ЄС; запобігання несанкціонованому й незаконному перетину зовнішніх кордонів ЄС; виявлення та розслідування злочинів транскордонного характеру; досягнення ефективної співпраці у прикордонній сфері з третіми країнами, які мають спільні кордони з ЄС; надання допомоги особам, які потребують міжнародного захисту або притулку, тощо.

Сфера прикордонного контролю та інтегрованого управління кордонами залишається важливим компонентом євроінтеграційного курсу України, спрямованим на забезпечення безпеки, модернізації прикордонної інфраструктури та економічного зростання. Активна співпраця між Україною та державами ЄС у цій сфері зміцнює економічні зв'язки, підвищує прикордонну безпеку, сприяє модернізації інфраструктури і впровадженню

сучасних цифрових рішень. Водночас перехід на європейські стандарти вимагає значних ресурсів та інституційних змін, а також розбудови й оновлення пунктів пропуску, усунення можливих ризиків і технічних недоліків. Україна, поступово адаптуючи свої кордони до європейських стандартів, продовжує працювати над цими викликами, удосконалюючи законодавство у сфері прикордонного контролю, а також забезпечуючи виконання рекомендацій Європейської Комісії у контексті переговорного 24-го розділу «Юстиція, свобода та безпека».

Україна представлятиме Дорожню карту у сфері верховенства права, яка визначить процес подальших трансформацій за цією сферою та виконання зобов'язань України в контексті євроінтеграції. Затвердження Дорожньої карти є умовою для відкриття Кластера 1 «Основи процесу вступу до ЄС» (Fundamentals), що охоплює і розділ 24 «Юстиція, свобода та безпека», а прогрес у її виконанні визначатиме динаміку переговорного процесу України. 14 травня 2025 року Кабінет Міністрів України затвердив відповідні Дорожні карти, а також переговорну позицію України за першим кластером¹.

Основна частина.

Розділ V «Простір свободи, безпеки та правосуддя» Договору про функціонування Європейського Союзу² (далі – Договір; ДФЄС) містить глави, присвячені політиці щодо прикордонних перевірок, притулку та імміграції, що вказує на необхідність забезпечення ефективного прикордонного контролю, удосконалення процедур проведення перевірок осіб та ефективного моніторингу перетину зовнішніх кордонів, поступового впровадження інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами. Лісабонський договір ЄС³ відкрив шлях для формування більш ефективної процедури прийняття рішень у сферах свободи, безпеки та правосуддя. Стаття 77 ДФЄС визначає пріоритетами у сфері політики прикордонного контролю проведення перевірок осіб та ефективний моніторинг перетину зовнішніх кордонів, поступове впровадження інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами. Це означає, що політика ЄС стосовно посилення прикордонного контролю відноситься до спільної компетенції Союзу та його держав-членів. Попередження міграційних криз є пріоритетним завданням для ЄС. Ключова роль у цьому відводиться Європейському агентству з охорони зовнішніх кордонів держав-членів Європейського Союзу «FRONTEX», на яке покладається обов'язок моніторингу міграційних потоків та аналіз ризиків. Вихідними даними для моніторингової діяльності є відомості, отримані від держав-членів, третіх країн, міжнародних організацій та інших партнерів. На

¹ Дорожня карта з питань верховенства права. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/UA_Dorozhnya_karta_z_pytan_verhovenstva_prava_2.pdf

² Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

³ Лісабонська угода (договір про реформування Європейського Союзу). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29057.pdf>

підставі зібраної інформації агентство проводить оцінку вразливості різних ділянок зовнішнього кордону ЄС.

Основні акти права ЄС у досліджуваній сфері.

Щодо забезпечення ефективності прикордонного контролю, інтегрованого управління зовнішніми кордонами:

Регламент (ЄС) 2016/399 Європейського Парламенту та Ради від 9 березня 2016 року про Кодекс Союзу щодо правил, які регулюють рух осіб через кордони (Шенгенський кодекс про кордони)⁴;

Регламент (ЄС) 2016/1624 Європейського Парламенту та Ради від 14 вересня 2016 року про Європейську прикордонну та берегову охорону, внесення змін до Регламенту (ЄС) 2016/399 Європейського Парламенту та Ради та скасування Регламенту (ЄС) № 863/2007 Європейського Парламенту та Ради, Регламенту Ради (ЄС) № 2007/2004 та Рішення Ради 2005/267/ЄС⁵;

Регламент (ЄС) 2017/2226 Європейського Парламенту та Ради від 30 листопада 2017 року про створення системи в'їзду/виїзду (СВВ) для реєстрації даних про в'їзд та виїзд, а також даних про відмову у в'їзді громадян третіх країн, які перетинають зовнішні кордони держав-членів, та визначення умов доступу до СВВ для цілей правоохоронної діяльності, а також внесення змін до Конвенції про імплементацію Шенгенської угоди та Регламентів (ЄС) № 767 та (ЄС) № 1077/2011⁶;

Регламент (ЄС) 2018/1860 Європейського Парламенту та Ради від 28 листопада 2018 року про використання Шенгенської інформаційної системи (СІС) для повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають у країні⁷;

Регламент (ЄС) 2018/1861 Європейського Парламенту та Ради від 28 листопада 2018 року про створення, функціонування та використання Шенгенської інформаційної системи (СІС) у сфері прикордонних перевірок,

⁴ 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>

⁵ Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/1624/oj/eng>

⁶ Regulation (EU) 2017/2226 of the European Parliament and of the Council of 30 November 2017 establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third-country nationals crossing the external borders of the Member States and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) No 767/2008 and (EU) No 1077/2011. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/2226/2019-06-11/eng>

⁷ Regulation (EU) 2018/1860 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third-country nationals. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018R1860>

внесення змін до Конвенції про імплементацію Шенгенської угоди та внесення змін до Регламенту (ЄС) № 1987/2006 та його скасування⁸;

Регламент (ЄС) 2019/1896 Європейського Парламенту та Ради від 13 листопада 2019 року про Європейську прикордонну та берегову охорону та скасування регламентів (ЄС) № 1052/2013 та (ЄС) 2016/1624⁹;

Регламент (ЄС) 2020/493 від 30 березня 2020 року Європейського Парламенту та Ради про систему фальшивих і справжніх документів (онлайн) (FADO) та скасування Спільних дій Ради 98/700/JHA¹⁰;

Імплементаційний Регламент Комісії (ЄС) 2021/581 від 9 квітня 2021 року про ситуаційні зображення Європейської системи прикордонного контролю (EUROSUR)¹¹;

Регламент Ради (ЄС) 2022/922 від 9 червня 2022 року про створення та функціонування механізму оцінки та моніторингу для перевірки застосування Шенгенського acquis та скасування Регламенту (ЄС) № 1053/2013¹²;

Повідомлення Європейської Комісії до Європейського Парламенту та Ради «Про встановлення багаторічної стратегічної політики щодо Європейського інтегрованого управління кордонами» від 14 березня 2023 року¹³;

Регламент (ЄС) 2024/1717 від 13 червня 2024 року Європейського Парламенту та Ради про внесення змін до Регламенту (ЄС) 2016/399 про Кодекс ЄС щодо правил, які регулюють переміщення осіб через кордони¹⁴.

Рівень імплементації в законодавстві України актів права ЄС щодо ефективності прикордонного контролю, інтегрованого управління кордонами.

⁸ Regulation (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of border checks, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement, and amending and repealing Regulation (EC) No 1987/2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02018R1861-20190611>

⁹ Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019R1896>

¹⁰ Regulation (EU) 2020/493 of the European Parliament and of the Council of 30 March 2020 on the False and Authentic Documents Online (FADO) system and repealing Council Joint Action 98/700/JHA. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32020R0493>

¹¹ Commission Implementing Regulation (EU) 2021/581 of 9 April 2021 on the situational pictures of the European Border Surveillance System (EUROSUR). URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2021/581/oj/eng

¹² Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis, and repealing Regulation (EU) No 1053/2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/922/oj/eng>

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament and of the Council establishing the multiannual strategic policy for European integrated border management COM/2023/146 from 14.03.2023. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52023DC0146>

¹⁴ Regulation (EU) 2024/1717 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj/eng>

У рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки взаємодія, з-поміж іншого, спрямована на співпрацю у сфері міграції, притулку та управління кордонами (стаття 16 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони ¹⁵ (далі – Угода про асоціацію)). У Звіті про виконання Угоди про асоціацію ¹⁶ за напрямом «Юстиція, свобода, безпека, права людини» за 2023 рік відмічено 92 % його виконання та 64 % виконання Верховною Радою України своїх зобов'язань. Стан прикордонного контролю та інтегрованого управління державним кордоном відображено у скринінгових звітах Європейської Комісії (далі – ЄК) 2023, 2024 рр.¹⁷. Досягнення України за цими напрямами оцінені як позитивні.¹⁸

Статистичну інформацію щодо імплементації переговорного 24-го розділу відповідно до Звіту України за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis EC) за 2023 рік наведено на Рис. 1¹⁹, відповідну інформацію досягнень за цим напрямом за 2024 рік – на Рис. 2²⁰:

¹⁵ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

¹⁶ Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2023 рік. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit-pro-vykonannya-Ugody-pro-asotsiatsiyu-mizh-Ukrayinoyu-ta-Yevropejskym-Soyuzom-za-2023-rik.pdf>

¹⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en?prefLang=uk; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2024 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

*Дослідницькою службою Верховної Ради України ведеться робота по підготовці Путівника законодавчих змін щодо забезпечення правопорядку в Україні (у контексті переговорних розділів 23, 24, 31), в якому планується відобразити парламентську роботу щодо законодавчого забезпечення рекомендацій ЄК.

¹⁹ Звіт України за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis EC) за 2023 рік. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit-UA.pdf>

²⁰ Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2024 рік. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/evropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>



Рис. 1.

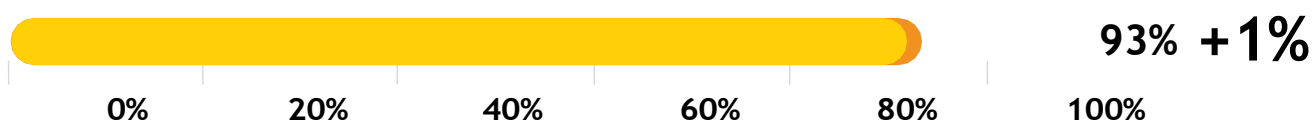


Рис. 2.

На забезпечення *ефективності та посилення прикордонного контролю, інтегрованого управління державним кордоном* спрямовані рекомендації ЄК за такими напрямками:

- Гармонізація вітчизняного законодавства із законодавством ЄС із метою досягнення необхідних стандартів у питаннях прикордонного контролю, зокрема імплементатія принципу інтегрованого управління державним кордоном;
- Врегулювання правил обміну інформацією між Європейським агентством з охорони зовнішніх кордонів ЄС «FRONTEX» та вітчизняними органами правопорядку, налагодження співпраці задля цілей «EUROSUR», включаючи аналіз ризиків, підтримку, планування та проведення спільних операцій прикордонного контролю;
- Запровадження національної системи автоматичного обміну між органами правопорядку інформацією з питань перетинання державного кордону – з метою протидії тероризму та іншим кримінальним загрозам;
- Реалізація проєкту «Підтримка ЄС у зміцненні інтегрованого управління кордонами в Україні» (EU4IBM) та розбудова пунктів пропуску через державний кордон у рамках програми ЄС «Connecting Europe Facility»;
- Удосконалення законодавства щодо здійснення спільного прикордонного контролю стосовно іноземців та осіб без громадянства під час в'їзду в Україну, спрощення прикордонно-митних процедур;
- Розробка сучасної Стратегії інтегрованого управління державним кордоном України, запровадження спільного прикордонного контролю з державами-членами ЄС.

Питання прикордонного контролю та інтегрованого управління державним кордоном секторально входять до розділу (11), який охоплений Компонентом I Ukraine Facility²¹. Реформами, що проводитимуться в рамках цього Компонента, з поміж іншого, є: модернізація та підвищення пропускної спроможності існуючої мережі пунктів пропуску через державний кордон і прикордонної транспортної інфраструктури, належне інформування про проблеми на залізничних, автомобільних та морських пунктах пропуску, а також про інвестиційні потреби для підвищення пропускної спроможності пунктів пропуску і приведення їх у відповідність до вимог і стандартів ЄС щодо інфраструктури, обладнання та цифрових рішень.

Стан виконання зобов'язань за Планом для Ukraine Facility щодо розбудови прикордонної інфраструктури та реформування законодавства у сфері здійснення прикордонного контролю, інтегрованого управління державним кордоном з урахуванням політики та передового досвіду ЄС є таким (Табл. 1):

Таблиця 1

**ПОСИЛЕННЯ ПРИКОРДОННОГО КОНТРОЛЮ, РОЗБУДОВА
ПРИКОРДОННОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ З ДЕРЖАВАМИ-ЧЛЕНАМИ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

МОНІТОРИНГ РЕАЛІЗАЦІЇ

ВИКОНАНО:

- ✓ Прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України» від 24 лютого 2023 року № 2952-IX;
- ✓ Прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» щодо стратегічних основ інтегрованого управління державним кордоном від 16 липня 2024 року № 3858-IX;
- ✓ На підставі постанови Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2024 року № 426 утворено координаційний центр інтегрованого управління кордонами;
- ✓ На підставі постанови Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2024 року № 1103 затверджено Порядок проведення огляду стану інтегрованого управління державним кордоном;
- ✓ Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2024 року № 1337 схвалено Стратегію розвитку та розбудови прикордонної інфраструктури з державами ЄС та Республікою Молдова до 2030 року і операційний план її реалізації.

²¹ План для Ukraine Facility на 2024-2027 роки. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>

У ПРОЦЕСІ ВИКОНАННЯ:

- ✓ Схвалення Стратегії інтегрованого управління державним кордоном України та Плану заходів її реалізації на 2026–2028 роки з метою гармонізації із законодавством ЄС, досягнення необхідних стандартів у питаннях прикордонного контролю, забезпечення готовності та спроможності до охорони зовнішніх кордонів ЄС у межах державного кордону України – заплановано на червень – грудень 2025 року (пункт 46 Плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року²², пункт 61 Плану пріоритетних дій Уряду на 2025 рік²³);
- ✓ Розроблення та подання до Верховної Ради України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства про державний кордон України» – заплановано на серпень 2025 року (пункт 49 Плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року)
- ✓ 07 березня 2025 року проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства про державний кордон» (реєстр. № 12248 від 26.11.2024) прийнято за основу із доопрацюванням положень.

Із метою визначення єдиного механізму оцінювання ефективності та якості виконання завдань у сфері інтегрованого управління державним кордоном, постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2023 року № 595 затверджено Національну методику контролю якості виконання завдань інтегрованого управління кордонами²⁴. Також Уряд України своїм розпорядженням від 24 грудня 2024 року № 1337 схвалив Стратегію розвитку та розбудови прикордонної інфраструктури з державами ЄС та Республікою Молдова до 2030 року²⁵, якою передбачається осучаснення та реконструкція

²² План заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року: Затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2025 року № 300-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/300-2025-%D1%80#n8>

²³ План пріоритетних дій Уряду на 2025 рік : Затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2025 року № 131-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-priorytetnykh-dii-uriadu-na-2025-rik-180225-131r>

²⁴ Національна методика контролю якості виконання завдань інтегрованого управління кордонами: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2023 року № 595. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-2023-%D0%BF#Text>

²⁵ Стратегія розвитку та розбудови прикордонної інфраструктури з країнами Європейського Союзу та Республікою Молдова до 2030 року: затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2024 року № 1337-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-strategii-rozvytku-ta-rozbudovy-prykordonnoi-infrastruktury-z-krainamy-ievropeiskoho-t241224?fbclid=IwY2xjawlZQIhleHRuA2F1bQlXMAABHd_J89gpyOA_HdQcKbpXrAJ6xldhnOa0scsckqHJbFr8Dm7FO2_P6fxWCw_aem_X925YVw04fxj4q_yJmj_xQ

29 пунктів пропуску через державний кордон, будівництво шести нових пунктів пропуску, що надасть змогу створити сучасну й ефективну прикордонну інфраструктуру, що відповідатиме європейським стандартам. Основними цілями Стратегії є: збільшення пропускнуої спроможності прикордонної інфраструктури; запуск спільного митного та прикордонного контролю із суміжними країнами; цифровізація перетину кордону для зменшення часу очікування в черзі; створення мережі зон очікування. На виконання цього документа передбачається: запровадити спільний прикордонний контроль, що, своєю чергою, передбачає співпрацю між сусідніми з Україною державами ЄС, за умов, коли прикордонний контроль здійснюється одночасно прикордонними та митними службами обох держав в одному пункті пропуску, що дозволить скоротити час перевірки документів і транспортних засобів; оптимізувати процедури перетину кордону; посилити взаємодію служб, що включає обмін інформацією та сучасними технологіями; зменшити черги, що є ключовою перевагою для громадян і бізнесу. Запровадження спільного прикордонного контролю з державами ЄС стане важливим кроком на шляху до інтеграції України до європейської спільноти. Це не лише спростить життя громадянам і підприємцям, але й сприятиме економічному розвитку, зміцненню зв'язків із сусідніми державами та підвищенню безпеки в регіоні, вдосконаленню прикордонного контролю, інтеграції сучасних технологій, посиленню аналітичного потенціалу та покращенню обміну інформацією між прикордонними відомствами України та держав ЄС, створенню та розбудові безпечного, відкритого та ефективного середовища на державному кордоні. Також Стратегія зосереджується на підписанні угод про спільний контроль із сусідніми державами, зокрема Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією, та запровадженні відповідного виду контролю на пунктах пропуску. Затвердження цієї Стратегії є одним з індикаторів Ukraine Facility Plan²⁶, який Україна успішно виконала в установленний термін.

Актуальні тенденції розвитку законодавства ЄС у сфері прикордонного контролю та інтегрованого управління кордонами.

На досягнення спільних європейських прикордонних ініціатив спрямовані пропозиції Європейської Комісії, Європейського Парламенту та Ради з метою удосконалення політики та стратегій інтегрованого управління зовнішніми кордонами, розбудови прикордонної інфраструктури та підвищення ефективності прикордонного контролю²⁷. Регламент (ЄС) 2019/1896 Європейського Парламенту та Ради від 13 листопада 2019 року про Європейську прикордонну та берегову охорону та скасування регламентів

²⁶ План для Ukraine Facility на 2024-2027 роки. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>

²⁷ Путівники асquis ЄС (Євродайджест). Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSMaterialsDocs/analytical_periodical/75739.html

(ЄС) № 1052/2013 та (ЄС) 2016/1624²⁸ встановлює, що політика ЄС у сфері інтегрованого управління кордонами вказує на запроваджену чотирирівневу модель контролю доступу, що означає виконання таких заходів: спільна візова політика, спільний прикордонний контроль на зовнішніх кордонах, аналіз ризиків і заходи в межах Шенгенської зони. Задля управління зовнішнім кордоном ЄС має бути впроваджена як на національному рівні, так і на рівні ЄС стратегія вільного пересування фізичних осіб у межах Союзу. Цей документ засвідчив, що ефективність інтегрованого управління зовнішніми кордонами ЄС є ключовим елементом Шенгенської зони, що має на меті сприяння та спрощення перетину кордону, здійснення регулювання та управління міграційними процесами, покращення внутрішньої безпеки в ЄС шляхом виявлення та запобігання загрозам на зовнішніх кордонах, дотримання принципу вільного пересування осіб через державні кордони. Інтегроване управління зовнішніми кордонами ЄС є сферою спільної відповідальності усіх держав-членів Союзу, включаючи відповідні інституції та агентства ЄС. Важливим політичним інструментом ЄС для захисту зовнішніх кордонів визначено європейське інтегроване управління кордонами, що передбачає заходи у сфері виявлення та запобігання транскордонній злочинності та тероризму, а також заходи, пов'язані із захистом уразливих категорій осіб, зокрема біженців та тих, хто шукає притулок.

14 березня 2023 року було оприлюднено Повідомлення Європейської Комісії до Європейського Парламенту та Ради «Про встановлення багаторічної стратегічної політики щодо європейського інтегрованого управління кордонами»²⁹, яке узагальнює пріоритети спільної прикордонної політики ЄС для впровадження ефективного європейського інтегрованого управління кордонами на період 2023–2027 років. Прикордонний контроль на теренах ЄС вимагає впровадження ефективних оперативних заходів національних органів держав-членів ЄС, відповідальних за інтегроване управління кордонами, посиленої присутності представників постійного корпусу Європейського агентства з охорони зовнішніх кордонів держав-членів «FRONTEX» у прикордонних районах, розбудови прикордонної інфраструктури, удосконалення засобів спостереження, включаючи повітряне спостереження та відповідне обладнання. Закріплено, що прикордонний контроль має бути підкріплений ефективним впровадженням та ... застосуванням Європейської системи прикордонного спостереження «EUROSUR»³⁰, включати систему аналізу відповідних ризиків. Європейська

²⁸ Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019R1896>

²⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and of the Council establishing the multiannual strategic policy for European integrated border management COM/2023/146 from 14.03.2023. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52023DC0146>

³⁰ European Border Surveillance system (EUROSUR). URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/old-border-crossing/eurosur_en

Комісія також працює над тим, щоб удосконалити європейське інтегроване управління кордонами, це вимагає активізації співпраці з третіми державами, що передбачає укладання з ними договорів, виконання яких дозволить налагодити консолідовану співпрацю між «FRONTEX» та третіми державами відповідно до законодавства ЄС, сприяючи запобіганню нелегальній міграції та боротьбі з контрабандою і транскордонною злочинною діяльністю.

Регламент (ЄС) 2024/1717 Європейського Парламенту та Ради від 13 червня 2024 року про внесення змін до Регламенту (ЄС) 2016/399 про Кодекс ЄС щодо правил, які регулюють переміщення осіб через кордони (Шенгенський кодекс про кордони)³¹ спрямований на те, щоб зробити Шенгенську зону більш стійкою до теперішніх і майбутніх криз на зовнішніх кордонах ЄС. Одночасно положення цього Регламенту передбачають: можливість запроваджувати узгоджені тимчасові обмеження подорожей на зовнішньому кордоні ЄС (за рішенням Ради ЄС); можливість для держав-членів обмежити кількість пунктів перетину кордону або скоротити години їх роботи, а також посилити заходи прикордонного контролю, запровадити нові процедури передачі громадян третіх держав, що дозволить державі-члену ЄС передавати громадян таких держав, затриманих у прикордонній зоні, які незаконно перебувають на її території, державі-члену, з якої вони безпосередньо прибули, тощо.

У жовтні 2025 року заплановано запуск інноваційної Європейської системи в'їзду та виїзду (Entry/exit system, EES)³², яка являє собою автоматизовану ІТ-систему для реєстрації мандрівників із третіх держав (як власників короткострокових віз, так і тих, хто має право скористатися безвізовим режимом), які перетинають зовнішній кордон ЄС. Система в'їзду та виїзду EES запрацює в усіх державах ЄС, а з її запровадженням встановлюються спрощені процедури щодо перетину кордонів, зокрема прикордонникам не потрібно буде проставляти штампи в паспорти за фактом перетинання кордонів держав-членів ЄС. Натомість, в'їзд та виїзд мандрівників буде фіксуватися завдяки скануванню біометричних даних: система зберігатиме відбитки пальців та зображення осіб, які мають право подорожувати територією Євросоюзу на підставі безвізу. До того ж, система EES сприятиме запобіганню нелегальній міграції і випадкам шахрайства з документами, а також допоможе гарантувати прикордонну безпеку громадянам.

Висновки. Переговорні розділи є основою процесу інтеграції України до ЄС, вони визначають ключові напрями адаптації національного законодавства, економіки та інституцій до європейських стандартів, а також спрямовані на впровадження прозорих механізмів управління, посилення конкурентоспроможності економіки та створення сприятливих умов для

³¹ Regulation (EU) 2024/1717 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj/eng>

³² Entry/Exit System (EES). URL: https://travel-europe.europa.eu/ees_en

розвитку суспільства. Розділ 24 «Юстиція, свобода та безпека», що входить до Переговорного Кластера 1 «Основи процесу вступу в ЄС» (Fundamentals), є надзвичайно важливим для успішного виконання євроінтеграційних завдань. Саме від ефективності прикордонного контролю, реалізації стратегічних засад інтегрованого управління державним кордоном, розбудови прикордонної інфраструктури з державами-членами ЄС безпосередньо залежать безпека держави, розвиток її економіки та людський потенціал. Україною започатковано системний підхід до модернізації прикордонного сектору з акцентом на євроінтеграцію в умовах війни. Розроблення ефективної системи інтегрованого управління державним кордоном сприятиме транскордонному співробітництву, розвитку прикордонної інфраструктури. За таких умов ефективність прикордонного контролю та посилення інтегрованого управління кордонами є фундаментальними категоріями в переговорному процесі щодо розширення ЄС.

У рамках євроінтеграційного процесу Україна продовжує працювати над запровадженням спільного прикордонного контролю з державами-членами ЄС, зокрема Польщею, Словаччиною, Румунією та Угорщиною в пунктах пропуску через державний кордон. У цьому контексті Україна та Польща погодили текст договору про спільний митний і прикордонний контроль та передали його до Єврокомісії. Укладання цього договору дозволить стратегічно підійти до питання розвитку спільного кордону, зокрема збудувати нові спільні пункти пропуску задля перетину державного кордону, пришвидшити контрольні процедури, впорядкувати прикордонний простір через створення сервісних зон, електронної черги, спільного прикордонного контролю. У рамках угоди спільний прикордонний контроль передбачає співпрацю між сусідніми з Україною державами ЄС, за якої контроль здійснюється одночасно службами обох держав в одному пункті пропуску, що надає змогу: скоротити час перевірки документів і транспортних засобів; оптимізувати процедури перетину державного кордону; посилити взаємодію прикордонних та митних служб, що включає обмін інформацією й технологіями; зменшити черги, що є ключовою перевагою для громадян і бізнесу. Угода має стати першим такого роду документом, який Україна підпише з державою-членом ЄС – Польщею, та створить можливості ініціювати аналогічні угоди з іншими державами-членами ЄС, що межують з Україною, після спільного погодження технічних питань. Так, з Угорщиною, Словаччиною та Румунією тривають перемовини та розроблення угод про спільний прикордонний контроль, що мають закласти правові основи функціонування сучасних пунктів пропуску. Запровадження спільного прикордонного контролю з державами ЄС стане важливим кроком на шляху євроінтеграції України, що має не лише спростити життя громадянам і підприємцям, але й сприятиме економічному розвитку, зміцненню сталих зв'язків із сусідніми державами та підвищенню рівня прикордонної безпеки. Завдання запровадити спільний прикордонний контроль із суміжними державами-членами ЄС містяться в різного роду стратегічних, програмних

(зобов'язуючих) документах з інтегрованого управління кордонами, одночасно фіксується прогрес його запровадження.

Україна має значні успіхи в розбудові ефективного прикордонного контролю, удосконаленні організаційно-правових засад інтегрованого управління державним кордоном (за розділом 24 «Юстиція, свобода, безпека»), що підтверджується національними моніторинговими звітами і звітами європейських партнерів.

Європейський Союз продовжує зміцнювати спроможність українських інституцій сектору інтегрованого управління державним кордоном та боротьби з транскордонною злочинністю. Проте, залишаються на порядку денному питання виконання деяких рекомендацій, пов'язаних із: заміною застарілих автоматизованих робочих місць користувачів першої та другої лінії прикордонного контролю; врегулюванням правил щодо обміну інформацією та співпраці для цілей «EUROSUR», включаючи обізнаність про ситуацію, аналіз ризиків для підтримки планування та проведення операцій прикордонного контролю; приведенням процедур прикордонного контролю в Україні у відповідність зі стандартами Європейського Союзу, прискоренням запровадження спільного прикордонного контролю з державами ЄС тощо.

Ключовою проблемою є несумісність українського законодавства та Шенгенського кодексу про кордони, який тлумачить територію спільного пункту пропуску як місце, де застосовуються тільки закони та норми держави-члена ЄС, навіть якщо пункт пропуску розташований на території України, що потребує обов'язкового узгодження проєктів майбутніх угод про спільний прикордонний контроль із Шенгенським кодексом про кордони, зокрема в частині затримання правопорушників під час перетинання ними державних кордонів між Україною та ЄС.

Виконання вказаних рекомендацій відображатиме стан імплементації законодавства ЄС у розглядуваних сферах у національну правову систему.

**Дослідницька служба
Верховної Ради України**

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*