

Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України
«Про внесення змін до статті 7 Закону України «Про Державну
прикордонну службу України» щодо інституційного забезпечення зв'язку з
Європейською Агенцією прикордонної та берегової охорони (Frontex)»
*(реєстр. № 15505 від 10.08.2026)**

***Анотація.** В інформаційній довідці розглянуто питання посилення інституційної співпраці між Державною прикордонною службою України та Європейською Агенцією прикордонної та берегової охорони (Frontex) в контексті проєкту Закону України реєстр. № 15505 від 10.08.2026. За результатами аналізу визначено деякі ризики законопроєкту.*

***Ключові слова:** інтегроване управління державним кордоном, прикордонний менеджмент, прикордонний контроль, національний контактний пункт, Державна прикордонна служба України, Європейська Агенція прикордонної та берегової охорони (Frontex), охорона державного кордону.*

Вступ

Важливим напрямом реалізації євроінтеграційного курсу є: впровадження концептів європейського прикордонного менеджменту в національні реалії; формування сучасної політики інтегрованого управління державним кордоном за принципами Європейського Союзу (далі – ЄС); зміцнення міжвідомчої співпраці; виконання рекомендацій, наданих Україні ЄС в контексті реалізації проєкту «Підтримка ЄС у зміцненні інтегрованого управління кордонами в Україні» (EU4IBM); приведення процедур прикордонного контролю в Україні у відповідність до стандартів ЄС. Стратегічні засади інтегрованого управління державним кордоном слугують підґрунтям для здійснення транскордонного співробітництва у цій площині, імплементують кращі європейські практики до національного законодавства, передбачають розробку механізмів налагодження комплексної співпраці між Україною та Європейською Агенцією прикордонної та берегової охорони (далі – Frontex).

В сучасних умовах Державна прикордонна служба України (далі – ДПСУ) співпрацює з Frontex, діяльність якої регулюється Регламентом ЄС 2019/1896¹ на підставі Робочої Домовленості про оперативне співробітництво від 11 червня 2007 року. У фокусі спільної оперативної діяльності перебувають: систематичний аналіз національних та транскордонних ризиків; співпраця в рамках інтегрованого управління кордонами; обмін інформацією; протидія транскордонній злочинності; посилення безпеки на кордонах між державами-членами ЄС та Україною тощо. Також ведеться системна робота над розробкою проєкту Угоди між Україною та ЄС щодо оперативної діяльності, яка здійснюється Frontex, що надасть змогу посилити безпеку кордонів та інтеграцію України до європейського безпекового простору. Одним із

¹ 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/eli/reg/2019/1896/oj/eng>

важливих пріоритетів у вказаній сфері є законодавче забезпечення розбудови співпраці між ДПСУ та Frontex у сфері прикордонного контролю та безпеки, що, своєю чергою, має підвищити рівень координації та взаємодії у сфері інтегрованого управління державним кордоном відповідно до європейських підходів. Проте в Україні наразі відсутній державний орган, який є відповідальним за співпрацю з Frontex, має статус Національного контактного пункту для зв'язку з Frontex, що своєю чергою, актуалізує представлений законопроект.

Варто зазначити, що Дослідницькою службою системно приділяється увага питанням удосконалення законодавчого забезпечення інтегрованого управління державним кордоном та гарантування прикордонної безпеки, процесу імплементації у національне законодавство кращих практик європейського досвіду у цій площині. Так, зокрема було підготовлено Парламентське дослідження щодо законодавчого забезпечення інтегрованого управління державним кордоном, гарантування прикордонної безпеки у деяких державах, які мають статус кандидатів на вступ до Європейського Союзу»², присвячене європейським стандартам прикордонної безпеки та досвіду держав-кандидатів на вступ до ЄС у сфері охорони кордонів та Інформаційна довідка щодо інтегрованого управління державним кордоном у контексті проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення законодавства у сфері захисту державного кордону України» реєстр. № 15118 від 31.03.2026 року³, в якій розглянуто питання удосконалення законодавства у сфері забезпечення прикордонної безпеки, спрощення прикордонних та митних процедур, а також реалізації рекомендацій, наданих ЄС на виконання проекту «Підтримка ЄС у зміцненні інтегрованого управління кордонами в Україні» (EU4IBM), імплементації актів *acquis* ЄС та приведення процедур прикордонного контролю в Україні у відповідність до стандартів ЄС.

Метою проекту Закону України за реєстр. № 15505 від 10.08.2026 (далі – законопроект), як зазначено в пояснювальній записці до нього, є «законодавче врегулювання інституційного забезпечення зв'язку України з Frontex шляхом визначення координуючих повноважень ДПСУ та виконання нею функцій національного контактного пункту». Завданням законопроекту визначено забезпечення правової визначеності, стабільності та безперервності зв'язку між ДПСУ, як єдиним координатором, та Frontex в межах реалізації пріоритетних засад державної політики у сфері управління державним кордоном, виконання зобов'язань України у процесі європейської інтеграції.

² Парламентське дослідження щодо законодавчого забезпечення інтегрованого управління державним кордоном, гарантування прикордонної безпеки у деяких державах, які мають статус кандидатів на вступ до Європейського Союзу. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/news/novyny/77325.html>

³ Інформаційна довідка щодо інтегрованого управління державним кордоном у контексті проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення законодавства у сфері захисту державного кордону України (реєстр. № 15118 від 31.03.2026). Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/nscur_defense/inform_references-nb/77498.html

Основна частина

Законопроектом пропонується внести зміни до статті 7 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», а саме доповнити її новою частиною, надавши Адміністрації ДПСУ повноваження здійснювати співробітництво з Frontex, виконувати функції національного контактного пункту Frontex з питань, що належать до сфери її діяльності, а також організовувати в межах компетенції зв'язок правоохоронних та інших державних органів України з Frontex. Законопроект є логічним продовженням попередніх законодавчих ініціатив і тематично пов'язаний із законопроектами «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення законодавства у сфері захисту державного кордону України» (реєстр. № 15118 від 31.03.2026) та «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення законодавства у сфері захисту державного кордону України» (реєстр. № 15118-1 від 14.04.2026).

З огляду на викладені у законопроекті пропозиції, вважаємо за доцільне зазначити таке.

По-перше, у представленому законопроекті належним чином не відображені практичні механізми побудови комплексної співпраці між Frontex та ДПСУ, а закріплення за останньою статусу Національного контактного пункту для зв'язку з Frontex є дещо декларативним. Також не деталізовано регламентні процедури, правомочності та порядок виконання повноважень європейськими офіцерами Frontex на території України під час обміну інформацією або проведення спільних заходів (операцій). Поза увагою ініціаторів законопроекту залишилися питання, пов'язані із ситуацією, коли під час здійснення співпраці процедури та стандарти діяльності Frontex певним чином не узгоджуються та не відповідають внутрішнім статутам або інструкціям ДПСУ, особливо в умовах воєнного стану, що може призвести до правового вакууму та колізій. Адже ключовою проблемою залишається несумісність національного законодавства та Шенгенського кодексу про кордони⁴, що потребує обов'язкового узгодження проєктів майбутніх угод про спільний прикордонний контроль із цим кодексом, зокрема в частині затримання правопорушників під час перетинання ними кордонів між Україною та ЄС.

По-друге, співпраця з Frontex вимагає від ДПСУ постійного двостороннього обміну оперативною інформацією, що потенційно створює загрози, пов'язані із проблемою суміщення та інтеграції інформаційних баз даних, зокрема в контексті узгодження питань передачі статистичної та аналітичної інформації про перетин кордону особами та транспортними засобами в режимі реального часу автоматизованими системами ЄС, що вимагає запровадження надвисокого рівня кіберзахисту, оскільки під час війни будь-яке

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>

розширення каналів передачі даних провокує небезпеку та потенційні ризики витоку конфіденційної інформації за наслідками ворожих кібератак.

По-третє, у випадку, якщо ДПСУ монополізує інформаційний канал обміну інформацією з Frontex, інші державні та правоохоронні органи, зокрема суб'єкти боротьби з транскордонною злочинністю (Національна поліція України, Державна митна служба України), може виникнути ризик обмеження або опосередкування доступу інших компетентних державних та правоохоронних органів до інформаційних та аналітичних ресурсів Frontex. Монополізація з боку ДПСУ каналів зв'язку з Frontex призведе до появи ризиків, пов'язаних із обмеженням оперативності інших відомств, які втратять самостійний доступ до геоінформаційних систем, зокрема Європейської системи прикордонного спостереження (Eurosur). Наділення ДПСУ автономним статусом в контексті співпраці з Frontex може ускладнити формування єдиної національної стратегії забезпечення транскордонної безпеки на рівні профільного Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС). Одночасно це призведе до дублювання, оскільки ДПСУ отримає правомочності самостійно фільтрувати та оцінювати специфічні кримінальні ризики та загрози. Концентрація в одному органі функцій контактної взаємодії з Frontex без одночасного нормативного визначення механізмів гарантованого та своєчасного доведення релевантної інформації до інших компетентних органів може створити ризик надмірної концентрації повноважень щодо визначення обсягу, адресатів та строків поширення такої інформації.

Окрім того, слід зазначити, що стаття 17 Регламенту (ЄС) 2019/1896 передбачає, що держави-члени через мають забезпечувати, щоб їхні національні органи, агенції та інші органи, які використовують комунікаційну мережу та інформаційні системи Frontex, мали належний і безперервний доступ до відповідних систем і мереж Агентства. Отже, сама логіка Eurosur прямо протилежна моделі, за якої прикордонний орган отримує інформацію від Frontex, а інші компетентні органи отримують її лише після внутрішньої фільтрації цього органу.

Порівняльний досвід держав-членів ЄС⁵ свідчить, що визначення прикордонного органу національним контактним пунктом Frontex не повинно ототожнюватися з концентрацією в ньому всієї інформаційно-аналітичної взаємодії з Агентством. Так, наприклад, у Фінляндії прикордонна служба виконує функції Національного контактного пункту для зв'язку з Frontex (NCP), однак одночасно координує участь інших національних органів. Особливість Естонії полягає в інституційному об'єднанні поліцейських та прикордонних функцій у Police and Border Guard Board. Для України, де прикордонна служба та поліція є самостійними органами, визначення ДПСУ єдиним NCP має супроводжуватися чітким нормативним механізмом міжвідомчого обміну та

⁵ EMN Member and Observer Countries. https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-member-and-observer-countries_en?prefLang=et&utm

своєчасного поширення інформації Frontex/EUROSUR між усіма компетентними органами.

Також у пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що його реалізація не потребує додаткових видатків із Державного бюджету України. Водночас забезпечення постійного зв'язку, модернізація захищених вузлів комунікацій вимагають додаткового фінансування. Суттєвий ризик полягає в тому, що у разі відсутності цільових грантів та фінансової допомоги від ЄС на ці завдання, видатки мають покриватися виключно з Державного бюджету України, який наразі максимально мобілізований на потреби оборони. Незважаючи на це, у супереч частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України, необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) не додається.

Положення пункту 1 Прикінцевих положень законопроекту, згідно із яким закон набирає чинності через три місяці з дня його опублікування, не повною мірою узгоджується з позицією Конституційного Суду України, який у Рішенні від 15 квітня 2020 року № 2-р(П)/2020 відзначив, що в контексті принципу верховенства права важливим є встановлення при внесенні змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності. Адже встановлений тримісячний строк є недостатнім з огляду на масштабність розбудови співпраці між ДПСУ та Frontex. Набрання чинності законом у такий строк, за відсутності завчасно затвердженої комплексної підзаконної нормативно-правової бази та підготовленої технічної інфраструктури призведе до виникнення правового вакууму, порушення принципу юридичної визначеності як складової верховенства права.

Пункт 2 Прикінцевих положень законопроекту потребує конкретизації в частині доручення Кабінету Міністрів України щодо переліку нормативно-правових актів, які потребуватимуть змін (відповідно до вимог частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України).

Висновки

Представлений законопроект спрямований на удосконалення основних засад державної політики у сфері охорони державного кордону, адаптацію національного законодавства до стандартів прикордонної безпеки ЄС, інституційне забезпечення співпраці та зв'язку між ДПСУ та Frontex, є своєчасним і актуальним, однак потребує доопрацювання з урахуванням наданих пропозицій. Так, зокрема у законопроекті доцільно прибрати наявний дисбаланс, оскільки наділення ДПСУ виключним автономним статусом у відносинах з Frontex створює загрозу втрати МВС спроможності виступати єдиним координатором, який формує державну політику у сфері інтегрованого управління та охорони державного кордону. Надання ДПСУ статусу Національного контактного пункту для зв'язку з Frontex без чіткого законодавчого розподілу компетенцій призведе до системного дисбалансу та дублювання функцій у сфері кримінального аналізу з іншими правоохоронними

та державними органами (Національною поліцією України, Державною митною службою України), що може послабити прикордонну безпеку. У законопроекті доцільно визначити, що Національний контактний пункт на базі ДПСУ виконує виключно функцію адміністрування та прийому інформації, при цьому ДПСУ забороняється здійснювати кримінальний аналіз та оцінку ризиків, які відносяться до компетенції інших державних та правоохоронних органів.

*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.*