



ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА  
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

---

**Парламентське дослідження  
щодо законодавчого забезпечення інтегрованого управління  
кордонами та удосконалення візової політики в контексті  
боротьби з транскордонною злочинністю в Європейському Союзі**

**Парламентське дослідження  
щодо законодавчого забезпечення інтегрованого управління кордонами та  
удосконалення візової політики в контексті боротьби з транскордонною  
злочинністю в Європейському Союзі\***

***Анотація.** У парламентському дослідженні проаналізовано основні завдання, пріоритети та складові системи Європейського інтегрованого управління кордонами, а також концептуальні засади та напрями реалізації відповідної стратегії Європейського Союзу. Розглянуто роль Фонду інтегрованого управління зовнішніми кордонами Європейського Союзу, цифрової біометричної системи в'їзду та виїзду EES, Візової стратегії Європейського Союзу, реформування Агентства «Frontex» та Пакту про міграцію та притулок у посиленні безпеки зовнішніх кордонів і протидії транскордонній злочинності.*

*Узагальнено практику Європолу щодо протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми. Визначено перспективні напрями вдосконалення національного законодавства у сфері інтегрованого управління державним кордоном, зокрема щодо цифровізації та автоматизації прикордонного контролю й посилення прикордонної безпеки.*

***Ключові слова:** європейська візова політика, інтегроване управління кордонами, прикордонна безпека, прикордонний контроль, шукачі притулку, нелегальна міграція, депортація, торгівля людьми, транскордонна злочинність, незаконний перетин кордону, кібершахрайство, Frontex.*

**Зміст**

|                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Вступ.....                                                                                                             | 4  |
| Основна частина.....                                                                                                   | 8  |
| 1. Спільна політика Європейського Союзу щодо інтегрованого управління кордонами.....                                   | 8  |
| 2. Сучасна європейська візова стратегія: мета та завдання, шляхи реалізації.....                                       | 15 |
| 3. Стратегічні напрями реформування Frontex у контексті посилення безпеки зовнішніх кордонів Європейського Союзу ..... | 17 |
| 4. Протидія транскордонній злочинності в системі прикордонної безпеки .....                                            | 21 |
| Висновки.....                                                                                                          | 24 |

## Вступ

*Актуальність дослідження.* В Європейському Союзі (далі – ЄС) сфера інтегрованого управління кордонами останніми роками набуває дедалі більшої актуальності. Європейське інтегроване управління кордонами (European Integrated Border Management) являє собою скоординовану систему заходів і комплексне операційно-правове середовище, які мають на меті ефективний та уніфікований контроль зовнішніх кордонів, забезпечення внутрішньої безпеки та свободи пересування осіб у межах ЄС. Воно поєднує відкритість кордонів для законних подорожей із заходами протидії нелегальній міграції, торгівлі людьми та іншим формам транскордонної злочинності.

Формування сучасного підходу до управління кордонами в ЄС розпочалося понад двадцять п'ять років тому. Після прийняття Лісабонського договору 2007 року<sup>1</sup> спільна безпекова політика ЄС стала одним із пріоритетних напрямів співпраці держав-членів. У 2008 році Європейська комісія окреслила перспективи створення нової інформаційної системи для реєстрації перетинів зовнішніх кордонів громадянами третіх держав<sup>2</sup>, а у 2011 році Європейська рада започаткувала ініціативу «Розумні кордони»<sup>3</sup>, спрямовану на широке застосування інформаційних технологій у прикордонному контролі. Міграційна криза 2015–2018 років прискорила ці процеси та посилила увагу до протидії нелегальній міграції, торгівлі людьми та іншій транскордонній злочинності. Важливим результатом стало ухвалення у 2017 році Регламенту (ЄС) 2017/2226<sup>4</sup>, який склав правову основу Системи в'їзду/виїзду (EES).

Після початку повномасштабного російського вторгнення в Україну в 2022 році держави-члени ЄС зіткнулися з новими масштабними міграційними потоками та безпековими викликами. Це зумовило необхідність подальшого вдосконалення політики інтегрованого управління кордонами, зокрема посилення контролю зовнішніх кордонів, протидії нелегальній міграції та транскордонній злочинності, а також підвищення ефективності процедур повернення.

9 лютого 2023 року Європейська рада наголосила на необхідності ефективного контролю зовнішніх сухопутних і морських кордонів ЄС. Подальша трансформація системи інтегрованого управління кордонами передбачає цифровізацію та автоматизацію прикордонного контролю, посилення прикордонної безпеки та управління міграційними ризиками. Важливу роль у реалізації багаторічної стратегічної політики щодо Європейського інтегрованого

<sup>1</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC>

<sup>2</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Preparing the next steps in border management in the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52008DC0069>

<sup>3</sup> EU Smart Borders': Commission wants easier access and enhanced security. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_11\\_1234](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_11_1234)

<sup>4</sup> 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/oj/eng>

управління кордонами<sup>5</sup> відіграє Європейське агентство прикордонної та берегової охорони (Frontex).

Основними завданнями інтегрованого управління кордонами є забезпечення внутрішньої безпеки, запобігання транскордонній злочинності, сприяння законному перетину кордонів та ефективне управління поверненням мігрантів. Реалізація цієї політики ґрунтується на посиленні прикордонного контролю, застосуванні Спільної інтегрованої моделі аналізу ризиків (CIRAM 2.0), міжвідомчій та міжнародній співпраці.

Функціонування системи включає три взаємопов'язані компоненти: розподіл відповідальності між національними прикордонними відомствами та Frontex; забезпечення ситуаційної обізнаності, зокрема із використанням системи обміну даними Eurosur; та екстерналізацію прикордонного контролю (співпрацю з державами походження і транзиту мігрантів та здійснення превентивних заходів за межами ЄС).

Концептуальні напрями Європейської стратегії інтегрованого управління кордонами на 2023–2027 роки відображено у Табл. 1.

Таблиця 1

|                                                                            |                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Європейська стратегія інтегрованого управління кордонами на 2023–2027 роки | Посилення прикордонного контролю                                                                                                    |
|                                                                            | Аналіз прикордонних ризиків (CIRAM)                                                                                                 |
|                                                                            | Міжвідомча партнерська взаємодія держав-членів ЄС та співпраця з третіми країнами                                                   |
|                                                                            | Повернення та депортація нелегальних мігрантів                                                                                      |
|                                                                            | Обробка великих масивів інформаційних даних, сумісність і узгодженість національних ІТ-систем із Шенгенською інформаційною системою |

Європейське інтегроване управління кордонами є основним механізмом формування та реалізації спільної прикордонної політики Європейського Союзу, який постійно адаптується до нових безпекових, геополітичних і міграційних викликів. Поєднання сучасних концепцій, технологічних рішень, операційних можливостей та дотримання прав людини створює основу для ефективного контролю зовнішніх кордонів ЄС.

Водночас Європейський Союз поступово змінює архітектуру управління міграцією, охоплюючи весь процес – від перетину кордону та подання заяви про притулок до ухвалення остаточного рішення, контролю статусу та повернення осіб, які не мають права залишатися.

Для України важливим напрямом євроінтеграційного процесу є впровадження принципів Європейського інтегрованого управління кордонами у національну систему, зміцнення міжвідомчої співпраці та приведення процедур прикордонного контролю у відповідність до практик і стандартів Європейського

<sup>5</sup> Establishing the multiannual strategic policy for European integrated border management. 14.03.2023. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0146>

Союзу. Важливим орієнтиром у цьому процесі є рекомендації, надані Україні в рамках проєкту «Підтримка ЄС у зміцненні інтегрованого управління кордонами в Україні» (EU4IBM).

Інтегроване управління кордонами є однією з ключових сфер, у яких поєднуються безпекові потреби України та її євроінтеграційні зобов'язання, зокрема й питання майбутнього приєднання до Шенгенського простору.

Проблематика інтегрованого управління кордонами як важлива складова протидії транскордонній злочинності залишається актуальною як серед практиків, так і серед науковців, особливо в контексті євроінтеграційного курсу та необхідності приведення українського законодавства у відповідність до стандартів ЄС. Сучасні тенденції, нормативно-правове регулювання, засади стратегічного розвитку інтегрованого управління державним кордоном та забезпечення прикордонної безпеки досліджували: О. Андрощук, В. Стрельбіцький та В. Кушнір<sup>6</sup>, А. Братко, В. Бойко та О. Біловський<sup>7</sup>, Т. Гарасимів<sup>8</sup>, Д. Захарчук, А. Віхтюк, Д. Купрієнко<sup>9</sup>, В. Нікіфоренко<sup>10</sup>, Ю. Степанова, С. Халимон та Ю. Ковальчук<sup>11</sup>, О. Руденко<sup>12</sup> тощо. У своїх монографіях питання інтегрованого управління державним кордоном та транскордонного співробітництва в контексті євроінтеграції висвітлювали Н. Мікула<sup>13</sup> та В. Половніков<sup>14</sup>. Міжнародне співробітництво у сфері забезпечення прикордонної безпеки, роль та завдання ЄС у забезпеченні інтегрованого управління кордонами, питання організаційної сумісності інформаційного забезпечення між Україною та ЄС розглядали: М. Левицький та

<sup>6</sup> Інформаційно-аналітичне забезпечення інтегрованого управління кордонами : навчальний посібник / Андрощук О.С., Стрельбіцький В.А., Кушнір В.С. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2016. 200 с.

<sup>7</sup> Братко А., Бойко В., Біловський О. Аналіз безпеки державного кордону в сфері інтегрованого управління кордонами. *Соціальний розвиток і безпека*. 2024. № 4. Том 14. С. 22-32. URL: <https://paperssds.eu/index.php/JSPSDS/article/view/722/853>

<sup>8</sup> Гарасимів Т. Теоретико-правові аспекти стратегічного планування у сфері інтегрованого управління кордонами України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2021. № 4 (32). С. 7-14. URL: <https://science.lpnu.ua/law/all-volumes-and-issues/volume-8-number-432-2021/theoretical-and-legal-aspects-strategic-planning>

<sup>9</sup> Захарчук Д.О., Віхтюк А.В., Купрієнко Д.А. Результати аналізу прикордонного безпекового середовища у контексті інтегрованого управління державним кордоном України. *Державна безпека*. 2025. № 2. С. 7-14. URL: <https://sts.nangu.edu.ua/article/view/350757>

<sup>10</sup> Нікіфоренко В.С. Організаційно-правові засади стратегічного розвитку інтегрованого управління державним кордоном в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2025. Том 32. № 1. С. 239-253. URL: <https://visnyk.kh.ua/en/journals/visnik-napnu-1-2025-r/organizatsiyno-pravovi-zasadi-strategichnogo-rozvitku-integrovanogo-upravlinnya-derzhavnim-kordonom-v-ukrayini>

<sup>11</sup> Степанова Ю.П., Халимон С.І., Ковальчук Ю.В. Формування суб'єктного складу інтегрованого управління державним кордоном України з урахуванням досвіду Європейського Союзу. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2025. № 1 (13). С. 22-29. URL: <https://www.policeystika.dnuvs.ukr.education/index.php/policeystika/article/view/229/202>

<sup>12</sup> Руденко О. Поняття ризиків в системі інтегрованого управління кордонами як складова адміністративної діяльності Державної прикордонної служби. *Підприємництво, господарство і право*. 2024. № 6. С. 155-159. URL: <https://www.pgp-journal.kiev.ua/archive/2024/6/28.pdf>

<sup>13</sup> Мікула Н.А. Транскордонне співробітництво України в контексті євроінтеграції : монографія. Київ: НІСД, 2019. 302 с.

<sup>14</sup> Половніков В.В. Управління у сфері охорони та захисту державного кордону України (адміністративно-правовий аспект) : монографія. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2021. 476 с. URL: <https://dspace.nadpsu.edu.ua/bitstream/123456789/4387/1/монографія%20Половніков%202021.pdf>

О. Шенько<sup>15</sup>, Т. Сироїд<sup>16</sup>, Є. Бойко, О. Батурко та В. Березюк<sup>17</sup>. Концептуальні основи політики ЄС у сфері інтегрованого управління кордонами та стратегічні напрями його розбудови досліджували у своїх наукових працях такі науковці: Г. Бартус<sup>18</sup>, К. Ілкус,<sup>19</sup> Д. Шайкува<sup>20</sup>. Проте, в умовах геополітичної нестабільності, глобальних викликів і регіональних загроз, пов'язаних із російською військовою агресією, пріоритети спільної європейської політики у сфері інтегрованого управління кордонами постійно удосконалюються, що вимагає висвітлення новел європейського законодавства, а також сучасних тенденцій та потенційних ризиків у цій галузі.

Проблематика законодавчого забезпечення інтегрованого управління кордонами перебуває у фокусі уваги Дослідницької служби Верховної Ради України. Зокрема, протягом 2026 року було підготовлено Інформаційну довідку 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)<sup>21</sup>, Інформаційну довідку щодо проекту 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), Парламентське дослідження щодо законодавчого забезпечення інтегрованого управління державним кордоном, гарантування прикордонної безпеки у деяких державах, які мають статус кандидатів на вступ до Європейського Союзу<sup>22</sup>.

Враховуючи це, а також анонсує експертне обговорення в листопаді цього року з досліджуваної тематики (за підтримки Консультативної місії Європейського Союзу в Україні), зазначимо, що необхідним є продовження висвітлення законодавчих ініціатив ЄС, метою яких є удосконалення

<sup>15</sup> Левицький М.О., Шенько О.Ф. Міжнародне співробітництво Державної прикордонної служби України у сфері забезпечення прикордонної безпеки: правові засади, сутність та форми реалізації. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Том 3. № 5. С. 384-389. URL: <https://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/342886/330831>

<sup>16</sup> Сироїд Т.Л. Роль Європейського Союзу в забезпеченні інтегрованого управління кордонами. *Форум права*. 2023. № 3. С. 120-129. URL: [https://forumprava.pp.ua/files/120-129-2023-3-FP-Syroid\\_14.pdf](https://forumprava.pp.ua/files/120-129-2023-3-FP-Syroid_14.pdf)

<sup>17</sup> Бойко Є.В., Батурко О.В., Березюк В.П. Реалізація концепції інтегрованого управління кордонами в Україні: виклики організаційної сумісності з ЄС. *Національні інтереси України*. 2026. № 2 (19). С. 84-93. URL: [https://dspace.nadpsu.edu.ua/bitstream/123456789/7633/1/Національні%20інтереси%20%2819%29\\_2026.pdf](https://dspace.nadpsu.edu.ua/bitstream/123456789/7633/1/Національні%20інтереси%20%2819%29_2026.pdf)

<sup>18</sup> Bartus G. The Evolution of European Integrated Border Management. *Internal Security*. 2025. Volume 17, Issue 1. P. 85-105. URL: <https://bibliotekanauki.pl/articles/64136141>

<sup>19</sup> Ilcus C. European Integrated Border Management: State of Play and Perspective. *Journal of Economic Development and Global Market*. 2025. Volume 1. Issue 1. P. 1-128. URL: <https://glintopenaccess.com/Economic/Articles/JEDGM-25-22.pdf>

<sup>20</sup> Szajková D. The evolution of the European borders' management through the European Border and Coast Guard Agency. *Prezegląd Policyjny*. 2021. Volume 144. Issue. 4. P. 392-404. URL: <https://thepolicereview.akademipolicji.eu/article/01.3001.0015.6775/en>

<sup>21</sup> 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](https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/nscur_defense/inform_references-nb/77498.html)

<sup>22</sup> 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>

європейської політики інтегрованого управління кордонами, узагальнення концептуальних засад розбудови сучасної візової політики ЄС, здійснення деталізації законодавчо закріплених заходів, спрямованих на боротьбу із транскордонною злочинністю на теренах ЄС у контексті посилення прикордонної безпеки та прикордонного контролю у Шенгенській зоні.

*Метою дослідження* є узагальнення європейського досвіду у сфері розбудови організаційно-правових засад інтегрованого управління кордонами, забезпечення прикордонної безпеки та прикордонного контролю, боротьби з транскордонною злочинністю в контексті європейської безпекової політики.

*Предметом дослідження* є стратегічні засади європейської безпекової політики щодо інтегрованого управління кордонами, забезпечення прикордонного контролю та безпеки зовнішніх кордонів, боротьби із транскордонною злочинністю.

*Об'єктом дослідження* є законодавство ЄС у сфері інтегрованого управління кордонами та гарантування прикордонної безпеки.

## **Основна частина**

### **1. Спільна політика Європейського Союзу щодо інтегрованого управління кордонами.**

Європейське інтегроване управління кордонами як стратегічна політика, спрямована на ефективне управління зовнішніми кордонами шляхом координації дій на рівні ЄС і держав-членів, охоплює заходи за межами ЄС у державах походження та транзиту осіб, перевірки в сусідніх державах, контроль на зовнішньому кордоні та відповідні заходи всередині Шенгенської зони.

Досвід ЄС у цій сфері ґрунтується на координації та консолідації зусиль держав-членів, міжвідомчій співпраці, використанні сучасних технологій, ризик-орієнтованому підході та поступовому спрощенні процедур прикордонного контролю з одночасним посиленням прикордонної безпеки. Інтегроване управління кордонами поєднує забезпечення безпеки зовнішніх кордонів із гарантуванням вільного переміщення осіб у межах Шенгенської зони.

Сучасна модель враховує ризики, пов'язані з екстерналізацією контролю, та спрямована на протидію нелегальній міграції, торгівлі людьми й іншим формам транскордонної злочинності. Вона ґрунтується на принципі «ешелонованої оборони», відповідно до якого безпекові заходи здійснюються ще до прибуття особи до зовнішнього кордону ЄС і продовжуються після його перетину. Зокрема, застосовуються консульський та візовий контроль, попередня електронна авторизація для громадян безвізових країн, а також збір і аналіз пасажирських даних для своєчасного виявлення потенційних ризиків<sup>23</sup>.

Європейське інтегроване управління кордонами включає такі основні складники: організація прикордонного контролю, що включає заходи, спрямовані на сприяння законному перетину кордону; ідентифікація осіб у пунктах пропуску за допомогою біометричних систем, баз даних та систем

<sup>23</sup> Effective management of external borders. URL: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/effective-management-external-borders\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/effective-management-external-borders_en)

реєстрації в'їзду-виїзду з метою запобігання та профілактики транскордонної злочинності; організація надання міжнародного захисту для шукачів притулку, які бажають подати заяву; проведення пошуково-рятувальних операцій внаслідок стихійного або іншого лиха на морі; проведення аналізу прикордонних ризиків для оцінки внутрішньої безпеки й загроз, які можуть вплинути на функціонування та безпеку зовнішніх кордонів; співпраця держав-членів ЄС як між собою, так і з третіми країнами, що координується Frontex; міжвідомча співпраця за участю національних органів влади, які відповідають за організацію прикордонного контролю, а також відповідальних установ, організацій, служб і агентств ЄС.

Функціональна структура Європейського інтегрованого управління кордонами деталізована у Табл. 2.

Таблиця 2

| № з/п | Назва складника                          | Операційні завдання                                                                                                                                                                           | Функціональна спрямованість |
|-------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 1.    | Організація прикордонного контролю       | Здійснення перевірок на зовнішніх кордонах; впровадження заходів, які сприяють швидкому перетину кордонів добросовісними мандрівниками.                                                       | Адміністративно-безпекова   |
| 2.    | Біометрична та цифрова ідентифікація     | Верифікація та ідентифікація осіб у пунктах пропуску за допомогою біометричних систем та баз даних (SIS, VIS, Eurodac, ETIAS) з метою запобігання та профілактики транскордонної злочинності. | Технологічно-безпекова      |
| 3.    | Організація надання міжнародного захисту | Гарантування кожному права на притулок; прийом, реєстрація та розгляд заяв від шукачів притулку безпосередньо на лінії кордону.                                                               | Соціально-правова           |
| 4.    | Пошуково-рятувальні операції             | Надання екстреної допомоги особам, які зазнали стихійного чи іншого лиха на морі під час спроб перетину зовнішніх водних кордонів ЄС.                                                         | Гуманітарно-операційна      |
| 5.    | Аналіз прикордонних ризиків              | Системний моніторинг, оцінка та прогнозування загроз безпеки ЄС, які можуть вплинути на стабільність функціонування зовнішніх кордонів.                                                       | Аналітично-прогностична     |

|    |                                               |                                                                                                                                        |                     |
|----|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| 6. | Міжнародне співробітництво під егідою Frontex | Координація взаємодії між державами-членами ЄС, реалізація спільних операційних і стратегічних проєктів із третіми країнами.           | Зовнішньополітична  |
| 7. | Міжвідомча співпраця та кооперація            | Налагодження співпраці між національними прикордонними відомствами, а також із профільними агентствами ЄС (Європол, Євроюст, eu-LISA). | Внутрішньополітична |

Отже, комплексне інтегроване управління зовнішніми кордонами забезпечує умови для вільного пересування та внутрішньої безпеки ЄС на основі єдиних і гармонізованих правил та стандартів, принципів солідарності й спільної відповідальності держав-членів. Воно передбачає їх ефективну взаємодію між собою та з третіми країнами, зокрема щодо прикордонного контролю, аналізу ризиків, повернення та реадмісії осіб, які не мають права перебувати в ЄС.

Важливим складником системи є інформаційне забезпечення, засноване на обміні даними та використанні взаємопов'язаних великомасштабних ІТ-систем ЄС – SIS, VIS, Eurodac, EES та ETIAS. Регламент (ЄС) 2019/817 визначає правові засади їх інтероперабельності, зокрема через Єдиний пошуковий портал (ESP) та спільну службу біометричного зіставлення (BMS), що сприяє оперативному виявленню осіб, ризиків і випадків використання множинних або фальшивих ідентичностей.

Відповідно до Регламенту (ЄС) 2019/1896<sup>24</sup> ключову координаційну та операційну роль у реалізації Європейського інтегрованого управління кордонами відіграє Frontex у взаємодії з національними прикордонними службами. Для оцінювання прикордонних ризиків агентство застосовує методологію Спільної інтегрованої моделі аналізу ризиків (CIRAM)<sup>25</sup>, яка забезпечує єдиний підхід до аналізу загроз та підтримує національні прикордонні відомства у плануванні відповідних заходів.

У 2021 році в ЄС було створено Фонд інтегрованого управління кордонами (далі – Фонд) на період 2021–2027 роки як ключовий фінансовий механізм для забезпечення ефективного й технологічного контролю на зовнішніх кордонах ЄС, підтримки спільної візової політики та митного контролю із загальним бюджетом 8,85 млрд євро<sup>26</sup>. Фонд складається із двох важливих компонентів: Інструменту управління кордонами та віз (BMVI), Інструменту обладнання для митного контролю (CCEI).

Фінансування із Фонду здійснюється шляхом спільного управління, що передбачає розподіл 80 % фінансування між державами-членами Шенгенської

<sup>24</sup> 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. 14.11.2019. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj/eng>

<sup>25</sup> Common Integrated Risk Analysis Model. URL: <https://www.aofs.org/common-integrated-risk-analysis-model>

<sup>26</sup> Integrated Border Management Fund (IBMF). URL: [https://commission.europa.eu/funding-and-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/integrated-border-management-fund\\_en](https://commission.europa.eu/funding-and-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/integrated-border-management-fund_en)

зони на основі їх національних програм, при цьому держави ЄС із протяжними зовнішніми сухопутними чи морськими кордонами отримують найбільші суми через надмірне навантаження на прикордонну інфраструктуру. Решта коштів спрямовується на фінансування заходів екстреної допомоги (у разі міграційних криз або проведення рятувальних робіт), реалізацію спільних інноваційних проєктів та залучення потенціалу Frontex. Фонд забезпечує практичне розгортання та безперебійну роботу взаємопов'язаних ІТ-систем, які зараз впроваджуються в ЄС – EES (Entry/Exit System) для біометричної реєстрації та у перспективі в 2027 році ETIAS (Європейська система інформації та авторизації подорожей), що є ключовим етапом переходу управління європейськими кордонами на цифрові стандарти.

Основними актами права ЄС, які регулюють організаційно-правові засади інтегрованого управління кордонами, є: Хартія фундаментальних прав ЄС<sup>27</sup>, директиви ЄС (2001/55<sup>28</sup>, 2008/115<sup>29</sup>, 2022/2557<sup>30</sup>, 2023/977<sup>31</sup>), регламенти ЄС (2016/399<sup>32</sup>, 2017/2226<sup>33</sup>, 2018/1240<sup>34</sup>, 2018/1241<sup>35</sup>, 2018/1726<sup>36</sup>, 2018/1806<sup>37</sup>,

<sup>27</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union. 26.12.2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT>

<sup>28</sup> Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj/eng>

<sup>29</sup> Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115&qid=1606153913679>

<sup>30</sup> Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2557/oj/eng>

<sup>31</sup> Directive (EU) 2023/977 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 on the exchange of information between the law enforcement authorities of Member States and repealing Council Framework Decision 2006/960/JHA. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/977/oj/eng>

<sup>32</sup> 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>

<sup>33</sup> 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/oj/eng>

<sup>34</sup> Regulation (EU) 2018/1241 of the European Parliament and of the Council of 12 September 2018 amending Regulation (EU) 2016/794 for the purpose of establishing a European Travel Information and Authorization System (ETIAS) 19.09.2018. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1241/oj/eng>

<sup>35</sup> Там само.

<sup>36</sup> Regulation (EU) 2018/1726 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), and amending Regulation (EC) No 1987/2006 and Council Decision 2007/533/JHA and repealing Regulation (EU) No 1077/2011. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1726/oj/eng>

<sup>37</sup> Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018R1806-20251230>

2018/1861<sup>38</sup>, 2018/1862<sup>39</sup>, 2019/816<sup>40</sup>, 2019/818<sup>41</sup>, 2019/1896<sup>42</sup>, 2020/493<sup>43</sup>, 2021/1148<sup>44</sup>).

Незважаючи на значний масив нормативних актів ЄС, між національними системами інтегрованого управління кордонами зберігаються певні розбіжності. Серед основних викликів – недостатня оперативна сумісність технічних систем, нерівномірний фінансовий та організаційний тягар серед держав-членів, через які проходять основні міграційні маршрути, а також необхідність узгодження ефективного прикордонного контролю із забезпеченням права на притулок.

Функціонування масштабних інформаційних систем SIS, VIS, Eurodac, EES та ETIAS не усуває проблем їх повної інтеграції та взаємодії з національними системами, що залишається складним технічним і організаційним завданням. Водночас держави-члени із зовнішніми кордонами ЄС несуть значно більший фінансовий та операційний тягар, пов'язаний із прикордонним контролем та управлінням міграційними потоками.

Як зазначалося, окремим викликом є забезпечення балансу між охороною зовнішніх кордонів і дотриманням фундаментальних прав, зокрема права на притулок. Це зумовлює необхідність посилення механізмів моніторингу дотримання фундаментальних прав під час прикордонного контролю та процедур повернення для запобігання порушенням цих прав.

У жовтні 2025 року в якості пілотного проєкту розпочала функціонувати нова цифрова біометрична система в'їзду та виїзду (Entry/Exit System (EES))<sup>45</sup> на зовнішніх кордонах ЄС та Шенгенської зони. Основною метою системи EES є модернізація фізичного та цифрового контролю на зовнішніх кордонах, відстеження кількості днів перебування громадян третіх країн у Шенгенській

<sup>38</sup> 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/eli/reg/2018/1861/oj/eng>

<sup>39</sup> Regulation (EU) 2018/1862 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 police cooperation and judicial cooperation in criminal matters, amending and repealing Council Decision 2007/533/JHA, and repealing Regulation (EC) No 1986/2006 of the European Parliament and of the Council and Commission Decision 2010/261/EU. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:02018R1862-20190611>

<sup>40</sup> Regulation (EU) 2019/816 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 establishing a centralized system for the identification of Member States holding conviction information on third-country nationals and stateless persons (ECRIS-TCN) to supplement the European Criminal Records Information System and amending Regulation (EU) 2018/1726. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02019R0816-20210803>

<sup>41</sup> Regulation (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of police and judicial cooperation, asylum and migration and amending Regulations (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 and (EU) 2019/816. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02019R0818-20190522>

<sup>42</sup> 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. 14.11.2019. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj/eng>

<sup>43</sup> 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>

<sup>44</sup> Regulation (EU) 2021/1148 of the European Parliament and of the Council of 7 July 2021 establishing, as part of the Integrated Border Management Fund, the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1148>

<sup>45</sup> Entry/Exit System (EES) - Migration and Home Affairs. URL: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/smart-borders/entry-exit-system\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/smart-borders/entry-exit-system_en)

зоні, а її ключовими завданнями – боротьба з нелегальною міграцією, покращення інтегрованого управління кордонами, сприяння ранньому виявленню потенційних загроз для внутрішньої безпеки ЄС. Система EES використовується прикордонниками для виявлення ризиків прикордонної безпеки, протидії тяжким та особливо тяжким злочинам і тероризму. Серед основних пріоритетів та переваг EES – можливість фіксувати порушення дозволеного терміну перебування, запровадження спрощених процедур прикордонного контролю, удосконалення заходів у сфері боротьби з нелегальною міграцією, торгівлею людьми тощо. Після експериментального запуску EES вона повноцінно запрацювала в усіх пунктах пропуску через кордон Шенгенської зони із квітня 2026 року.

Європейське агентство з операційного управління великомасштабними ІТ-системами у сфері свободи, безпеки та правосуддя (далі – eu-LISA)<sup>46</sup> є відповідальним за розробку та управління цією системою. У червні 2026 року eu-LISA опублікувало звіт за підсумками своєї діяльності у 2025 році<sup>47</sup>, в якому йдеться про такі отримані результати: розпочала повноцінну роботу спільна Служба біометричного зіставлення (shared Biometric Matching Service (sBMS)) як ключовий технічний компонент архітектури великих ІТ-систем ЄС у сфері безпеки та кордонів, яка безпосередньо забезпечує роботу системи EES, а також відбулося підключення Візової інформаційної системи VIS до sBMS та EES, що стало потужним кроком для створення єдиного цифрового контуру безпеки ЄС, це дозволило автоматично звіряти біометричні дані короткострокових віз із реальними перетинами кордонів ЄС. Поряд із цими досягненнями, eu-LISA продовжило підготовку до запуску системи Eurodac, включаючи розробку веб-інтерфейсу користувача та технічних специфікацій для держав-членів ЄС перед її введенням в експлуатацію у 2027 році. Також триває робота щодо запровадження сумісності та інтегрування інформаційних баз ЄС, зокрема ETIAS, Європейської інформаційної системи кримінальних записів (ECRIS-TCN)<sup>48</sup> (яка дозволяє національним органам держав-членів отримувати повну інформацію про попередні судимості громадян ЄС та про судимості громадян третіх країн або осіб без громадянства, незалежно від країни, де ця особа була засуджена) і Об'єднаної цифрової концепції збору та аналізу даних пасажирів авіакомпаній (яка використовується для посилення прикордонного контролю та внутрішньої безпеки ЄС (API-PNR)<sup>49</sup>). Створення сумісної ІТ-архітектури під егідою eu-LISA є технічним інструментом, що виступає дієвим механізмом захисту Шенгенського простору.

На виконання задекларованих пріоритетів європейської міграційної політики, з метою консолідації зусиль держав-членів щодо розбудови ефективного європейського безпекового простору, подолання міграційної кризи

<sup>46</sup> eu-LISA. URL: <https://www.eulisa.europa.eu>.

<sup>47</sup> eu-LISA publishes its Annual Activity Report 2025. URL: <https://www.eulisa.europa.eu/news-and-events/news/eulisa-publishes-its-annual-activity-report-2025>

<sup>48</sup> European Criminal Records Information System - Third-Country Nationals (ECRIS-TCN). URL: <https://www.eulisa.europa.eu/activities/large-scale-it-systems/ecris-tcn>

<sup>49</sup> Advance Passenger Information / Passenger Name Record. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/passenger-name-record>

у травні 2024 року Європарламентом було схвалено Пакт про міграцію та притулок (далі – Пакт) – звід нових правил управління міграцією та надання притулку, який набрав чинності 12 червня 2026 року<sup>50</sup>.

Одна із важливих частин Пакту присвячена посиленню управління зовнішніми кордонами ЄС за сприяння Frontex, що передбачає: удосконалення проведення перевірок осіб та безпеки, що включає обов'язковий попередній семиденний скринінг (первинну перевірку) на зовнішньому кордоні; запровадження сучасного механізму організації порятунку біженців та мігрантів; удосконалення міграційного менеджменту в контексті розбудови стратегічних засад європейської політики у сфері надання притулку та міграції, цифровізацію прикордонного контролю.

У травні 2026 року Європейська комісія оприлюднила щорічний звіт про стан справ у Шенгенській зоні у 2026 році<sup>51</sup>, в якому узагальнено тенденції та пріоритети розвитку інтегрованого управління кордонами, зокрема у сфері протидії нелегальній міграції і торгівлі людьми. Зазначено, що Шенгенська зона зберігає стійкість завдяки спільним зусиллям на рівні ЄС і держав-членів: у 2025 році кількість незаконних перетинів зовнішніх кордонів скоротилася на 26 %, посилилося транскордонне співробітництво та зросла кількість повернень осіб, які не мають права на перебування в ЄС.

Водночас зберігаються нерівномірність інтеграції національних інформаційних систем, прогалини в технічному забезпеченні, обслуговуванні та стратегічному плануванні. Зокрема, у Данії, Греції, Хорватії і Словенії ще не повністю впроваджений комплексний підхід до прикордонного спостереження включаючи оцінювання ризиків у режимі реального часу.

Подальше підвищення стійкості інтегрованого управління кордонами передбачає посилення координації між державами-членами, удосконалення процедур перевірки на зовнішніх кордонах та оперативного виявлення потенційних загроз. Позитивною практикою є розроблення національних планів дій на випадок масового прибуття мігрантів, заснованих на комплексному оцінюванні прикордонних ризиків та готовності до надзвичайних міграційних ситуацій.

Сучасна система Європейського інтегрованого управління кордонами стикається із комплексом інституційних, геополітичних, гібридних, технологічних та операційних викликів. Серед них: використання міграційних потоків третіми країнами як інструменту дестабілізації ЄС; наслідки війни Росії проти України; нестабільність у регіонах Близького Сходу та Сахелю; нерівномірний розподіл міграційного навантаження між державами-членами та необхідність узгодження ефективного прикордонного контролю із дотриманням права на притулок. Ще одним викликом стало тимчасове відновлення внутрішнього прикордонного контролю окремими державами-членами, що створює навантаження на функціонування Шенгенської зони.

<sup>50</sup> The Pact on Migration and Asylum. A common EU system to manage migration. 14.05.2024. URL: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en)

<sup>51</sup> 2026 State of Schengen Report. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52026DC0150>

Висока залежність інтегрованого управління кордонами від цифрової інфраструктури зумовлює нові ризики для її безперервного функціонування. Інтєроперабельність інформаційних систем ЄС, зокрема SIS, VIS, Eurodac та ETIAS, підвищує ефективність обміну даними, але водночас збільшує потенційний вплив кібератак і технічних збоїв на процеси прикордонного контролю. Додатковим викликом є цифровізація транскордонної злочинності, зокрема використання високоякісних підроблених документів для незаконного переміщення осіб і товарів. Запровадження EES та підготовка до запуску ETIAS також потребують належної технічної готовності прикордонної та транспортної інфраструктури.

Окремий комплекс питань пов'язаний із дотриманням фундаментальних прав під час прикордонного контролю та процедур повернення. Рішення Суду справедливості ЄС у справах C-679/23P та C-136/24P від 18 грудня 2025 року<sup>52</sup> посилили увагу до відповідальності Frontex за дотримання фундаментальних прав у межах його операційної діяльності. Це зумовлює необхідність посилення процедур моніторингу й документування відповідних операцій.

Підсумовуючи, слід зазначити, що інтегроване управління кордонами в ЄС є моделлю спільної відповідальності держав-членів та інституцій ЄС, яка поєднує охорону зовнішніх кордонів, цифровий обмін інформацією, управління міграційними потоками, протидію транскордонній злочинності та повернення осіб, які не мають права на перебування. Важливу роль у її реалізації відіграють Frontex та eu-LISA. Подальший розвиток цієї моделі пов'язаний із посиленням координації, цифровізації та операційної спроможності, з одночасним забезпеченням фундаментальних прав.

## ***2. Сучасна європейська візова стратегія: мета та завдання, шляхи реалізації.***

Надійна візова політика є важливим інструментом забезпечення безпеки ЄС та Шенгенської зони. Шенген охоплює не лише свободу пересування, а й правила контролю зовнішніх кордонів, візову політику, повернення та реадмісію, поліцейське і судове співробітництво, обмін інформацією, функціонування інформаційних систем та захист персональних даних. Його функціонування ґрунтується на взаємній довірі та узгодженій роботі держав-членів. Для держав-кандидатів передбачається створення національної системи із координації реалізації Шенгенського асґвіс з урахуванням національних географічних, безпекових та міграційних особливостей.

29 січня 2026 року Європейська комісія ухвалила першу Візову стратегію ЄС<sup>53</sup>, спрямовану на посилення безпеки кордонів, конкурентоспроможності та цифровізацію візових процедур. Її реалізація ґрунтується на трьох пріоритетах:

<sup>52</sup>Decision of the Court of Justice of the EU in case C-679/23P from 18.12.2025. URL: <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&docid=307228&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15988374> ; Decision of the Court of Justice of the EU in case C-136/24P from 18.12.2025. URL: [https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?sort=AFF\\_NUM-DESC&searchTerm=%2522C%252D136%252F24%2522&publishedId=C-136%2F24&lang=EN](https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?sort=AFF_NUM-DESC&searchTerm=%2522C%252D136%252F24%2522&publishedId=C-136%2F24&lang=EN)

<sup>53</sup>Commission adopts a first-ever EU Visa Strategy. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_26\\_217/IP\\_26\\_217\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_26_217/IP_26_217_EN.pdf)

зміцнення внутрішньої безпеки, підвищення добробуту та конкурентоспроможності ЄС і розвиток цифрових візових інструментів. Серед передбачених заходів – посилення моніторингу безвізових режимів, протидія фальсифікації проїзних документів, запровадження цільових візових обмежень та посилення співпраці третіх держав у сфері повернення. Водночас стратегія передбачає спрощення пересування для законних мандрівників.

Візова політика дедалі тісніше інтегрується із системою управління зовнішніми кордонами: перевірка ризиків здійснюється ще до прибуття особи до Шенгенської зони через консульські та цифрові механізми. Важливими інструментами є посилений моніторинг безвізових режимів, боротьба з підробленням документів та використання інформаційних систем для попереднього оцінювання ризиків.

Ключовим напрямом реалізації Візової стратегії є цифровізація. Запланований на 2027 рік запуск Європейської системи інформації та авторизації подорожей (ETIAS)<sup>54</sup> має забезпечити попередню перевірку громадян безвізових країн на підставі електронної заявки. Дозвіл на подорож буде пов'язаний із паспортом, а під час перетину кордону здійснюватиметься перевірка документів та відповідності умовам в'їзду. Передбачається також переведення візових процедур в онлайн-формат та їх спрощення для окремих категорій, зокрема студентів, науковців і дослідників. Frontex має забезпечувати цілодобову підтримку ETIAS для мандрівників і перевізників.

Інтеграція інформаційних систем ЄС має забезпечити одночасний пошук у декількох базах даних через централізований пошуковий портал, удосконалення обміну інформацією та запобігання візовим зловживанням. Водночас Візова стратегія визначає низку проблем, зокрема зловживання безвізовими режимами, використання процедур притулку не за призначенням, перевищення дозволеного строку перебування та ризики, пов'язані з програмами «громадянства за інвестиції» у третіх країнах.

Окрему увагу приділено узгодженню візових режимів третіх країн із політикою ЄС. Відмінності у візових правилах держав-партнерів можуть створювати додаткові міграційні ризики, оскільки особи можуть використовувати територію таких держав для подальшого незаконного переміщення до ЄС. У цьому контексті Візова стратегія передбачає посилення механізмів моніторингу безвізових режимів та можливість застосування цільових обмежень.

Для держав-кандидатів та потенційних кандидатів гармонізація національного візового законодавства із правилами ЄС є важливим складником підготовки до членства. Водночас застосування цільових візових обмежень розглядається як інструмент реагування на зловживання безвізовими режимами та загрози внутрішній безпеці ЄС.

Окремий напрям Візової стратегії становить реагування на безпекові та геополітичні виклики. Зокрема, у листопаді 2025 року Європейська комісія запровадила суворіші правила видачі багаторазових віз громадянам Росії з

<sup>54</sup> European Travel Information and Authorization System (ETIAS). URL: <https://travel-europe.europa.eu/etias>

огляду на підвищені безпекові ризики. Після початку повномасштабної агресії Росії проти України ЄС також повністю призупинив дію угоди про спрощення візового режиму з Росією та частково – з Білоруссю.

Ключовим елементом розвитку є цифровізація візових процедур: онлайн-подання заявок, поступова заміна традиційних візових наклейок цифровими візами, зменшення адміністративного навантаження та посилення моніторингу безвізових режимів. Передбачається подальше підвищення взаємосумісності інформаційних систем ЄС, що має забезпечити централізований пошук та обмін даними між основними системами, зокрема VIS, SIS, EES та ETIAS, а також відповідними базами даних Європолу, Інтерполу та держав-членів.

Мапа візових вимог Шенгенської зони для третіх держав світу станом на 2026 рік відображена на Рис. 1<sup>55</sup>.

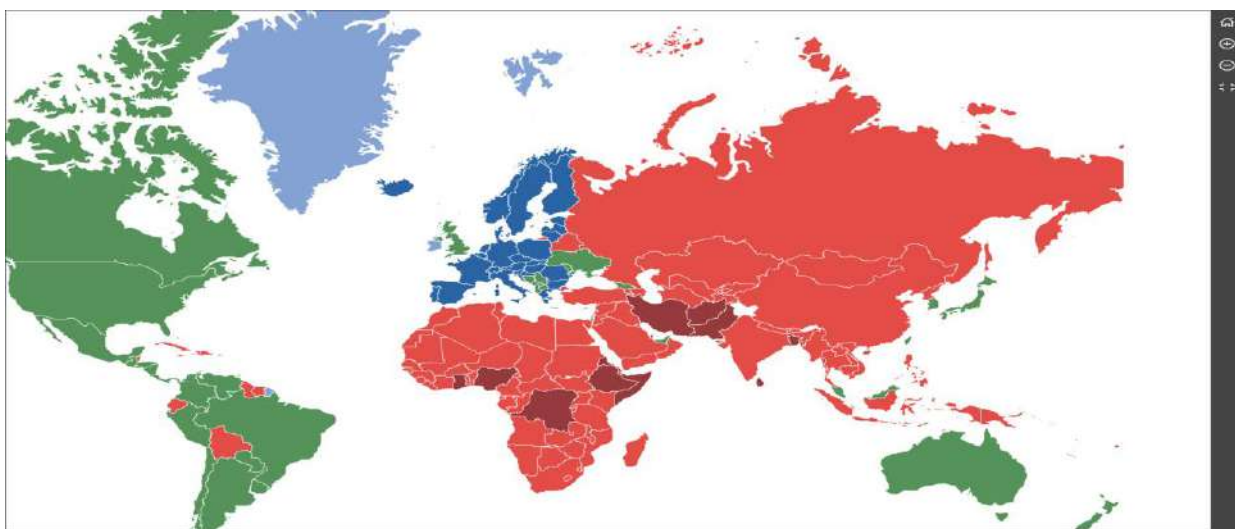


*Рис. 1 (держави позначені червоним – шенгенська віза вимагається; держави позначені зеленим – шенгенська віза не вимагається; держави позначені синім – входять до шенгенської зони; держави позначені голубим – входять до складу ЄС, але не входять до шенгенської зони; держави позначені багряним – шенгенська та транзитна візи вимагаються).*

### **3. Стратегічні напрями реформування Frontex у контексті посилення безпеки зовнішніх кордонів ЄС.**

Сфера прикордонної безпеки ЄС трансформується, переходячи на формат тотальної цифровізації та єдині жорсткі стандарти прикордонного контролю. Безпека зовнішніх кордонів перебуває у компетенції Frontex, а його основним обов'язком є впровадження рамкової програми ЄС щодо інтегрованого управління кордонами Шенгенської зони, яка охоплює різні інструменти й методи прикордонного контролю: розробку механізмів суттєвого зменшення потоків нелегальних в'їздів до ЄС; укладання та виконання угод про співпрацю із третіми країнами, які межують з ЄС; заходи прикордонного контролю на зовнішніх кордонах; аналіз та прогнозування майбутніх міграційних тенденцій

<sup>55</sup> Visa policy. URL: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/visa-policy\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/visa-policy_en)

та депортацію небажаних мігрантів з ЄС; сприяння застосуванню *acquis* ЄС у сфері інтегрованого управління кордонами, включаючи повагу до фундаментальних прав людини.

У рамках компетенції та відповідно до функціональності Frontex здійснює захист свободи пересування, гарантує прикордонну безпеку ЄС, проводить системну боротьбу у сфері боротьби з транскордонною злочинністю, здійснює координацію та розвиток європейського управління кордонами відповідно до Хартії основних прав ЄС. Наприкінці червня 2022 року Європейська комісія розпочала оцінку Регламенту (ЄС ) 2019/1896 про Європейську прикордонну та берегову охорону з метою аналізу його ефективності, результативності, узгодженості, актуальності для ЄС<sup>56</sup>. За наслідками такого оцінювання у 2026 році Європейська комісія анонсувала масштабну реформу Frontex з метою розширення його мандата в контексті необхідності посилення захисту зовнішніх кордонів. У лютому 2026 року група із 10 держав ЄС (Польща, Іспанія, Греція, Угорщина, Хорватія, Чехія, Литва, Мальта, Румунія та Словенія) подала до Європейської комісії офіційне заперечення, в якому держави чітко окреслили свої «червоні лінії» щодо проведення майбутньої реформи Frontex<sup>57</sup>. Зокрема, їх спільна позиція була заснована на тому, що національна безпека та оборона кордонів є виключною компетенцією кожної окремої держави-члена ЄС, попри колективний підхід у питаннях внутрішньої безпеки. Вони виступають проти перетворення Frontex на наднаціональну «поліцію безпеки» та проти надання йому права діяти без прямої згоди чи запиту приймаючої країни. Вказані держави вважають, що замість юридичного розширення повноважень (мандата) Frontex, Брюссель має зосередитися на максимізації ефективності вже наявних інструментів, тобто Frontex має залишатися сервісною та допоміжною структурою, а не командним центром.

Свою чергою, Іспанія та Греція категорично заперечують проти наділення Frontex функціями у сфері безпеки й оборони (наприклад, для захисту підводної критичної інфраструктури чи ведення військової розвідки), оскільки стратегічні завдання Frontex мають залишатися суто цивільно-правоохоронними (контроль міграції та перевірка документів). Замість посилення контролю всередині ЄС або обмеження дій прикордонників на місцях, коаліція держав-членів ЄС пропонує перенаправити ресурси Frontex на діяльність у третіх державах (транзиту та походження). Зокрема, вимагається надати Frontex більше гнучкості для укладання оперативних угод за межами Союзу, щоб зупиняти потоки мігрантів ще до їх наближення до європейських кордонів.

Європейська комісія ухвалила рішення про оновлення мандата Frontex, яке заплановано на кінець 2026 року. Передбачається, що для забезпечення контролю за сухопутними й морськими ділянками Frontex посилить цифрову екосистему EUROSUR, використовуючи сучасні технології супутникового стеження та безпілотну авіацію, що дозволяє виявляти судна з мігрантами ще на

<sup>56</sup>On the evaluation of Regulation (EU) 2019/1896 on the European Border and Coast Guard, including a review of the Standing Corps. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52024SC0075>

<sup>57</sup>Ten EU countries call for targeted Frontex reform as border pressure grows. URL: <https://euperspectives.eu/2026/02/ten-eu-countries-call-for-targeted-frontex-reform-under-border-pressure/>

далеких підступах у відкритому морі. На виконання політичних принципів діяльності Європейської комісії на 2024–2029 роки, які були проголошені у липні 2024 року<sup>58</sup>, передбачається посилення спроможностей Frontex, включаючи поетапне збільшення штатної чисельності до 30 тис. осіб, оснащення цієї структури сучасними технологіями для спостереження та ситуаційної обізнаності, що дозволить забезпечити постійну присутність на всіх критичних ділянках кордонів ЄС. Також заплановано покращення координації щодо депортацій між Frontex та Координатором ЄС з питань повернення (посада була створена Європейською комісією у 2026 році), регулярне оновлення «Дорожньої карти можливостей», що передбачає розвиток власних прикордонних ресурсів, забезпечення точної та актуальної ситуаційної обізнаності й аналізу прикордонних ризиків. У рамках реформування Frontex залучатимуть до інституційної розбудови та функціонування центрів прийому й затримання мігрантів перед видворенням за межі ЄС та до процесів координації заходів щодо добровільного повернення мігрантів. Frontex також відіграватиме важливу роль у питаннях проактивного заохочення добровільного повернення шукачів притулку, яким було відмовлено, що включатиме розробку мобільного додатку для інформування постраждалих про їхні можливості.

У рамках налагодження співпраці між Frontex та третіми країнами, які мають з ЄС спільний кордон, укладаються угоди про оперативну діяльність. Зокрема, відповідні угоди були укладені ЄС у 2022 році з Північною Македонією та Молдовою, а у 2023 році – із Чорногорією та Албанією. Україна, на відміну від інших держав-претендентів на вступ до ЄС, не має угоди про оперативну діяльність, що здійснюється Frontex, яка би сприяла розширенню співробітництва, обміну інформацією, дозволила проводити спільні операції, що є важливим напрямом гарантування прикордонної безпеки.

У сучасних умовах Державна прикордонна служба України активно співпрацює із Frontex виключно на підставі Робочої Домовленості щодо встановлення оперативного співробітництва від 11 червня 2007 року. У фокусі спільної діяльності перебувають: аналіз ризиків, співпраця в рамках інтегрованого управління кордонами, обмін інформацією, підготовка персоналу, протидія транскордонній злочинності засобами прикордонного контролю, посилення безпеки на кордонах між країнами-членами ЄС та Україною, розвиток добросусідства та взаємної довіри між національними прикордонними структурами на кордонах між країнами-членами ЄС та Україною. У рамках поглиблення співпраці між Україною та ЄС у сфері інтегрованого управління державним кордоном здійснюється робота над розробкою проекту Угоди між Україною та ЄС щодо оперативної діяльності, яка здійснюється Frontex. У рамках цих ініціатив постановою Кабінету Міністрів України у липні 2025 року затверджена Національна методика оцінювання якості виконання завдань

<sup>58</sup>Political guidelines for the next European Commission 2024–2029. URL: [https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648\\_en](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en)

інтегрованого управління державним кордоном<sup>59</sup>, а розпорядженням Президента України «Про делегацію України для участі у переговорах з Європейським Союзом з підготовки та узгодження проекту Угоди щодо оперативної діяльності, яка здійснюється Європейською Агенцією прикордонної та берегової охорони Frontex в Україні» від 1 жовтня 2024 року № 103<sup>60</sup> було затверджено склад делегації для проведення переговорів з метою узгодження проекту відповідної угоди. У січні 2026 року утворено міжвідомчу робочу групу з питань координації заходів у сфері Шенгенського управління, діяльність якої спрямована на: забезпечення координації дій уповноважених структур, організацію проведення скринінгу Шенгенського законодавства (оцінки відповідності законодавства України Шенгенському законодавству), підготовку проекту Національної Шенгенської стратегії та Плану дій щодо приєднання України до Шенгенської угоди; формування державної політики у сфері Шенгенського управління тощо<sup>61</sup>. За результатами роботи цієї міжвідомчої робочої групи Україна передала Європейській комісії напрацювання, зокрема рамковий документ із переліком актів Шенгенського асхіс, на яких планується зосередити подальшу роботу, та очікує на відповідь для узгодження Дорожньої карти. Стратегічні напрями функціональної діяльності Frontex узагальнено на Рис. 2<sup>62</sup>.

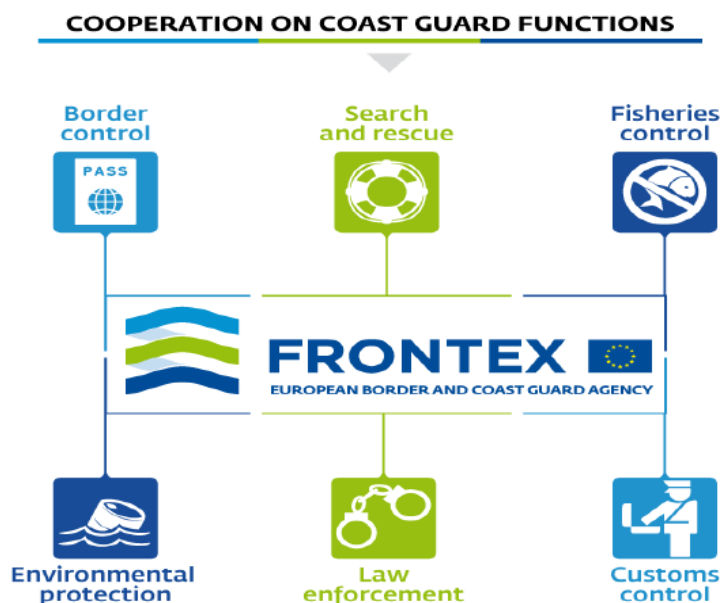


Рис. 2.

<sup>59</sup>Про затвердження Національної методики оцінювання якості виконання завдань інтегрованого управління державним кордоном : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2023 № 595. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-2023-%D0%BF#Text>

<sup>60</sup> Про делегацію України для участі у переговорах з Європейським Союзом з підготовки та узгодження проекту Угоди між Україною та Європейським Союзом щодо оперативної діяльності, яка здійснюється Європейською Агенцією прикордонної та берегової охорони Frontex в Україні : Розпорядження Президента України від 01.10.2024 № 103. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1032024-rp-52325>

<sup>61</sup> Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань координації заходів у сфері Шенгенського управління : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.01.2026 № 86. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/86-2026-%D0%BF#Text>

<sup>62</sup> Common Integrated Risk Analysis Model. URL: <https://www.aofs.org/common-integrated-risk-analysis-model/>

#### **4. Протидія транскордонній злочинності в системі прикордонної безпеки.**

Транскордонна злочинність в ЄС перетворилася на високотехнологічну, мережеву індустрію, яка використовує переваги відкритого європейського простору та сучасних новітніх технологій. Ефективна протидія їй вимагає від держав-членів відмови від суто національних підходів на користь спільного обміну даними, запровадження диджиталізації та випереджального фінансування спільних заходів безпеки. У червні 2025 року в ЄС затвердили пріоритети у сфері боротьби зі злочинністю на 2026–2029 роки в рамках практичної реалізації ініціативи ЕМРАСТ<sup>63</sup>. При цьому важливим напрямом визначено запобігання та протидію контрабанді біженців і торгівлі людьми. У грудні 2025 року Рада ЄС ухвалила рішення щодо створення Фонду солідарності ЄС із фінансуванням у розмірі 420 млн євро у 2026 році, призначеного для надання підтримки державам-членам ЄС, які стикаються з міграційним тиском<sup>64</sup>. Держави-члени ЄС зобов'язалися здійснювати свої внески до Фонду солідарності, при цьому кожна держава самостійно визначає обсяг контрибуцій. Держави-члени ЄС, які перебувають під міграційним тиском і вважаються уразливими (Кіпр, Греція, Італія та Іспанія), можуть першочергово скористатися фінансовою допомогою за рахунок Фонду солідарності, а також від профільних агентств та фондів ЄС<sup>65</sup> (зокрема, від Агентства ЄС з питань притулку<sup>66</sup>). Із метою ефективного управління міграційними потоками, підтримки біженців та мігрантів, надання притулку, організації тимчасового захисту переміщених осіб Європейська комісія збільшила фінансування Фонду до 12 млрд євро у 2028–2034 роках<sup>67</sup>.

Боротьба з транскордонною злочинністю є невід'ємним складником інтегрованого управління кордонами ЄС. Її ефективність залежить від координації роботи правоохоронних органів держав-членів та оперативного обміну інформацією відповідно до Регламенту (ЄС) 2016/794<sup>68</sup> і Директиви (ЄС) 2023/977<sup>69</sup>. Інтегроване управління кордонами дедалі більше ґрунтується на використанні інформаційних технологій, аналізі ризиків та взаємодії правоохоронних органів.

<sup>63</sup> EMPACT fighting crime together. URL: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/law-enforcement-cooperation/empact-fighting-crime-together\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/law-enforcement-cooperation/empact-fighting-crime-together_en)

<sup>64</sup> The EU's migration policies – An overview of developments in 2025. URL: <https://epthinktank.eu/2025/12/26/the-eus-migration-policies-an-overview-of-developments-in-2025/>

<sup>65</sup> Migration and asylum: Member states agree on solidarity pool. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/08/migration-and-asylum-member-states-agree-on-solidarity-pool>

<sup>66</sup> The European Union Agency for Asylum (EUAA). URL: <https://www.euaa.europa.eu/uk>

<sup>67</sup> Union support for asylum, migration and integration. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/779244/EPRS\\_BRI\(2025\)779244\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/779244/EPRS_BRI(2025)779244_EN.pdf)

<sup>68</sup> Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/794/oj/eng>

<sup>69</sup> Directive (EU) 2023/977 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 on the exchange of information between the law enforcement authorities of Member States and repealing Council Framework Decision 2006/960/JHA. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/977/oj/eng>

У червні 2026 року Frontex оприлюднено звіт щодо аналізу ризиків<sup>70</sup>, у якому розглянуто тенденції незаконного перетину зовнішніх кордонів ЄС, нелегальної міграції та відповідні заходи реагування. За прогнозами, обсяги незаконної міграції через сухопутні та морські кордони можуть продовжити знижуватися, тоді як на повітряних кордонах у 2026 році вони залишаються на рівні 2025 року. Серед актуальних завдань Frontex – координація спільних операцій, аналіз міграційних ризиків, технічна підтримка держав-членів, сприяння поверненню та зміцненню захисту зовнішніх кордонів. Окремим викликом залишається практичне впровадження EES та ETIAS.

За оцінками Frontex, контрабанда мігрантів та торгівля людьми залишаються основними загрозами на міграційних маршрутах ЄС. Організовані злочинні мережі адаптують способи діяльності до заходів правоохоронних органів. Серед рекомендованих заходів – ризик-орієнтований підхід до прикордонного контролю, ефективне використання EUROSUR, розвиток цифрових технологій і відеоспостереження, удосконалення обміну інформацією та забезпечення операційної сумісності EES і ETIAS. Застосування Пакту про міграцію та притулок додатково підвищує вимоги до координації та операційної спроможності Frontex.

У липні 2026 року Агентство ЄС з питань притулку оприлюднило щорічний звіт про ситуацію з притулком у ЄС<sup>71</sup>. У ньому зазначено про зменшення кількості заяв про міжнародний захист у 2025 році та початок практичного застосування Пакту про міграцію та притулок. Водночас держави-члени продовжують посилювати інтегроване управління кордонами та співпрацю з країнами-партнерами для протидії незаконним переміщенням уздовж міграційних маршрутів.

У грудні 2025 року було оприлюднено Програму Європолу на 2026–2028 роки<sup>72</sup>, а у квітні 2026 році звіт «Оцінка загроз організованої злочинності в мережі Інтернет» (ІОСТА)<sup>73</sup>. Аналітичні звіти Європолу фіксують, що транскордонні організовані злочинні мережі все частіше відмовляються від класичних методів на користь безпілотних систем та кіберінструментів.

Цифрові технології використовуються і для поширення терористичної пропаганди й радикалізації. За даними Європолу<sup>74</sup>, онлайн-платформи, зашифровані месенджери та соціальні мережі залишаються важливими каналами поширення терористичного контенту та вербування. Особливу увагу привертає радикалізація молоді та ризик переходу від онлайн-активності до реального насильства.

<sup>70</sup>Annual Risk Analysis 2026/2027 FRONTEX. URL: [https://docs.publicnow.com/viewDoc?filename=116428%5CEXT%5C7A3CB2DD7CFEAB08F30A676B97A0BC976AB0BB29\\_FDA9E1E887B61CC370385343A5B28AEC80752F37.PDF](https://docs.publicnow.com/viewDoc?filename=116428%5CEXT%5C7A3CB2DD7CFEAB08F30A676B97A0BC976AB0BB29_FDA9E1E887B61CC370385343A5B28AEC80752F37.PDF)

<sup>71</sup> Asylum Report 2026 Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union. URL: [https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2026-06/2026\\_Asylum\\_Report\\_EN.pdf](https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2026-06/2026_Asylum_Report_EN.pdf)

<sup>72</sup> Europol Programming Document 2026 – 2028. URL: [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol\\_Programming\\_Document\\_2026-2028.PDF](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol_Programming_Document_2026-2028.PDF)

<sup>73</sup> Internet Organized Crime Threat Assessment 2026. URL: <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/IOCTA-2026.pdf>

<sup>74</sup> European Union Terrorism Situation and Trend Report 2026. URL: <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2026-eu-te-sat>

Європол також наголошує на необхідності розмежування контрабанди мігрантів і торгівлі людьми<sup>75</sup>. Якщо контрабанда передбачає сприяння незаконному перетину кордону, то торгівля людьми пов'язана з обманом або примусом та подальшою експлуатацією, зокрема сексуальною, трудовою чи іншими формами. Протидія цим явищам потребує міжнародної співпраці та координації між державами-членами і партнерами ЄС.

Для протидії транскордонній злочинності використовуються ризик-орієнтовані інструменти, зокрема CIRAM, а також інформаційні системи й механізми їх взаємодії. Важливе значення мають обмін даними, оперативна співпраця Frontex, Європолу та національних правоохоронних і митних органів. Такий підхід дає змогу не обмежуватися виявленням окремих правопорушень на кордоні, а використовувати отриману інформацію для встановлення зв'язків між злочинами, маршрутами та організованими мережами.

За таких умов можна констатувати, що ЄС має розвинуту систему забезпечення безпеки зовнішніх кордонів, складники якої деталізовані у Табл. 3.

Таблиця 3

| Сектор безпеки                                    | Суб'єкти забезпечення                                  | Основні функціональні повноваження               | Основні заходи та інструменти                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Оперативна стійкість та контроль на місцях        | Frontex спільно з національними прикордонними органами | Гарантування прикордонного контролю              | Верифікація та перевірка осіб у режимі реального часу; забезпечення охорони кордонів із використанням сучасних технічних засобів; реалізація тактики «по гарячих слідах» (hot pursuit) на лінії кордону. |
| Кримінальне переслідування та аналітична розвідка | Європол                                                | Координація проведення міжнародних розслідувань  | Аналіз кримінальних загроз, проведення спеціальних операцій; обмін оперативними даними в режимі реального часу; викриття транскордонних злочинних мереж.                                                 |
| Протидія контрабанді людей та товарів             | Митні органи                                           | Забезпечення економічної та гуманітарної безпеки | Перекриття каналів нелегального переміщення зброї, наркотиків і підакцизних товарів, ідентифікація ризикових вантажів; ліквідація логістичних схем нелегальної міграції та торгівлі людьми.              |

<sup>75</sup> 2025 European Migrant smuggling centre: yearly activity overview. URL: <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EMSC-9th-annual-report-2025.PDF>

У межах такої системи спільні оперативні групи забезпечують поєднання прикордонного контролю та ідентифікації осіб, кримінального аналізу, координації правоохоронних заходів і протидії незаконному переміщенню людей та товарів.

Важливим інструментом транскордонної взаємодії є переслідування «по гарячих слідах» (hot pursuit), яке за визначених умов дозволяє правоохоронцям однієї держави продовжити переслідування правопорушника на території сусідньої держави відповідно до застосовних правил. Механізм спрямований на забезпечення безперервності переслідування у випадках, коли правопорушник перетинає внутрішній кордон, та доповнює інші форми міжнародної правоохоронної співпраці.

Протидія транскордонній злочинності в ЄС дедалі більше поєднує фізичний прикордонний контроль, цифрові технології, аналіз ризиків та обмін кримінальною інформацією. Важливу роль у цьому процесі відіграють інформаційні системи ЄС, зокрема EES та ETIAS, інструменти аналізу ризиків Frontex, а також діяльність eu-LISA, Європолу та національних правоохоронних органів. Аналітичні матеріали Європолу також засвідчують посилення цифрового виміру транскордонної організованої злочинності. Злочинні мережі використовують кіберінструменти, безпілотні системи та онлайн-сервіси для організації незаконної діяльності, шахрайства, переміщення осіб і товарів та обходу правоохоронного контролю. У зв'язку з цим розвиток цифрових систем прикордонного контролю, зокрема EES та ETIAS, потребує одночасного посилення кібербезпеки, захисту даних та спроможності правоохоронних органів протидіяти новим технологічним способам вчинення правопорушень. Водночас цифровізація прикордонного контролю зумовлює не лише необхідність належного захисту персональних і біометричних даних, а й забезпечення фундаментальних прав.

## **Висновки**

Проведене дослідження дає підстави розглядати інтегроване управління кордонами в ЄС не як сукупність окремих заходів прикордонного контролю, а як комплексну систему, що поєднує: управління зовнішніми кордонами; візову та міграційну політику; заходи запобігання транскордонній злочинності; повернення осіб, які не мають права на перебування; інформаційний обмін; використання цифрових технологій та міжнародне правоохоронне співробітництво. Її функціонування ґрунтується на розподілі відповідальності між державами-членами та інституціями ЄС, спільних правилах і стандартах, ризик-орієнтованому підході та взаємодії з державами-партнерами. Водночас розвиток цієї системи супроводжується необхідністю забезпечення належного захисту персональних даних і фундаментальних прав, насамперед під час прикордонного контролю, процедур надання притулку та повернення.

Важливою особливістю сучасної моделі є зміщення акценту від контролю безпосередньо на лінії кордону до багаторівневої системи управління ризиками. Візові процедури, попередня інформація про пасажирів, інформаційні системи ЄС, аналіз ризиків, співпраця з державами походження і транзиту, контроль на

зовнішньому кордоні та правоохоронна взаємодія після його перетину розглядаються як взаємопов'язані елементи одного механізму. Це дає змогу поєднувати сприяння законній мобільності з виявленням потенційних загроз і протидією транскордонній злочинності.

Дослідження засвідчує, що цифровізація стала одним із визначальних напрямів подальшого розвитку цієї системи. Взаємодія SIS, VIS, Eurodac, EES, ETIAS та інших інформаційних інструментів поступово формує єдине інформаційне середовище для здійснення прикордонного контролю та управління міграційними потоками. Водночас технологічне ускладнення системи створює нові вимоги до її технічної сумісності, кібербезпеки, захисту персональних і біометричних даних, а також до спроможності держав забезпечувати безперервність роботи інформаційної інфраструктури. Отже, цифровізація прикордонного контролю не є виключно технічним процесом, а має безпосереднє правове, інституційне та безпекове значення.

Важливим аспектом є розвиток європейської візової політики. Проведений аналіз показує, що в межах Шенгенської системи візова політика функціонує у взаємозв'язку з прикордонним контролем, інформаційними системами, управлінням міграцією та запобіганням злочинності. Посилення безпеки документів, використання біометричних даних, удосконалення перевірок та цифрових процедур мають одночасно забезпечувати безпеку і не створювати невинуватених перешкод для законної мобільності. Таким чином, розвиток візової політики є складовою ширшої архітектури управління мобільністю, а не відокремленим напрямом прикордонної політики.

Важливі зміни відбуваються і в операційній структурі системи управління кордонами в ЄС. Розвиток Frontex, розширення його координаційних та операційних можливостей, використання спільних механізмів аналізу ризиків і проведення операцій спільно з національними органами свідчать про поступове посилення наднаціонального компонента управління зовнішніми кордонами. Водночас держави-члени зберігають основну відповідальність за контроль своїх кордонів. Тому сучасна модель ґрунтується не на заміні національних систем європейськими структурами, а на їх тіснішій взаємодії та розподілі функцій.

У цьому контексті протидія транскордонній злочинності дедалі більше інтегрується в систему управління кордонами. Торгівля людьми, контрабанда мігрантів, незаконний обіг наркотиків, зброї та інших товарів, а також цифрові форми злочинності потребують не лише посилення безпосереднього прикордонного контролю, а й обміну кримінальною інформацією, аналізу ризиків, міжнародної правоохоронної взаємодії та використання цифрових інструментів. Співпраця Frontex, Європолу, національних прикордонних, митних і правоохоронних органів дає змогу пов'язувати інформацію про переміщення осіб і товарів із ширшим кримінальним контекстом. Водночас поширення цифрових технологій у діяльності злочинних мереж створює нові виклики для інформаційної та кібербезпеки.

Сукупність розглянутих напрямів свідчить, що сучасне інтегроване управління кордонами в ЄС розвивається як система, в якій прикордонний контроль, міграційна та візова політика, інформаційні технології і протидія

злочинності взаємно доповнюють одне одного. Саме їх узгодженість значною мірою визначає спроможність системи реагувати на зміни міграційних потоків, нові способи діяльності організованих злочинних мереж, гібридні загрози та інші безпекові виклики. Водночас досвід ЄС показує, що посилення безпеки зовнішніх кордонів потребує постійного пошуку балансу між ефективністю контролю, свободою законного пересування та дотриманням фундаментальних прав.

Разом із тим, досвід ЄС не може розглядатися як модель, що підлягає механічному перенесенню в українське законодавство. Його використання потребує врахування особливостей державного устрою України, умов воєнного стану, безпекової ситуації, структури органів державної влади, наявної цифрової інфраструктури та етапу переговорного процесу щодо вступу до ЄС. Наведений у дослідженні матеріал дозволяє простежити логіку розвитку відповідних механізмів у ЄС та оцінити питання, які набувають актуальності для України в процесі подальшої європейської інтеграції.

Для України важливим є перехід від виконання окремих вимог у сфері прикордонного та візового контролю до формування системи взаємопов'язаних елементів, сумісної з відповідними механізмами ЄС. Такий перехід відбувається в умовах підготовки до членства в ЄС, скринінгу національного законодавства та започаткування роботи над Національною Шенгенською стратегією і планом дій. Водночас чинна Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року та відповідний план заходів завершили строк своєї дії, тоді як нові документи на період 2026–2030 років та план їх реалізації на 2026–2028 роки на час проведення дослідження перебувають на стадії проєктів.

Український контекст має і власну специфіку. Після початку повномасштабної війни державний кордон одночасно виконує безпекову, логістичну, гуманітарну та економічну функції, а навантаження на пункти пропуску, транспортну інфраструктуру та органи, залучені до управління кордоном, істотно зросло. Водночас накопичений у цей період досвід міжвідомчої координації, використання цифрових інструментів, управління ризиками та організації транскордонної взаємодії є важливим складником подальшого розвитку національної системи.

Аналіз європейських підходів показує, що подальша адаптація українського законодавства охоплюватиме значно ширше коло питань, ніж безпосередній порядок здійснення прикордонного контролю. Ідеться, зокрема, про правове забезпечення інтегрованого управління державним кордоном, взаємодію із Frontex, розвиток інформаційного обміну, забезпечення сумісності інформаційних систем, використання API/PNR, цифровізацію та автоматизацію процедур, захист персональних і біометричних даних, модернізацію пунктів пропуску, а також удосконалення процедур повернення та реадмісії. Ці напрями доцільно розглядати не ізольовано, а в контексті їх взаємозалежності та відповідності процесу підготовки України до функціонування в межах Шенгенського правового порядку.

Саме комплексність дає змогу розглядати відповідні законодавчі та інституційні зміни не як окремі секторальні завдання, а як елементи єдиного процесу адаптації до європейської системи управління зовнішніми кордонами.

Практичне значення проведеного дослідження для парламентської роботи полягає також у можливості використовувати його результати як аналітичну основу для оцінювання законодавчих змін у цій сфері. У Верховній Раді України вже перебуває низка законопроектів, що стосуються прикордонного контролю, захисту державного кордону та інституційного забезпечення співробітництва з Frontex. Поряд із цим, у документах, пов'язаних із переговорами про вступ України до ЄС, визначено ширше коло завдань, які потребують законодавчого або інституційного забезпечення.

У цьому сенсі наведена у Табл. 4 систематизація відповідних напрямів, законодавчих ініціатив, очікуваних результатів, стану їх реалізації може бути корисною для цілісного бачення завдань нормативного забезпечення інтегрованого управління кордонами та планування законопроектної роботи на 2027 рік. Зокрема, це узагальнення надає змогу співвіднести окремі євроінтеграційні завдання з необхідними законодавчими змінами та наявністю відповідних законодавчих ініціатив.

Таблиця 4

| № з/п | Очікувані результати                                                                                                                                     | Зміст необхідних змін до чинного законодавства                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Стан реалізації        |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| 1.    | Посилення інституційної спроможності Адміністрації Державної прикордонної служби України (ДПСУ) як ключового суб'єкта інтегрованого управління кордонами | - розробка механізму правового регулювання операційного співробітництва між ДПСУ та Frontex на виконання Регламенту ЄС 2019/1896                                                                                                                                                                                                                | законопроект відсутній |
| 2.    | Адаптація українських документів до єдиних безпекових і технічних стандартів Європейського Союзу                                                         | - законодавче забезпечення оформлення паспорта громадянина України (ID-карти) та паспорта громадянина України для виїзду за кордон із новими засобами захисту, які передбачають впровадження криптографічних протоколів безпеки чіпів ЕАС та РАСЕ відповідно до вимог законодавства ЄС (Регламенту (ЄС) 2252/2004 та Регламенту (ЄС) 2019/1157) | законопроект відсутній |
| 3.    | Трансформація національної системи інтегрованого управління державним кордоном в напрямі європейської моделі                                             | - удосконалення процедури прикордонного контролю стосовно іноземців та осіб без громадянства під час в'їзду в                                                                                                                                                                                                                                   | законопроект відсутній |

|  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |  |
|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |  | <p>Україну відповідно до стандартів ЄС;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- встановлення критеріїв щодо строків дії проїзного документа, який надає право його власнику перетинати державний кордон;</li> <li>- удосконалення процедури паспортного контролю іноземців та осіб без громадянства, уточнення вимог до паспортного документа, закріплення права органу охорони державного кордону здійснювати фіксацію біометричних даних іноземців та осіб без громадянства;</li> <li>- унормування моменту початку здійснення та закінчення прикордонного контролю, врегулювання питання здійснення процедур прикордонного контролю транспортних засобів та вантажів;</li> <li>- запровадження автоматизованої системи прикордонного контролю з метою запуску в Україні Європейської системи в'їзду та виїзду (Entry/exit system, EES), що сприятиме пришвидшенню його проходження громадянами України та зменшить вплив людського фактору на можливі правопорушення під час його здійснення.</li> </ul> |  |
|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

*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.*