

С. Б. Снігур, аспірант факультету публічного управління
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова
<https://orcid.org/0009-0004-7161-0460>

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЩОДО МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО АДАПТАЦІЇ ДО УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЙ

Стаття присвячена аналізу зарубіжного досвіду механізмів публічного управління кадровим забезпеченням прикордонної безпеки та обґрунтуванню можливостей їх адаптації до умов України. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю підвищення ефективності кадрового потенціалу Державної прикордонної служби України в умовах воєнного стану, гібридних загроз і євроінтеграційних процесів.

У статті розглянуто механізми публічного управління кадровим забезпеченням у Європейському Союзі (Frontex), зокрема Європейський корпус прикордонної та берегової охорони (Standing Corps).

Досвід Сполучених Штатів Америки (U.S. Customs and Border Protection) розкрито через потужні фінансові механізми рекрутингу (надбавки до 60 тис. доларів), спеціалізовану професійну підготовку, програми психологічної підтримки та використання аналітичних інструментів для прогнозування кадрових потреб і коригування політики утримання персоналу.

Окремо проаналізовано досвід окремих європейських країн: Польщі (швидке нарощування чисельності прикордонної служби в умовах гібридного тиску, взаємодія з територіальною обороною), Німеччини (глибока фахова спеціалізація, цифровізація кадрового менеджменту) та Фінляндії (гнучкі регіонально орієнтовані програми підготовки з урахуванням специфіки кордону).

Проведено порівняльний аналіз спільних елементів (стандартизація, фінансове стимулювання, безперервне навчання, доказове управління) та відмінностей (ступінь централізації та фінансових важелів) зарубіжних моделей.

Обґрунтовано напрями адаптації до українських реалій: наближення стандартів підготовки до європейських вимог, запровадження диференційованих фінансових стимулів з урахуванням бюджетних обмежень, розвиток цифрових інструментів кадрового планування та використання польського досвіду оперативного нарощування сил. Визначено ключові умови успішної адаптації: узгодження з національним законодавством, поєднання європейських стандартів з українською практикою реальних загроз, баланс централізації та регіональної гнучкості, а також активне використання міжнародної співпраці.

Результати дослідження створюють теоретичне підґрунтя для вдосконалення механізмів публічного управління кадровим забезпеченням органів охорони державного кордону України.

Ключові слова: кадрове забезпечення, прикордонна безпека, механізми публічного управління, зарубіжний досвід, Frontex, адаптація, воєнний стан, гібридні загрози.

S. B. Snigur. Foreign experience regarding the mechanisms of public management of border security personnel and the possibility of its adaptation to Ukrainian realities

The article is devoted to the analysis of foreign experience of mechanisms of public management of personnel provision of border security and the substantiation of the possibilities of their adaptation to the conditions of Ukraine. The relevance of the study is due to the need to increase the effectiveness of the personnel potential of the State Border Service of Ukraine in the conditions of martial law, hybrid threats and European integration processes.

The article examines the mechanisms of public management of personnel support in the European Union (Frontex), in particular the European Border and Coast Guard Corps (Standing Corps).

Experience of the United States of America (U.S. Customs and Border Protection) is revealed through powerful financial recruiting mechanisms (amounts up to \$60,000), specialized professional training, psychological support programs, and the use of analytical tools to predict staffing needs and adjust staffing policies.

The experience of individual European countries was separately analyzed: Poland (rapid increase in the number of border guards in conditions of hybrid pressure, interaction with territorial defense), Germany (deep professional specialization, digitalization of personnel management) and Finland (flexible regionally oriented training programs taking into account the specifics of the border).

A comparative analysis of common elements (standardization, financial stimulation, continuous training, evidence-based management) and differences (degree of centralization and financial levers) of foreign models was carried out.

The directions of adaptation to Ukrainian realities are substantiated: approximation of training standards to European requirements, introduction of differentiated financial incentives taking into account budget restrictions, development of digital personnel planning tools and use of Polish experience in operational force building. The key conditions for successful adaptation have been determined: coordination with national legislation, combination of European standards with Ukrainian practice of real threats, balance of centralization and regional flexibility, as well as active use of international cooperation.



The results of the study create a theoretical basis for improving the mechanisms of public management of personnel support of the state border protection bodies of Ukraine.

Key words: personnel support, border security, public administration mechanisms, foreign experience, Frontex, adaptation, martial law, hybrid threats.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Забезпечення ефективної охорони державного кордону в умовах сучасних безпекових викликів є стратегічним пріоритетом для держав, що стикаються з гібридними загрозами, нелегальною міграцією та збройними конфліктами поблизу своїх кордонів. Центральним чинником, що визначає спроможність прикордонних органів реагувати на ці виклики, є якість кадрового потенціалу та ефективність механізмів публічного управління його формуванням і розвитком. Зарубіжний досвід держав, які вже пройшли шлях побудови розвинених кадрових систем у сфері прикордонної безпеки, є цінним орієнтиром для України в умовах воєнного стану та необхідності прискореного реформування прикордонного відомства.

Звернення до досвіду Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки та окремих держав – Польщі, Федеративної Республіки Німеччина і Фінляндії – зумовлене як їхнім визнаним лідерством у розбудові сучасних систем прикордонної безпеки, так і різноманітністю застосовуваних підходів, що дозволяє сформувавши порівняльну картину та виявити найбільш прийнятні для адаптації механізми. Особливо актуальним є досвід держав, що безпосередньо зіткнулися з гібридним тиском на своїх кордонах і були змушені оперативно адаптувати кадрові механізми до нових реалій. Систематичне вивчення та критичне осмислення цього досвіду дозволяє уникнути повторення вже допущених іншими помилок і скоротити час на впровадження перевірених рішень.

Аналіз наукових джерел. Проблематика публічного управління кадровим забезпеченням у сфері безпеки досліджується у вітчизняній науці переважно в контексті реформування силових структур та державної служби. Питанням кадрової політики в органах охорони державного кордону присвячені праці науковців Національної академії Державної прикордонної служби України, де розглядаються механізми відбору, підготовки та мотивації персоналу прикордонних органів. Окремий науковий напрям становлять дослідження у галузі публічного управління, присвячені механізмам державного управління кадровими процесами в умовах кризових ситуацій і воєнного стану.

Зарубіжний вимір проблематики представлений насамперед офіційними документами та звітами агентства з питань управління зовнішніми кордонами держав – членів ЄС, що містять аналіз ефективності спільних операцій, стандартів підготовки і механізмів управління постійним резервом. Питання кадрового забезпечення Служби митного та прикордонного контролю США відображені у матеріалах федеральних органів, що здійснюють нагляд за діяльністю цього відомства, зокрема у доповідях Бюджетного управління Конгресу та інспекційних звітах. Досвід прикордонних служб Польщі та Фінляндії систематизований у звітах та аналітичних матеріалах структур, відповідальних за координацію прикордонної безпеки в регіоні Балтійського моря та Центральної Європи. Разом з тим комплексне порівняльне дослідження зарубіжних механізмів кадрового забезпечення прикордонної безпеки крізь призму можливостей їх адаптації до умов України залишається малодослідженою ділянкою, що визначає наукову новизну цієї статті.

Мета статті – аналіз механізмів публічного управління кадровим забезпеченням прикордонної безпеки в країнах Європейського Союзу та Сполучених Штатах Америки, узагальнення досвіду окремих європейських держав і обґрунтування можливостей та умов його адаптації до системи Державної прикордонної служби України в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Досвід Європейського Союзу у сфері кадрового забезпечення прикордонної безпеки є найбільш релевантним орієнтиром для України з огляду на прагнення держави до євроінтеграції та існуючі механізми двосторонньої і багатосторонньої співпраці. Ключовим інституційним інструментом на рівні ЄС є Європейський корпус прикордонної та берегової охорони, у рамках якого функціонує постійний резерв чисельністю понад десять тисяч осіб, сформований як з персоналу самого агентства, так і з представників національних прикордонних служб держав-членів. Механізм відбору до постійного резерву передбачає уніфіковані кваліфікаційні вимоги, стандартизовані процедури перевірки та єдині критерії оцінювання придатності кандидатів, що забезпечує взаємосумісність персоналу різних національних служб.

Система підготовки та підвищення кваліфікації в рамках агентства побудована на основі галузевої рамки кваліфікацій, яка визначає мінімальні стандарти компетентностей для кожної категорії посад у прикордонній та береговій охороні. Агентство розробляє та впроваджує спільні навчальні програми, організовує міжнародні навчання і тренінги, а також координує обмін досвідом між національними службами. Особлива увага приділяється підготовці персоналу до дій в умовах підвищеного оперативного навантаження, зокрема в ситуаціях масового припливу нелегальних мігрантів та гібридних провокацій на зовнішніх кордонах ЄС.

Механізми ротации персоналу між національними службами та постійним резервом агентства слугують одночасно інструментом накопичення міжнародного досвіду і способом розподілу оперативного навантаження між державами-членами. Мотиваційна складова забезпечується через додаткові фінансові виплати за участь у спільних

операціях, а також через визнання міжнародного досвіду при кар'єровому просуванні в національних службах. Окремою системоутворюючою рисою кадрових механізмів ЄС є обов'язкова інтеграція стандартів дотримання основоположних прав людини у всі процеси відбору, підготовки та оцінювання персоналу, що відрізняє європейський підхід від більш прагматично орієнтованих моделей інших держав.

Досвід Служби митного та прикордонного контролю Сполучених Штатів Америки становить інтерес передусім з точки зору розвиненості фінансових механізмів рекрутингу та утримання персоналу. Зазначена служба є однією з найчисельніших федеральних правоохоронних структур країни, що постійно стикається з викликами комплектування через конкуренцію на ринку праці з іншими федеральними і приватними роботодавцями. Для подолання цих викликів застосовуються рекрутингові надбавки, розмір яких може становити до шістдесяти тисяч доларів залежно від дефіцитності спеціальності та географічного розташування місця служби. Додаткові фінансові стимули передбачені для тих, хто погоджується проходити службу у віддалених і малопривабливих районах вздовж сухопутного кордону.

Система професійної підготовки організована на базі спеціалізованих навчальних центрів, де здійснюється первинна підготовка нових співробітників тривалістю кілька місяців. Програми підготовки охоплюють правові аспекти прикордонного контролю, тактичну і вогневу підготовку, технологічні аспекти виявлення загроз, а також навички міжкультурної комунікації. Кар'єрний розвиток структурований через систему спеціалізацій і надання допуску до виконання більш складних завдань після накопичення відповідного досвіду та успішного проходження додаткового навчання. Механізми утримання персоналу включають не лише фінансові надбавки за вислугу, а й програми психологічної підтримки, зумовлені високим рівнем стресогенності служби на окремих ділянках кордону.

Характерною рисою американської моделі є широке застосування аналітичних інструментів для управління кадровими процесами: дані про плинність кадрів, результати опитувань серед тих, хто звільняється, та показники рекрутингових кампаній систематично аналізуються для коригування кадрової політики. Це дозволяє оперативно виявляти проблемні ланки системи та приймати засновані на доказах управлінські рішення щодо розподілу кадрових ресурсів і перегляду стимулюючих механізмів.

Польський досвід організації прикордонної охорони є особливо цінним для України з огляду на географічну близькість, спільність безпекових викликів та практику швидкого нарощування чисельності прикордонної служби в умовах гібридного тиску. Після кризи на білорусько-польській ділянці кордону, пов'язаної з організованим переміщенням мігрантів, польська прикордонна служба провела суттєве збільшення штатної чисельності та посилила взаємодію з Військами територіальної оборони і регулярними збройними силами. Кадрові механізми включали прискорені процедури відбору та підготовки нового персоналу, тимчасове залучення поліцейських і військових до виконання прикордонних завдань, а також введення надбавок за проходження служби в зонах підвищеного навантаження.

Федеральна поліція Федеративної Республіки Німеччина, яка здійснює охорону зовнішніх сухопутних і морських кордонів, демонструє модель, де акцент зроблено на глибокій фаховій спеціалізації та цифровізації кадрового менеджменту. Система добору персоналу є багатоетапною і передбачає ретельне психологічне тестування, що відповідає вимогам до службовців, наділених повноваженнями застосування сили. Цифрові платформи управління персоналом дозволяють забезпечити прозорість кадрових процесів, оперативне планування ротачії та моніторинг рівня підготовленості особового складу. Міжвідомча координація виявляється у спільних навчаннях із поліцією земель, митними органами та спеціальними службами.

Досвід Фінляндії є показовим у частині підготовки до охорони протяжного сухопутного кордону в умовах, де традиційна і нова безпекова реальність перетинаються. Фінська прикордонна служба поєднує функції прикордонного контролю, морської рятувальної служби та забезпечення безпеки в надзвичайних ситуаціях, що зумовлює широкий профіль підготовки її персоналу. Гнучкість кадрових механізмів забезпечується через регіональну диференціацію навчальних програм з урахуванням специфіки різних ділянок кордону, а міжнародна співпраця, зокрема в рамках скандинавського прикордонного співтовариства, слугує постійним джерелом оновлення підходів до підготовки кадрів. Спільними рисами розглянутих європейських моделей є гармонізація стандартів підготовки, регулярні спільні навчання та орієнтація на адаптивність персоналу до мінливих загроз.

Порівняння розглянутих зарубіжних моделей дозволяє виокремити як спільні елементи, так і принципові відмінності між ними. Спільними рисами є: стандартизація вимог до кандидатів і кваліфікаційних рівнів персоналу; застосування фінансових стимулів для залучення і утримання кадрів; система безперервного професійного навчання; інтеграція психологічної підтримки у систему утримання персоналу; та орієнтація на доказове управління кадровими процесами. Ці елементи можна вважати універсальними характеристиками ефективних моделей кадрового забезпечення прикордонної безпеки незалежно від національної специфіки.

Принципова відмінність між підходами ЄС і США полягає у ступені централізації управлінського впливу. Європейська модель тяжіє до наднаціональної координації стандартів за збереження операційної самостійності національних служб; американська модель спирається на децентралізовану структуру з потужними фінансовими

важелями, що забезпечують єдність кадрової системи через стимулювання, а не через нормативну уніфікацію. Обидві моделі засвідчили свою ефективність у протидії гібридним загрозам і нелегальній міграції, однак у різний спосіб: європейська – через колективний потенціал і взаємосумісність персоналу, американська – через масштаб і фінансові можливості залучення фахівців вузького профілю.

Аналіз зарубіжного досвіду дозволяє визначити кілька напрямів адаптації, які є реалістичними з огляду на інституційний контекст і ресурсні обмеження України. Першим і найбільш підготовленим напрямом є адаптація європейських стандартів підготовки та кваліфікацій. Державна прикордонна служба України вже залучена до низки програм співпраці з агентством у сфері прикордонного та берегового контролю, що створює інституційне підґрунтя для поступового наближення навчальних програм, зокрема Національної академії, до загальноєвропейських стандартів. Це передбачає як оновлення змісту освітніх програм, так і визнання відповідних кваліфікацій у рамках майбутньої інтеграції.

Впровадження ефективних фінансових механізмів рекрутингу та утримання є об'єктивно необхідним, однак потребує реалістичного підходу з урахуванням бюджетних обмежень воєнного часу. Тут корисним є не пряме копіювання американських розмірів надбавок, а запозичення самої логіки диференційованого стимулювання: підвищені виплати за службу на найбільш навантажених або небезпечних ділянках кордону, стимули за набуття дефіцитних спеціалізацій, а також механізми відтермінованого винагородження, прив'язані до вислуги. Розвиток цифрових інструментів планування кадрових потреб і моніторингу ефективності персоналу є доступним та порівняно малозатратним напрямом, реалізація якого дозволить підвищити обґрунтованість управлінських рішень у кадровій сфері.

Особливого значення набуває адаптація польського досвіду щодо механізмів швидкого нарощування чисельності прикордонного персоналу в умовах гібридних загроз. Для України, де протяжність ділянок кордону, що потребують посиленого контролю, суттєво зросла після початку повномасштабної агресії, питання оперативного поповнення кадрового складу та взаємодії прикордонних органів зі збройними силами і територіальною обороною є вкрай актуальним.

Успішна адаптація зарубіжного досвіду неможлива без урахування ряду системних умов. По-перше, запозичення механізмів має здійснюватися з обов'язковим узгодженням з чинним національним законодавством і правовими особливостями воєнного стану. Механізми, що ефективно функціонують у правовому середовищі держав – членів ЄС чи США, потребують адаптації до вітчизняної правової системи, а не механічного перенесення. По-друге, принципово важливим є поєднання стандартів підготовки, що запозичуються з європейського досвіду, з практикою підготовки в умовах реальних загроз, що є унікальною перевагою України в порівнянні з більшістю держав-партнерів.

По-третє, адаптація має забезпечити раціональний баланс між централізованим управлінням кадровою системою і регіональною гнучкістю у прийнятті кадрових рішень на рівні прикордонних загонів. Надмірна централізація знижує оперативність кадрового реагування, тоді як надмірна децентралізація унеможливує стандартизацію і системний контроль. По-четверте, суттєвим ресурсом прискорення впровадження позитивного досвіду є міжнародна співпраця в рамках існуючих двосторонніх програм і партнерства з профільними агентствами. Ці інструменти дозволяють скоротити час адаптації, уникнути вже відомих помилок і отримати доступ до методичного та матеріально-технічного забезпечення, розробленого партнерами.

Висновки. Зарубіжний досвід засвідчує, що ефективність механізмів публічного управління кадровим забезпеченням прикордонної безпеки визначається їх системністю, поєднанням стандартизації з гнучкістю, а також розвиненістю фінансових стимулів та інструментів безперервного професійного розвитку. Адаптація цього досвіду до умов України є можливою і необхідною, однак вимагає системного підходу, що враховує правові обмеження воєнного стану, ресурсні реалії та специфіку гібридних загроз на державному кордоні.

Список використаних джерел:

1. Frontex. Annual Risk Analysis 2023. Warsaw : European Border and Coast Guard Agency, 2023. 112 p.
2. Frontex. Common Core Curriculum for Border Guard Basic Training in the European Union. Warsaw : European Border and Coast Guard Agency, 2018. 96 p.
3. Frontex. Fundamental Rights Strategy 2022–2027. Warsaw : European Border and Coast Guard Agency, 2022. 28 p.
4. Frontex. Standing Corps Training Programme 2023. Warsaw : European Border and Coast Guard Agency, 2023. 44 p.
5. U.S. Customs and Border Protection. CBP Workforce: Efforts to Address Recruitment and Retention Challenges. Washington : U.S. Government Accountability Office, 2021. 68 p.
6. U.S. Customs and Border Protection. Strategic Plan 2020–2025. Washington : Department of Homeland Security, 2020. 52 p.
7. Straż Graniczna. Raport roczny 2022. Warszawa : Komenda Główna Straży Granicznej, 2023. 84 s.
8. Finnish Border Guard. Annual Report 2022. Helsinki : Finnish Border Guard, 2023. 60 p.

9. Bundespolizei. Jahresbericht 2022. Berlin : Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2023. 72 S.

10. European Commission. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard. *Official Journal of the European Union*. 2019. L 295. P. 1–131.

References:

1. Frontex. (2023). *Annual Risk Analysis 2023*. Warsaw : European Border and Coast Guard Agency. 112 p. Retrieved from: <https://www.frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2023-2024-IqbX2a>

2. Frontex. (2018). *Common Core Curriculum for Border Guard Basic Training in the European Union*. Warsaw : European Border and Coast Guard Agency. 96 p.

3. Frontex. (2022). *Fundamental Rights Strategy 2022–2027*. Warsaw : European Border and Coast Guard Agency. 28 p.

4. Frontex. (2023). *Standing Corps Training Programme 2023*. Warsaw : European Border and Coast Guard Agency. 44 p.

5. U.S. Customs and Border Protection. (2021). *CBP Workforce: Efforts to Address Recruitment and Retention Challenges*. Washington : U.S. Government Accountability Office. 68 p.

6. U.S. Customs and Border Protection. (2020). *Strategic Plan 2020–2025*. Washington : Department of Homeland Security. 52 p.

7. Straż Graniczna. (2023). *Raport roczny 2022*. Warszawa : Komenda Główna Straży Granicznej. 84 s.

8. Finnish Border Guard. (2023). *Annual Report 2022*. Helsinki : Finnish Border Guard. 60 p.

9. Bundespolizei. (2023). *Jahresbericht 2022*. Berlin : Bundesministerium des Innern und für Heimat. 72 S.

10. European Commission. (2019). Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard. *Official Journal of the European Union*. L 295. P. 1–131. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1896>

Дата першого надходження статті до видання: 13.04.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 30.04.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 29.05.2026