

Снігур С. Б.

<https://orcid.org/0009-0004-7161-0460>

Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

## ПРАВОВІ, ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ЧИННИКИ ВПЛИВУ

*Стаття присвячена комплексному аналізу правових, організаційних та інституційних засад кадрового забезпечення у сфері безпеки державного кордону України.*

*У статті проаналізовано правову основу кадрового забезпечення ДПСУ, що включає закони України «Про Державну прикордонну службу України», «Про державну службу», «Про військовий обов'язок і військову службу» та відомчі нормативні акти. Розглянуто вимоги до кандидатів, порядок добору, атестації, проходження служби, соціальні гарантії та дисциплінарну відповідальність. Виявлено прогалини правового регулювання, особливо в умовах воєнного стану: недостатнє врахування специфіки заміщення посад під час бойових втрат, прискореного присвоєння звань, статусу резервістів і персоналу після поранень.*

*Організаційні засади розкрито через процеси планування кадрових потреб, формування резерву, відбір, первинну підготовку, підвищення кваліфікації, ротацию та мотивацію персоналу.*

*Інституційні засади розглянуто через структуру управління кадровими процесами: роль центрального апарату ДПСУ, регіональних управлінь, Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького та інших навчальних закладів.*

*Сучасний стан кадрового забезпечення характеризується суперечливими тенденціями: певним припливом кадрів через суспільну увагу до прикордонної служби та водночас хронічним дефіцитом на найбільш напружених ділянках кордону. Основні проблеми систематизовано за правовим, організаційним та інституційним вимірами. Окремо проаналізовано чинники впливу: зовнішні (геополітична ситуація, гібридні загрози, збройна агресія), внутрішні (соціально-економічні умови, обмежене фінансування, демографічна криза) та оперативні (інтенсивність служби, характер загроз на різних ділянках).*

*Доведено, що правові, організаційні та інституційні засади кадрового забезпечення утворюють взаємопов'язану систему, де дисфункція одного елемента негативно позначається на інших. Результати дослідження створюють теоретичне підґрунтя для розроблення комплексних заходів щодо підвищення ефективності кадрового забезпечення органів охорони державного кордону України в умовах сучасних безпекових викликів.*

**Ключові слова:** *кадрове забезпечення, Державна прикордонна служба України, безпека державного кордону, правові засади, організаційні засади, інституційні засади, воєнний стан, гібридні загрози.*

**Постановка проблеми.** Безпека державного кордону є одним із визначальних складників національної безпеки держави, безпосередньо пов'язаним зі збереженням її суверенітету, територіальної цілісності та правопорядку в прикордонному просторі. Ефективність виконання завдань з охорони державного кордону визначається перш за все якістю кадрового потенціалу органів, на які покладено відповідні функції. Кадрове забезпечення у цій сфері є не лише технічним питанням управління персоналом, а й питанням публічного

управління, оскільки від його стану залежить здатність держави реагувати на загрози, що постійно змінюють свій характер і масштаб.

Повномасштабна збройна агресія проти України, розпочата у 2022 році, суттєво загострила проблематику кадрового забезпечення Державної прикордонної служби України. Прикордонні органи опинилися перед необхідністю одночасно виконувати завдання охорони кордону в умовах активних бойових дій, адаптувати систему підготовки та розстановки кадрів до нових оперативних реалій і долати

структурні недоліки, що накопичувалися впродовж попередніх років. У таких умовах недоліки правового регулювання, організаційні дисфункції та інституційна слабкість окремих ланок системи кадрового забезпечення виявляються з особливою гостротою і набувають безпосереднього практичного значення для обороноздатності держави.

Дослідження правових, організаційних та інституційних засад кадрового забезпечення у сфері безпеки державного кордону набуває особливої актуальності з огляду на необхідність системного осмислення наявних проблем та чинників, що на них впливають. Лише комплексний підхід, який поєднує аналіз нормативно-правової бази, організаційних механізмів і інституційної спроможності в їх взаємозв'язку, дозволяє сформулювати цілісне уявлення про стан системи кадрового забезпечення та обґрунтувати напрями її вдосконалення. Саме така логіка визначає структуру і зміст цього дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика кадрового забезпечення органів публічного управління та силових структур є предметом стійкого наукового інтересу у вітчизняній науці публічного управління. Питання формування та розвитку кадрового потенціалу органів виконавчої влади досліджувалися у працях фахівців у галузі державного управління, де розроблялися концептуальні підходи до планування людських ресурсів, мотивації державних службовців та оцінювання їх ефективності. Ці напрацювання становлять теоретичну основу для аналізу кадрових процесів у прикордонному відомстві, хоча специфіка силових структур вимагає їх адаптації та доповнення.

Безпосередньо тематику кадрового забезпечення Державної прикордонної служби України та суміжних силових відомств розробляли науковці, пов'язані з Національною академією Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, а також дослідники у галузі військової педагогіки та управління. У їхніх працях розглядалися питання відбору та підготовки особового складу, формування офіцерського корпусу, розвитку лідерських якостей керівного складу прикордонних органів, а також удосконалення системи фізичної та тактико-спеціальної підготовки. Окремий пласт наукових розвідок стосується правового регулювання проходження служби в органах охорони державного кордону та механізмів соціального захисту персоналу.

Водночас у наявному масиві наукових досліджень помітний брак комплексних праць, у яких правові, організаційні та інституційні засади кадро-

вого забезпечення розглядалися б у їх системному взаємозв'язку з урахуванням умов воєнного стану та впливу гібридних загроз. Більшість досліджень зосереджена на окремих аспектах кадрової системи, тоді як потреба в інтегрованому підході, що дозволяє виявити системні дисфункції та обґрунтувати комплексні управлінські рішення, залишається задоволеною лише частково. Це підтверджує актуальність і наукову доцільність цього дослідження [1–7].

**Постановка завдання.** Мета статті – комплексний аналіз правових, організаційних та інституційних засад кадрового забезпечення у сфері безпеки державного кордону України, виявлення сучасного стану, ключових проблем та чинників впливу на кадрову систему органів охорони державного кордону в умовах воєнного стану.

**Виклад основного матеріалу.** Правову основу кадрового забезпечення Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) формує розгалужена нормативно-правова база, що охоплює законодавчий, підзаконний та відомчий рівні регулювання. Ключовими законодавчими актами, які визначають засади проходження служби, є закони України «Про Державну прикордонну службу України», «Про державну службу», «Про військовий обов'язок і військову службу», а також ряд підзаконних актів Кабінету Міністрів України та наказів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону. Ці акти в сукупності регулюють порядок вступу на службу, умови її проходження, підстави та процедури звільнення, систему атестації та дисциплінарної відповідальності.

Вимоги до кандидатів на службу в ДПСУ охоплюють освітній ценз, стан здоров'я, відповідність фізичним нормативам, відсутність судимостей та обмежень за результатами перевірки благонадійності. Порядок добору передбачає конкурсні процедури для окремих категорій посад, проходження медичної та психологічної комісій, а також перевірку персональних даних. Атестація є механізмом регулярного оцінювання відповідності персоналу займаним посадам і здійснюється у встановлені строки з оформленням відповідних документів. Система правового статусу прикордонників визначає обсяг їхніх прав, обов'язків та соціальних гарантій – грошове забезпечення, пенсійне забезпечення, медичне обслуговування, пільги для осіб, які проходять службу в зонах підвищеного ризику.

Сучасний стан правового забезпечення характеризується суттєвими прогалинами, що набули особливої гостроти в умовах воєнного стану. Чинне законодавство не повною мірою враховує специ-

фіку несення служби в умовах збройного конфлікту, зокрема щодо порядку заміщення посад в умовах бойових втрат, підстав для прискореного присвоєння спеціальних звань, а також правового регулювання залучення резервістів до виконання завдань з охорони кордону. Ці прогалини знижують правову визначеність кадрових відносин і потребують першочергового усунення шляхом внесення відповідних змін до профільного законодавства.

Організаційний вимір кадрового забезпечення охоплює сукупність управлінських процесів, спрямованих на формування, підтримання та розвиток особового складу прикордонних органів. Планування кадрових потреб здійснюється на основі штатних розписів, нормативів чисельності та прогнозованих змін оперативної обстановки. Кадровий резерв формується з числа осіб, які пройшли встановлені кваліфікаційні вимоги та отримали позитивну атестаційну оцінку. Разом з тим практика свідчить, що планування кадрових потреб нерідко здійснюється ізольовано від стратегічного планування оперативної діяльності, що призводить до невідповідності між штатною чисельністю та реальними функціональними навантаженнями підрозділів.

Відбір персоналу є первинним організаційним фільтром, що визначає вхідну якість кадрового складу. Первинна підготовка здійснюється у закладах системи ДПСУ та включає базову військову і фахову підготовку. Система підвищення кваліфікації передбачає курси перепідготовки, тематичні семінари та стажування, однак їх регулярність і якість залишаються нерівномірними залежно від рівня фінансування та навантаженості підрозділів. Ротація персоналу застосовується як інструмент накопичення досвіду та запобігання корупційним ризикам, проте її організація потребує кращої координації між кадровими органами різних рівнів.

Мотивація особового складу реалізується через поєднання матеріальних і нематеріальних стимулів. До матеріальних належать грошове забезпечення, додаткові виплати за службу в особливих умовах, страхові гарантії та пільги. Нематеріальні стимули охоплюють відомчі відзнаки, державні нагороди, публічне визнання, кар'єрне просування. Ключовими організаційними проблемами залишаються висока плінність кадрів, особливо серед молодших офіцерів і рядового складу, а також хронічна нестача фахівців вузького профілю – операторів безпілотних авіаційних комплексів, фахівців з кібербезпеки прикордонних інформаційних систем, спеціалістів з технічного обслуговування засобів охорони кордону.

Інституційна структура управління кадровими процесами в ДПСУ складається з центрального апарату, регіональних управлінь та підпорядкованих їм загонів і підрозділів. Центральний апарат визначає загальну кадрову політику, формує нормативну базу відомчого рівня та контролює дотримання єдиних стандартів кадрової роботи. Регіональні управління здійснюють безпосереднє управління кадровими процесами на підпорядкованій ділянці, забезпечуючи добір, розстановку та оцінювання особового складу. Навчальні заклади системи ДПСУ виконують функцію відтворення кадрового потенціалу, здійснюючи підготовку офіцерів, прапорщиків і молодшого начальницького складу.

Особливе місце в інституційній системі підготовки кадрів посідає Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, яка є головним закладом вищої освіти відомства. Академія здійснює підготовку офіцерів за освітніми програмами першого і другого рівнів вищої освіти, а також науково-педагогічних працівників через аспірантуру та докторантуру. Крім того, Академія реалізує програми підвищення кваліфікації керівного складу, проводить наукові дослідження у сфері прикордонної безпеки та публічного управління. Поряд з Академією підготовку молодшого начальницького складу та прапорщиків здійснює Національний університет «Одеська морська академія» та кілька навчальних центрів.

Інституційна взаємодія ДПСУ у кадровій сфері охоплює співпрацю з Міністерством внутрішніх справ, Службою безпеки України, Збройними Силами України та органами місцевого самоврядування. Ця взаємодія виявляється у взаємному обміні персоналом у межах спільних операцій, координації програм підготовки та обміні досвідом управління кадровими процесами в умовах воєнного стану. Водночас інституційними дисфункціями залишаються: недостатня координація між суб'єктами кадрового управління різних рівнів, дублювання окремих функцій, слабка матеріально-технічна база окремих навчальних центрів та нерівномірність розподілу кваліфікованих викладачів між закладами системи.

Аналіз стану кадрового забезпечення ДПСУ в умовах воєнного стану свідчить про суперечливість наявних тенденцій. З одного боку, посилення загроз на державному кордоні зумовило підвищення суспільної уваги до служби в прикордонному відомстві, що певною мірою сприяло припливу кадрів. З іншого – інтенсивність служби, небезпека, пов'язана з виконанням завдань поблизу зони

бойових дій, та недостатній рівень матеріального стимулювання для окремих категорій персоналу зберігають чинники відтоку кадрів. Рівень укомплектованості підрозділів на різних ділянках кордону суттєво різняться: підрозділи на ділянках, безпосередньо прилеглих до зони активних бойових дій, стикаються з хронічними проблемами комплектування.

Серед правових проблем виокремлюються: невідповідність окремих норм профільного законодавства реаліям воєнного часу; прогалини у регулюванні статусу персоналу, задіяного у спільних операціях з іншими силовими структурами; недостатня правова визначеність щодо порядку проходження служби особами, які повернулися після поранень або полону. Організаційні проблеми включають недосконалість системи відбору – зокрема відсутність уніфікованих психологічних тестів та стандартизованих процедур перевірки на різних рівнях системи, – а також низьку мотивацію молодших офіцерів і рядового складу, пов'язану з розривом між рівнем ризиків служби та рівнем соціальних гарантій. Серед інституційних проблем найбільш гострою є недостатня координація між центральним апаратом і регіональними органами у питаннях розподілу кадрового резерву, а також слабка матеріально-технічна база окремих навчальних центрів, що негативно позначається на якості первинної підготовки.

Стан кадрового забезпечення прикордонних органів визначається взаємодією зовнішніх, внутрішніх та оперативних чинників. Зовнішні чинники пов'язані передусім з геополітичною ситуацією: збройна агресія проти України, гібридні загрози на всьому периметрі державного кордону та мінливість оперативної обстановки формують підвищений попит на кваліфікований персонал і водночас ускладнюють умови його підготовки та утримання. Вплив гібридних загроз виявляється не лише у збільшенні чисельних потреб, а й у якісному ускладненні вимог до компетентностей персоналу.

Внутрішні чинники охоплюють соціально-економічні умови в країні, рівень фінансування ДПСУ та демографічну ситуацію. Обмеженість фінансових ресурсів у воєнний час безпосередньо позначається на можливостях матеріального стимулювання персоналу, оснащенні навчальних закладів та якості підготовки. Демографічні тенденції – зниження чисельності населення працездатного віку через воєнні втрати, еміграцію та природний спад – звужують базу рекрутингу і загострюють конкуренцію між силовими структурами за кваліфіковані кадри. Оперативні чинники пов'язані з характером загроз на конкретних ділянках кордону та інтенсивністю несення служби: підрозділи на найбільш наванта-

жених ділянках відчувають підвищений фізичний і психологічний тиск, що прискорює вигорання персоналу та підвищує плинність кадрів.

Взаємозв'язок зазначених чинників носить системний характер: геополітична дестабілізація посилює оперативне навантаження, яке в умовах обмеженого фінансування і демографічного тиску призводить до кадрового дефіциту, а той, у свою чергу, знижує ефективність охорони кордону, що стає додатковим чинником вразливості безпекової системи. Розуміння цього взаємозв'язку є необхідною умовою для розроблення системних заходів щодо нейтралізації негативних чинників і посилення позитивних.

Правові, організаційні та інституційні засади кадрового забезпечення безпеки державного кордону не є ізольованими підсистемами – вони пов'язані відносинами взаємної детермінації та взаємного підсилення. Правові норми визначають межі та зміст організаційних процесів: саме законодавство встановлює порядок добору, атестації та звільнення персоналу, тим самим формуючи нормативний каркас для всієї організаційної роботи з кадрами. Одночасно правові норми закріплюють інституційну структуру управління кадровими процесами, визначаючи повноваження суб'єктів на кожному рівні.

Організаційні механізми, у свою чергу, впливають на ефективність інституційного функціонування: досконала система відбору, підготовки та мотивації забезпечує інституційну спроможність прикордонних органів виконувати покладені на них функції. І навпаки – дисфункції в організаційних процесах підривають інституційну стійкість системи. Системне узгодження всіх трьох засад є необхідною умовою підвищення загальної спроможності прикордонних органів: удосконалення лише правової бази без відповідних організаційних змін залишається декларативним, а організаційні реформи без адекватної інституційної підтримки виявляються нестійкими.

**Висновки.** Проведений аналіз засвідчує, що правові, організаційні та інституційні засади кадрового забезпечення безпеки державного кордону України перебувають у стані, що потребує системного вдосконалення. Правова база містить прогалини, що стали особливо відчутними в умовах воєнного стану; організаційні механізми страждають від недосконалості систем відбору та мотивації, що живить плинність кадрів; інституційна спроможність знижується через недостатню координацію та матеріально-технічні обмеження. Вплив зовнішніх, внутрішніх та оперативних чинників носить системний взаємообумовлений характер.

**Список літератури:**

1. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII (редакція від 01 січня 2022 року, підстава – 1054-IX). *Відомості Верховної Ради*. 1992. № 2. Ст. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text>.
2. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03 квітня 2003 р. № 661-IV (редакція від 02 квітня 2022 року, підстава – 2133-IX). *Відомості Верховної Ради*. 2003. № 27. Ст. 208. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>.
3. Про затвердження Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15 квітня 2016 року № 311 (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 13 травня 2016 року за № 719/28849). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-16>.
4. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII (редакція від 01 серпня 2021 року, підстава – 1702-IX). *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.
7. Про схвалення Концепції інтегрованого управління державним кордоном : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 жовт. 2015 р. № 1145-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1145-2015-p>.

**Snigur S. B. LEGAL, ORGANIZATIONAL AND INSTITUTIONAL PRINCIPLES OF PERSONNEL SUPPORT IN THE FIELD OF SECURITY OF THE STATE BORDER OF UKRAINE: CURRENT STATE, PROBLEMS AND INFLUENCING FACTORS**

*The article is devoted to a comprehensive analysis of the legal, organizational and institutional foundations of personnel support in the field of security of the state border of Ukraine.*

*The article analyzes the legal basis of the personnel support of the DPSU, which includes the laws of Ukraine «On the State Border Service of Ukraine», «On the Civil Service», «On Military Duty and Military Service», and departmental regulations. The requirements for candidates, the procedure for selection, certification, service, social guarantees and disciplinary responsibility are considered. Gaps in legal regulation have been identified, especially in the conditions of martial law: insufficient consideration of the specifics of filling positions during combat losses, accelerated assignment of ranks, status of reservists and personnel after injuries.*

*Organizational principles are revealed through the processes of personnel needs planning, reserve formation, selection, initial training, professional development, rotation and motivation of personnel. Institutional principles are considered through the structure of personnel process management: the role of the central apparatus of the State Security Service of Ukraine, regional offices, the National Academy of the State Border Service of Ukraine named after Bohdan Khmelnytskyi and other educational institutions. The current state of staffing is characterized by contradictory trends: a certain influx of personnel due to public attention to the border service and, at the same time, a chronic shortage in the most tense sections of the border. The main problems are systematized according to legal, organizational and institutional dimensions. Factors of influence were separately analyzed: external (geopolitical situation, hybrid threats, armed aggression), internal (socio-economic conditions, limited funding, demographic crisis) and operational (intensity of service, nature of threats in various areas).*

*The legal, organizational and institutional foundations of staffing have been shown to form an interconnected system where dysfunction of one element negatively affects others. The results of the study create a theoretical basis for the development of comprehensive measures to increase the efficiency of personnel support of the state border protection bodies of Ukraine in the conditions of modern security challenges.*

**Keywords:** *personnel support, State Border Service of Ukraine, state border security, legal principles, organizational principles, institutional principles, martial law, hybrid threats.*

Дата першого надходження статті до видання: 20.03.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 15.04.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 29.05.2026