

Павло ЛИСАК

Начальник кафедри прикордонного контролю,
Національна академія Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького,

м. Хмельницький

ORCID ID 0000-0003-3816-103X

lpavlo@ukr.net

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕРЕБІЙНОСТІ ПРОПУСКУ СУБ'ЄКТІВ ТА ОБ'ЄКТІВ ПРОЦЕСУ ПРИКОРДОННОГО КОНТРОЛЮ ЗА ЧАСОВИМИ ПОКАЗНИКАМИ

У статті висвітлена проблема вибору та практичного врахування у оперативно-службовій діяльності (ОСД) складових забезпечення безперебійності пропуску за часовими показниками об'єктів та суб'єктів процесу прикордонного контролю та спрощення певних нормативних процедур оформлення в пунктах пропуску (ППр). Аналіз практичної діяльності підрозділів охорони державного кордону свідчить, що основними складовими прикордонного контролю, від яких буде залежати безперебійність роботи ППр є перевірка документів у осіб (суб'єктів) та огляд транспортних засобів, вантажів (об'єктів). Вважаємо, що ці складові є рівнозначними та однаково впливають на швидкість пропуску через державний кордон України.

Визначити наскільки виконуються часові показники по оформленню осіб та транспортних засобів можливо за умови порівняння їх з оптимальними. Оптимальними можуть вважатися показники, які визначені у відомчих нормативних документах або які розраховані експериментально на окремо взятому ППр для автомобільного сполучення.

У випадку, коли часові показники по перевірці документів та оглядовій роботі не перевищують оптимальні, будемо вважати, що ППр працює у стабільному безперебійному режимі. Якщо навпаки, необхідно організувати і впроваджувати у службову діяльність підрозділів охорони державного кордону практичні заходи щодо спрощення процедур прикордонного контролю по відношенню до певних категорій суб'єктів та об'єктів.

Такими спрощеннями можуть бути проведення спільного контролю, завчасна перевірка осіб та транспортних засобів, пріоритетність пропуску визначених категорій громадян, делегування окремих перевірочних функцій, уніфікація процедур прикордонного контролю, автоматизація перевірки паспортних документів, технізація прикордонного контролю, внесення змін у технологічний процес пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів та вантажів.

Ключові слова: безперебійність пропуску, контроль першої та другої лінії, об'єкти процесу прикордонного контролю, оптимальний рівень, оцінка оперативно-службової діяльності, прикордонний контроль, пункти пропуску, спроможність підрозділу охорони державного кордону, спрощення процедур, суб'єкти процесу прикордонного контролю.

1. ВСТУП

Постановка проблеми. Враховуючи сталу тенденцію щорічного збільшення обсягів пропуску осіб, транспортних засобів, вантажів через державний кордон України, особливо на західній ділянці кордону, лібералізацію законодавчо-нормативного забезпечення руху через кордони, активізацію транскордонної злочинності, терористичної діяльності, – виникає об'єктивна необхідність пошуку шляхів підвищення ефективності ОСД підрозділів охорони державного кордону, переорієнтації підрозділів на отримання високих результатів, створення дієвої мотивації персоналу на досягнення кінцевої мети в рамках існуючих моделей охорони державного кордону в ППр через державний кордон та спрощення окремих процедур прикордонного контролю у відношенні до окремих категорій громадян та транспортних засобів.

Реалії сьогодення такі, що перевагу у результатах будь-якої діяльності має і буде мати більш інформований суб'єкт [3, 4]. В свою чергу, збір та узагальнення статистичних відомостей щодо основних результатів ОСД дозволяє проводити порівняння, виділяти тенденції розвитку [5]. І нарешті, ґрунтовний і грамотний аналіз основних показників ОСД та факторів надає керівнику можливість спрогнозувати її подальший розвиток, прийняти доцільне і виважене рішення, організувати роботу для досягнення позитивних результатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання стосовно безперебійності роботи ППр для автомобільного сполучення, оцінки пропускних спроможностей, ефективного використання інфраструктури ППр при здійсненні прикордонного контролю раніше розглядалися в дисертаційних дослідженнях, науково-дослідних роботах та публікаціях [6, 7, 8, 9].

Залишається недостатньо дослідженої частина загальної проблеми стосовно вибору та практичного врахування у ОСД складових забезпечення безперебійності пропуску за часовими показниками об'єктів та суб'єктів

процесу прикордонного контролю та порівняння їх з нормативними з метою визначення елементів спрощення процедур.

Мета статті. На підставі аналізу нормативних документів, які регулюють часові показники по оформленню осіб та транспортних засобів, практики роботи діючих ППр (контрольних пунктів в'їзду-виїзду – КПВВ) для автомобільного сполучення, існуючих методик оцінки ОСД підрозділів охорони державного кордону, визначити та обґрунтувати загальні складові забезпечення безперебійності пропуску за часовими показникам оформлення об'єктів та суб'єктів процесу прикордонного контролю в умовах спрощення процедур оформлення в ППр.

2. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Аналіз діяльності підрозділів охорони державного кордону свідчить, що основними способами здійснення функції прикордонного контролю є проведення перевірки документів у суб'єктів та огляду об'єктів процесу прикордонного контролю. У подальшому під *суб'єктами* процесу прикордонного контролю будемо розуміти осіб, які прибувають в ППр через державний кордон з метою його перетинання. Під *об'єктами* процесу прикордонного контролю будемо розуміти транспортні засоби та вантажі, що прибувають у ППр через державний кордон з метою подальшого його (державного кордону) перетинання.

У відповідності [10], прикордонний контроль – державний контроль, що здійснюється Держприкордонслужбою, який включає комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів. Виходячи з нормативного тлумачення, основою прикордонного контролю є оформлення осіб, транспортних засобів та вантажів. Стосовно осіб – перевірка документів на право перетинання державного кордону з метою визначення законних підстав, стосовно транспортних засобів та вантажів – проведення огляду з метою протидії незаконному переміщенню зброї,

наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів і предметів, заборонених до переміщення через державний кордон.

Час оформлення осіб та транспортних засобів буде складатися з двох основних показників – часу на перевірку документів та часу на огляд транспортних засобів та вантажів [6]. Звісно, крім перевірки документів та огляду транспортних засобів виконуються інші процедури, які мають часові показники (оформлення на в'їзді/виїзді ППР, пересування транспортного засобу по території ППР). Але ці процедури суттєво не впливатимуть на безперебійність за часовими показниками.

Під безперебійністю пропуску у статті розуміють пропуск підрозділом охорони державного кордону осіб, транспортних засобів та вантажів в ППР шляхом проведення перевірки документів та оглядової роботи згідно вимог чинного законодавства та у відповідності до умов, що створюються суб'єктами та об'єктами процесу прикордонного контролю [11].

Для визначення шляхів зменшення часових показників при оформленні об'єктів та суб'єктів прикордонного контролю необхідно спочатку вибрати показники, від яких буде залежати час оформлення осіб та транспортних засобів. Часові показники, які існують на даний час [2] не мають змістовного обґрунтування, тому на практиці зазвичай не виконуються. Дуже часто, невиконання цих показників впливає на формування черг у ППР, що у подальшому негативно впливає на безперебійність роботи ППР.

Спроможність забезпечити безперебійність пропуску (витримання часових показників) суб'єктів процесу прикордонного контролю здійснюється, в основному, у спосіб проведення перевірки документів. Тоді показником оцінки ОСД підрозділу за критерієм «спроможності підрозділу охорони державного кордону забезпечити безперебійність пропуску суб'єктів процесу прикордонного контролю при здійсненні ним (підрозділом) функції прикордонного контролю» доцільно вибрати «рівень безперебійності пропуску

суб'єктів процесу прикордонного контролю при проведенні перевірки документів».

Розглянувши процес стандартної перевірки документів [12] (рис. 1), можливо стверджувати про часовий процес оформлення та елементи спрощення процедури перевірки задля досягнення оптимального часу.

Якщо припустити, що R_I – це досягнутий рівень безперебійності пропуску при проведенні перевірки документів, а R_{Iopt} – це деякий оптимальний рівень безперебійності пропуску при проведенні перевірки документів, тоді підрозділ охорони державного кордону буде вважатись спроможним забезпечити безперебійність пропуску суб'єктів процесу прикордонного контролю у разі виконання умови $R_I > R_{Iopt}; 0 < R_I \leq 1$, тобто значення R_I повинно перевищувати значення R_{Iopt} .

Забезпечення безперебійності пропуску об'єктів процесу прикордонного контролю здійснюється у спосіб проведення огляду об'єктів. Тоді показником оцінки ОСД підрозділу прикордонного контролю за критерієм «спроможність забезпечити безперебійність пропуску об'єктів процесу прикордонного контролю при здійсненні ним (підрозділом) функції прикордонного контролю» доцільно вибрати «рівень безперебійності пропуску об'єктів процесу прикордонного контролю при проведенні огляду».

Розглянувши процес огляду транспортних засобів, що визначений нормативним документом [13], можливо стверджувати про часовий процес оформлення та елементи спрощення процедури перевірки та досягнення оптимального часу (окремо для візуального та поглибленого огляду).

При цьому, у разі виникнення проблем з безперебійною роботою ППр, що пов'язана з невиконанням оптимальних часових показників по огляду транспортних засобів рекомендується уникати безпідставного направлення об'єктів (транспортних засобів) на поглиблений огляд, чітке виконання профілів ризиків та спільної роботи з представниками підрозділів митного оформлення при огляді на першій лінії контролю (візуальний огляд).



Рис. 1. Процедури перевірки документів на першій лінії контролю (стандартна)

Припустимо, R_2 – це досягнутий рівень безперебійності пропуску при проведенні огляду, а R_{2opt} – це деякий оптимальний рівень безперебійності пропуску при проведенні огляду, тоді підрозділ охорони державного кордону буде вважатись спроможним забезпечити безперебійність пропуску суб'єктів процесу прикордонного контролю у разі виконання умови $R_2 > R_{2opt}$; $0 < R_2 \leq 1$, тобто значення R_1 повинно перевищувати значення R_{2opt} .

Показники оцінки, що вибрані, як за глобальним, так і за локальними критеріями є комплексними показниками, тому що поєднують у собі цілу низку показників зовнішнього та внутрішнього характеру. Слід відмітити, що показники за локальними критеріями формують результативний показник за глобальним критерієм. Вибрані показники за локальними критеріями поодиноці є оцінками способу здійснення функції прикордонного контролю підрозділом охорони державного кордону. Недостатній рівень безперебійності пропуску тим чи іншим способом однозначно відображається на часових показниках пропуску за показником глобального критерію, збільшуючи їх. З огляду на це, значення показника загального часу проведення прикордонного контролю за глобальним критерієм у загальному виді визначається за формулою:

$$R = \frac{R_1 + R_2}{R}; R \in (0,1) \quad (1)$$

Запропонована формула (1) дає можливість сформулювати формалізовану структуру залежності часових показників оформлення транспортних засобів від якісної роботи (безперебійності роботи) при проведенні перевірки документів та огляду транспортних засобів (рис.2).

Потрібно зазначити, що *основна мета спрощення процедур контролю* – скорочення часових показників проходження прикордонного контролю для певних категорій об'єктів та суб'єктів (осіб та транспортних засобів), але при цьому, першочерговим повинно бути – недопущення зниження ефективності прикордонного контролю.

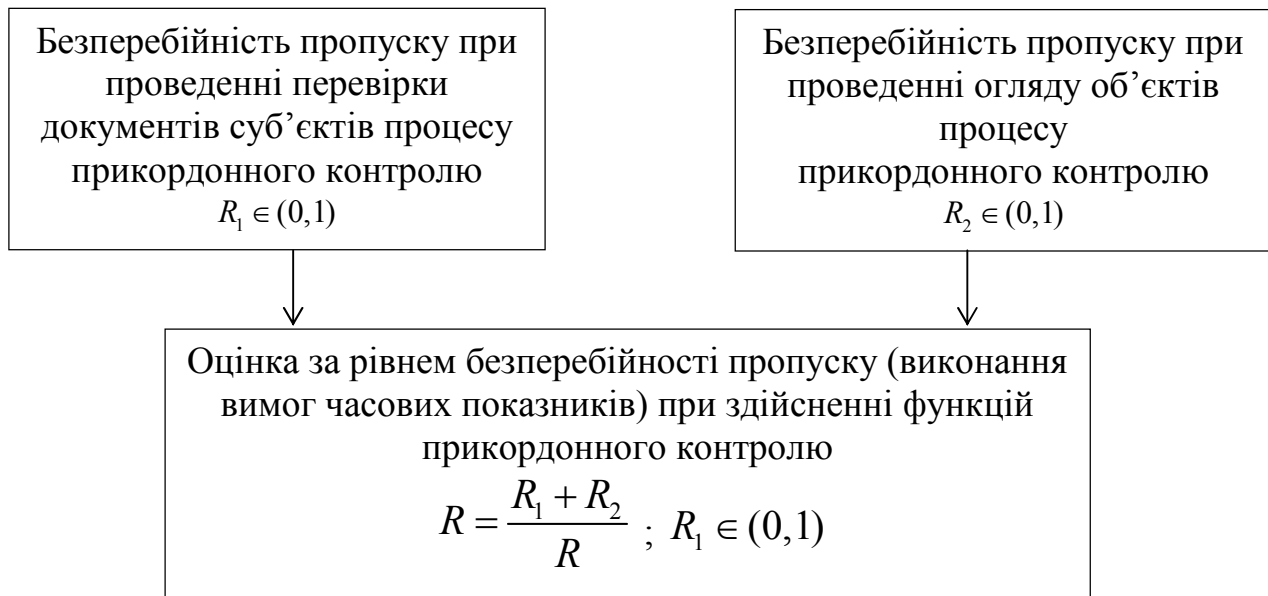


Рис. 2. Структура оцінки часових показників оформлення транспортних засобів при здійсненні функцій прикордонного контролю

3. ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Таким чином, основними функціями підрозділів охорони державного кордону при проведенні прикордонного контролю є перевірка документів у осіб (суб'єктів) та проведення огляду транспортних засобів та вантажів (об'єктів). Вважаємо, що ці складові є рівнозначними та однаково впливають на швидкість пропуску. Визначити наскільки виконуються часові показники по оформленню осіб та транспортних засобів можливо порівнявши їх з оптимальними. У випадку, коли показники по перевірці документів та оглядовій роботі не перевищують оптимальні, будемо вважати, що ППр працює у стабільному безперебійному режимі. Якщо навпаки, необхідно організувати і впроваджувати у службу практичні заходи щодо зменшення часових показників оформлення об'єктів та суб'єктів, що піддаються прикордонному контролю.

Основними напрямками забезпечення швидкості здійснення прикордонного контролю та безперебійності роботи ППр для автомобільного сполучення є спрощення окремих процедур або проведення організаційних заходів: проведення спільного контролю; завчасна перевірка; пріоритетність пропуску

визначених категорій громадян; делегування окремих перевірочних функцій; уніфікація процедур прикордонного контролю; автоматизація перевірки паспортних документів; технізація прикордонного контролю; зміни у технологічний процес пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів та вантажів.

Із структурою оцінки часових показників оформлення транспортних засобів при здійсненні функцій прикордонного контролю, виконання завдань з підтримання стабільної роботи ППР впливають загальні завдання подальшого дослідження, а саме:

розробка часткової методики оцінки рівня безперебійності пропуску (за часовими показниками) при проведенні перевірки документів суб'єктів процесу прикордонного контролю;

розробка часткової методики оцінки рівня безперебійності пропуску (за часовими показникам) при проведенні огляду об'єктів процесу прикордонного контролю.

Слід зазначити, що вирішення зазначених вище завдань можливе при розв'язанні низки задач, що зробить можливим удосконалення методики, таким чином, що вона надасть можливість об'єктивно оцінювати часові показники оформлення осіб та транспортних засобів та стан функціонування ППР.

Список використаних джерел:

1. Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 № 451. Доступ із інформ.- правової системи «Ліга-Закон».

2. Про затвердження Часових нормативів виконання контрольних операцій посадовими особами, які здійснюють контроль осіб, товарів і транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон України • [Електронний ресурс]: Наказ ДМСУ, АДПСУ, Міністерства транспорту та зв'язку, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства аграрної політики, Міністерства охорони навколишнього природного середовища, Міністерства культури і туризму, Державної служби з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 28 листопада 2005 року № 1167/886/824/643/655/424/858/900. Доступ із інформ.-правової системи «Ліга-Закон».

3. Гетманюк С. П. Визначення параметрів загроз в пасажиро-транспортному потоці через державний кордон : Збірник наукових праць № 14. Частина I. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2009. С. 8–16.

4. Городнов В. П. Теоретические основы моделирования микроэкономических и других процессов и систем : монографія / В. П. Городнов. Харків : АВВ МВД України, 2008. 484 с.
5. Результати оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України за 2017-2018 роки / URL: [http:// www.dpsu.gov.ua](http://www.dpsu.gov.ua) (дата звернення: 08.02.2019)
6. Єрошин Б. Ф. Методика визначення оптимального складу сил і засобів органів прикордонного контролю : Збірник наукових праць № 11, Ч. II / гол. ред. Б. М. Олексієнко. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2009. С. 8–16.
7. Крилов О. М. Методика оцінки стану облаштування пунктів пропуску та їх пропускної спроможності щодо пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів. Рекомендації щодо роботи штабу ООДК по підвищенню пропускної спроможності ППр через державний кордон: магістерська робота. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2010. 112 с.
8. Лейда Б. В. Методика оцінки ефективності прикордонного контролю: Науковий вісник ДПСУ № 2. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2004. С. 72–73.
9. Петров В. В. Методика формування вимог до організаційної структури автомобільного пункту пропуску в умовах реалізації концепції інтегрованого управління кордонами : дисертація на здобуття ступеню кандидата військових наук. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2016. 198 с.
10. Про прикордонний контроль • [Електронний ресурс]: Закон України від 05.11.2009. Доступ із інформ.- правової системи «Ліга-Закон».
11. Денисов В. І. Методика прогнозування стабільності функціонування пунктів пропуску через державний кордон України: дисертація на здобуття ступеню кандидата військових наук. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2003. 201 с.
12. Про затвердження Інструкції з організації і здійснення перевірки документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон [Електронний ресурс]: Наказ Адміністрації Держприкордонслужби України від 05.06.2012 № 407. Доступ із інформ.- правової системи «Ліга-Закон».
13. Про організацію та здійснення огляду транспортних засобів і вантажів [Електронний ресурс]: Наказ Адміністрації Держприкордонслужби України від 22.04.2011 № 260. Доступ із інформ.- правової системи «Ліга-Закон».

Pavlo Lysak. Areas of Improvement Continuous Pass of Subjects and Objects of the Border Control Process on Time Indicators

The article highlights the problem of selection and practical consideration in operational-service activities (OSA) of the components of ensuring the continuity of the pass by the time indicators of the objects and subjects of the border control process and the simplification of certain regulatory procedures for checkpoints. Analysis of the practical activity of the of state border protection units shows that the main components of border control, which will depend on the continuity of work of the checkpoints are the verification of documents of persons (subjects) and inspection of vehicles, cargoes (objects). We believe that these components are equivalent and equally affect the speed of passage across the state border of Ukraine. To determine weather the timelines on the registration of persons and vehicles are provided is possible, if to compare with the optimal ones. The indicators that are specified in the departmental regulatory documents [1, 2] or which are calculated experimentally on a separate checkpoint may be considered as optimal. In case the time limits for document verification and inspection of vehicles do not exceed the optimum, we will assume that checkpoint works in a stable uninterrupted mode. If not, practical arrangements should be made and implemented to simplify border control procedures for certain categories of subjects and objects.

Such simplifications may be include: cooperative control, preliminary check of persons and vehicles, priority of passing certain categories of citizens, delegation of certain

verification functions, unification of border control procedures, automation of passport documents verification, technicalization of border control, introduction of changes in technological border crossing process, vehicles and cargo.

Keywords: continuity of the pass, first and second line control, objects of the border control process, optimal level, evaluation of operational-service activities, border control, checkpoints, capacity of the border guard unit, simplification of procedures, subjects of the border control process.

References

1. Pytannya propusku cherez derzhavnyy kordon osib, avtomobil'nykh, vodnykh, zaliznychnykh ta povitryanykh transportnykh zasobiv pereviznykiv i tovariv, shcho peremishchuyut'sya nymy [Elektronnyy resurs]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21.05.2012 № 451. Dostup iz inform.- pravovoyi systemy «Liha-Zakon». (in Ukrainian).
2. Pro zatverdzhennya Chasovykh normatyviv vykonannya kontrol'nykh operatsiy posadovymy osobamy, yaki zdiysnyuyut' kontrol' osib, tovariv i transportnykh zasobiv u punktakh propusku cherez derzhavnyy kordon Ukrainy [Elektronnyy resurs]: Nakaz DMSU, ADPSU, Ministerstva transportu ta zv'yazku, Ministerstva okhorony zdorov'ya, Ministerstva ahraryi polityky, Ministerstva okhorony navkolyshn'oho pryrodnoho seredovyscha, Ministerstva kul'tury i turyzmu, Derzhavnoyi sluzhby z nahlyadu za zabezpechenniam bezpeky aviatsiyi vid 28 lystopada 2005 roku № 1167/886/824/643/655/424/858/900. Dostup iz inform.- pravovoyi systemy «Liha-Zakon». (in Ukrainian).
3. Hetmanyuk S. P. Vyznachennya parametriv zahroz v pasazhyro-transportnomu pototsi cherez derzhavnyy kordon : Zbirnyk naukovykh prats' № 14. Chastyna I. Khmel'nyts'kyy : Vydavnytstvo NADPSU, 2009. S. 8–16. (in Ukrainian).
4. Horodnov V. P. Teoretycheskye osnovy modelyrovannya mykroekonomycheskykh y druhykh protsessov y system : monohrafiya / V. P. Horodnov. Kharkiv : AVV MVD Ukrainy, 2008. 484 s. (in Russian).
5. Rezul'taty operatyvno-sluzhbovoyi diyal'nosti Derzhavnoyi prykordonnoyi sluzhby Ukrainy za 2017-2018 roky / URL: [http:// www.dpsu.gov.ua](http://www.dpsu.gov.ua) (data zvernennya: 08.02.2019). (in Ukrainian).
6. Yeroshyn B. F. Metodyka vyznachennya optymal'noho skladu syl i zasobiv orhaniv prykordonnoho kontrolyu : Zbirnyk naukovykh prats' № 11, CH. II / hol. red. B. M. Oleksiyenko. Khmel'nyts'kyy : Vydavnytstvo NADPSU, 2009. S. 8–16. (in Ukrainian).
7. Krylov O. M. Metodyka otsinky stanu oblashtuvannya punktiv propusku ta yikh propusknoyi spromozhnosti shchodo propusku cherez derzhavnyy kordon osib, transportnykh zasobiv. Rekomendatsiyi shchodo roboty shtabu OODK po pidvyshchennyu propusknoyi spromozhnosti PPr cherez derzhavnyy kordon: mahisters'ka robota. Khmel'nyts'kyy : Vydavnytstvo NADPSU, 2010. 112 s. (in Ukrainian).
8. Leyda B. V. Metodyka otsinky efektyvnosti prykordonnoho kontrolyu: Naukovyy visnyk DPSU № 2. Khmel'nyts'kyy : Vydavnytstvo NADPSU, 2004. S. 72–73. (in Ukrainian).
9. Petrov V. V. Metodyka formuvannya vymoh do orhanizatsiyanoi struktury avtomobil'noho punktu propusku v umovakh realizatsiyi kontseptsiyi intehrovanoho upravlinnya kordonamy : dysertatsiya na zdobuttya stupenyu kandydata viys'kovykh nauk. Khmel'nyts'kyy : Vydavnytstvo NADPSU, 2016. 198 s. (in Ukrainian).
10. Pro prykordonnyy kontrol' • [Elektronnyy resurs]: Zakon Ukrainy vid 05.11.2009. Dostup iz inform.- pravovoyi systemy «Liha-Zakon». (in Ukrainian).
11. Denysov V. I. Metodyka prohnouzuvannya stabil'nosti funktsionuvannya punktiv propusku cherez derzhavnyy kordon Ukrainy: dysertatsiya na zdobuttya stupenyu kandydata viys'kovykh nauk. Khmel'nyts'kyy : Vydavnytstvo NADPSU, 2003. 201 s. (in Ukrainian).
12. Pro zatverdzhennya Instruksiyi z orhanizatsiyi i zdiysnennya perevirky dokumentiv hromadyan Ukrainy, inozemtsiv ta osib bez hromadyanstva, yaki peretynayut' derzhavnyy kordon

• [Elektronnyy resurs]: Nakaz Administratsiyi Derzhprykordonsluzhby Ukrayiny vid 05.06.2012 № 407. Dostup iz inform.- pravovoyi systemy «Liha-Zakon». (in Ukrainian).

13. Pro orhanizatsiyu ta zdiysnennya ohlyadu transportnykh zasobiv i vantazhiv • [Elektronnyy resurs]: Nakaz Administratsiyi Derzhprykordonsluzhby Ukrayiny vid 22.04.2011 № 260. Dostup iz inform.- pravovoyi systemy «Liha-Zakon». (in Ukrainian).