

УДК 355.457.1;351.746.1

**В. О. НАЗАРЕНКО**, кандидат психологічних наук, перший заступник директора Департаменту охорони державного кордону Адміністрації Державної прикордонної служби України (м. Київ)

**О. М. СТАВИЦЬКИЙ**, кандидат військових наук, доцент, докторант Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького (м. Хмельницький)

**В. І. БАРАТЮК**, кандидат військових наук, доцент, доцент кафедри тактики прикордонної служби Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького (м. Хмельницький)

**О. В. ГРОДОВСЬКИЙ**, старший офіцер організаційно-нормативного відділу Фінансово-економічного департаменту Адміністрації Державної прикордонної служби України (м. Київ)

## **СТАЛИЙ РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПРИКОРДОННОГО КОНТРОЛЮ НА ШЛЯХАХ МІЖНАРОДНОГО СПОЛУЧЕННЯ УКРАЇНИ ЯК НАУКОВО-ПРИКЛАДНА ПРОБЛЕМА**

*У статті обґрунтовані загрози та ризики, що належать до сфери забезпечення національних інтересів України в пунктах пропуску, виявлені основні суперечності в системі прикордонного контролю ДПСУ, окреслена науково-прикладна проблема та визначені шляхи її вирішення.*

**Ключові слова:** безпека, охорона державного кордону, прикордонний контроль.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Інтеграційні процеси на європейському континенті характеризуються лібералізацією візового режиму, спрощенням прикордонних формальностей і навіть відміною контрольних операцій на внутрішніх державних кордонах країн-членів ЄС, а також подальшим розвитком та поглибленням економічних і соціально-політичних зв'язків. Також набирають обертів реінтеграційні процеси і в країнах СНД (активізація взаємин у рамках ЄврАзЕС, створення Митного союзу Республіки Білорусь, Республіки Казахстан та Російської Федерації). Зберігається стійка тенденція до суттєвого зростання кількості осіб, транспортних засобів і вантажів, які перетинають державний кордон України в пунктах пропуску через державний кордон (щорічне зростання пасажирського та транспортного потоків становить 10 та 4 % відповідно). Так, якщо 2002 року було пропущено понад 55,4 млн осіб і близько 11,3 млн одиниць транспортних засобів, то аналогічні показники 2011 року склали вже більше 90 млн осіб і більше 18 млн транспортних засобів відповідно [1; 2].

З іншого боку, основа, на якій будувалася система прикордонного контролю Державної прикордонної служби України, успадкована від прикордонних військ СРСР. За всіх відомих переваг радянська система прикордонного контролю мала суттєві недоліки: з одного боку, основні зусилля були спрямовані на недопущення масового виїзду з країни своїх громадян, а з іншого – вона не була розрахована на пропуск через кордон значної кількості осіб, транспортних засобів і вантажів, та в даний час стала давати збої. Це виявляється в появі значних черг у пунктах пропуску, існуванні значної кількості контролюючих органів і служб, які функціонують у пунктах пропуску та діють без належної взаємодії між собою, у зростанні кількості співробітників даних органів та збільшенні загального часу здійснення контрольних операцій.

У той же час за умов відкритості міждержавних відносин усе більшої актуальності набувають проблеми захисту держави від протиправних посягань, що здійснюються через пункти пропуску. Тому в рамках Концепції інтегрованого управління кордонами [3] передбачається створення чотирирівневої системи контролю за в'їздом та перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства. Крім того, Концепцією розвитку Дер-

жавної прикордонної служби України на період до 2015 року [4] визначено, що “Метою розвитку Державної прикордонної служби України є створення сучасного прикордонного відомства європейського типу, яке гарантовано забезпечуватиме захист національних інтересів на державному кордоні України”. Створення сучасної інтегрованої системи охорони кордону України та її виключної (морської) економічної зони є одним із засобів досягнення вищезазначеної мети.

Основні загрози та ризики, що належать до сфери забезпечення національних інтересів України в пунктах пропуску, формуються під впливом таких чинників:

розширення економічної та демографічної експансії в країну, використання за цієї мети легальних і нелегальних каналів в'їзду і перебування, незаконної міграції іноземних громадян та осіб без громадянства через територію України;

активізація контрабандної діяльності, спроб ввезення наркотичних речовин і прекурсорів, зброї, боєприпасів, засобів терору і здійснення торгівлі людьми;

недостатня технічна оснащеність пунктів пропуску (рівень технічного забезпечення пунктів пропуску, зокрема технічними та спеціальними засобами контролю, складає 39 % від потреби);

недосконалість і неузгодженість нормативних правових актів, що регламентують пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів і вантажів, а також діяльності державних органів, які здійснюють контрольні функції у пунктах пропуску.

Проведений аналіз свідчить, що діюча система пропуску через державний кордон, а також структура і склад державних контрольних органів, що здійснюють у них державний контроль, не повною мірою відповідають існуючим і прогнозованим загрозам національній безпеці України, фінансовим можливостям країни, міжнародним нормам і стандартам.

Невжиття заходів щодо реформування існуючої системи пропуску веде до негативних економічних і політичних наслідків: збільшення транспортних витрат; порушення ритмічності руху транспорту, що призводить до тривалого його простою на кордоні; наявність безлічі контрольних органів у пункті пропуску та як наслідок – дублювання контрольних функцій, що призводить до порушень прав і свобод громадян, зниження міжнародного авторитету держави. Невирішеність цих питань обтяжує систему пропуску вузьковідомчими підходами. Збільшуються витрати на

капітальне будівництво пунктів пропуску та їх технічне оснащення, проводиться їх постійна реконструкція під знову створювані і реорганізовані органи, ускладнюється технологія контролю, інфраструктура на під'їздах до пунктів пропуску не відповідає потребам руху.

За цих умов прикордонний контроль як одна з головних складових системи пропуску, способи його здійснення відчують негативні наслідки старих підходів. Оперативно-службова діяльність підрозділів охорони державного кордону сьогодні в низці випадків недостатньо узгоджена з законодавством, скоординована з іншими правоохоронними органами, органами прикордонного (імміграційного) контролю країн ЄС, а також країн СНД, для спільного вирішення завдань з боротьби зі злочинністю та адміністративними правопорушеннями, незаконною міграцією, порушеннями правил режиму державного кордону.

Відомо, що прикордонний контроль як невід'ємний елемент системи забезпечення національної безпеки країни повинен протидіяти загрозам безпеці в прикордонній сфері, розвиватися й удосконалюватися скоординовано та цілеспрямовано. При цьому важливо максимально спростити перетин громадянами кордону через пункти пропуску.

Останнім часом триває активний пошук нових підходів щодо реалізації контрольних функцій на шляхах міжнародного сполучення державними контрольними органами, які засновані на впровадженні сучасних методів контролю, оптимізації кількості контрольних служб, організації роботи за принципом "єдиного офісу", "зеленого коридору" тощо. Їх сутність полягає в тому, щоб об'єкт, який перетинає державний кордон України (особа, вантаж або транспортний засіб), не перевірявся кілька разів і не надавав одні й ті ж документи державним контрольним органам, які знаходяться в одному пункті пропуску, на деякій відстані один від одного. Зокрема, у низці НДР були досліджені проблеми взаємодії між державними контрольними органами і розроблені пропозиції щодо створення системи інформаційної взаємодії між державними контрольними органами, які здійснюють свою діяльність у пунктах пропуску через кордон [5–9].

Через це особливого значення набуває питання про обґрунтування та практичну реалізацію прикордонної політики на шляхах міжнародного сполучення з урахуванням комплексу чинників, які впливають на організацію і здійснення оперативно-службової діяльності органів та підрозділів охорони державного кордону в пунктах пропуску, визначення основних напрямів удосконалення прикордонного контролю. Зміни у

міжнародних відносинах, прийняття та набуття чинності нових законів, а також якісно нова обстановка, що складається в пунктах пропуску та навколо них, вимагають обґрунтування стратегій сталого розвитку прикордонного контролю в сучасних і прогнозованих умовах обстановки на державному кордоні України. Відповідно актуальність даної проблематики обумовлюється:

зростаючими обсягами пропускних операцій та необхідністю нарощування безпекової складової у поєднанні з підвищенням комфорту під час перетинання державного кордону;

потребою розвитку і вдосконалення системи прикордонного контролю; підвищенням ролі органів і підрозділів охорони кордону ДПСУ, які здійснюють функції прикордонного контролю в загальній системі забезпечення інтересів державної прикордонної політики України;

необхідністю проведення комплексних досліджень з проблем прикордонного контролю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми та на які опирається автор.** Питання пропуску через державний кордон України загалом і здійснення прикордонного контролю зокрема вимагають постійного опрацювання в теоретичному плані. У вітчизняній науковій літературі існує низка наукових досліджень, які тою чи іншою мірою стосуються проблем теорії і практики забезпечення прикордонної безпеки держави, а саме роботи І. Ф. Бінько, В. Ю. Богдановича, В. І. Денісова, С. П. Гетманюка, С. О. Дмитрова, Б. Ф. Єрошина, Б. М. Олексієнка, І. С. Катеринчука, В. П. Кириленка, В. О. Косецова, Б. В. Лейди, М. М. Литвина, О. Я. Маначинського, А. Б. Мисика, Ю. С. Паламарчука, В. М. Серватюка, В. Ф. Сторожука, В. М. Телелима, Д. В. Хруста, М. Ю. Цибровського, О. М. Шинкарука, С. М. Широбокова, П. А. Шишоліна. Однак у роботах вітчизняних авторів поза увагою залишається дослідження проблем управління системою прикордонного контролю, концепцій та стратегій його розвитку, чинників, які впливають на його зміст і структуру.

**Метою статті** є виявлення суперечностей в системі прикордонного контролю ДПСУ, визначення науково-прикладної проблеми та пошук шляхів її вирішення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У системі прикордонного контролю об'єктивно виникли суперечності, рішення яких вимагає цілеспрямованого дослідження:

між потребою у визначенні потрібного складу, організаційної структури, чисельності органів охорони державного кордону, які забезпечують заданий рівень ефективності ОСД на ШМС, і відсутністю необхідного науково-методичного апарату їх визначення з метою розробки стратегії сталого розвитку системи прикордонного контролю;

постійно зростаючим потоком осіб, транспортних засобів і вантажів, що перетинають державний кордон, та обмеженими можливостями сил і засобів підрозділів охорони державного кордону і прикордонної інфраструктури (існуючий транспортних потік уже сьогодні у 1,5–3 рази перевищує проектні можливості пунктів пропуску);

потребою у зменшенні часу на здійснення усіх видів контролю осіб, транспортних засобів і вантажів у пунктах пропуску через державний кордон, що призводить до спрощення прикордонних формальностей, і загрозою переміщення через державний кордон України зброї, боєприпасів, наркотичних засобів і прекурсорів, засобів терору, незаконних мігрантів тощо;

чинним законодавством з прикордонних питань та існуючими загрозами та міжнародним правовим полем;

існуючою системою охорони державного кордону та потребою реалізації нових функцій ДПСУ.

Отже, науково-прикладна проблема полягає у розв'язанні протиріч у системі прикордонного контролю шляхом синтезу науково-методичного апарату визначення потрібного складу, організаційної структури, чисельності та розробки стратегії сталого розвитку системи прикордонного контролю, з метою забезпечення заданої ефективності охорони державного кордону України на шляхах міжнародного сполучення, відповідно до сучасних і перспективних вимог.

Дослідження даної проблеми повинно враховувати основні доміанти стратегії національної безпеки України [10], Концепції інтегрованого управління кордонами, Концепції розвитку Державної прикордонної служби на період до 2015 року, Державної цільової правоохоронної програми “Облаштування та реконструкції державного кордону” на період до 2015 року [11], а також бути тісно пов'язане з перспективними та річними планами науково-організаційної діяльності Адміністрації Держприкордонслужби та Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького.

Вирішення вищесформульованої науково-прикладної проблеми має на меті:

на основі аналізу існуючих загроз інтересам і безпеці України на ШМС, сучасного стану ПК, існуючих поглядів, нормативної правової бази і положень теорії прикордонного контролю розробити рекомендації щодо приведення чисельного складу, організаційної структури, функцій і завдань ООДК на ШМС у відповідність до сучасних і перспективних вимог;

підготувати практичні рекомендації щодо підвищення ефективності системи прикордонного контролю, приведення його у відповідність до змінених умов і міжнародної практики, та здатності протидіяти загрозам та ризикам національній безпеці України в прикордонній сфері.

Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання:

здійснити аналіз системоутворювальних чинників прикордонного контролю та виявити основні загрози і ризики національній безпеці України в прикордонній сфері на ШМС;

узагальнити та проаналізувати вітчизняний і зарубіжний досвід прикордонного (імміграційного) контролю;

обґрунтувати вимоги до системи прикордонного контролю і до підрозділів охорони кордону, які виконують функції прикордонного контролю, визначити напрями його удосконалення і розвитку;

проаналізувати можливості застосування наявного науково-методичного апарату щодо визначення параметрів системи прикордонного контролю;

сформувати показники і критерій оцінки ефективності системи прикордонного контролю;

розробити моделі прикордонного контролю на залізничному, автомобільному, повітряному, морському, місцевому, пішохідному шляхах міжнародного сполучення;

удосконалити метод комплексної оцінки ефективності системи прикордонного контролю;

розробити комплекс методик:

оцінки ефективності охорони державного кордону на шляхах міжнародних сполучень;

визначення потрібного складу сил і засобів, достатніх для забезпечення заданого рівня ефективності охорони кордону на ШМС;

оцінки ефективності управління системою прикордонного контролю органу охорони державного кордону за рівнем готовності;

оцінки ефективності оперативно-службової діяльності підрозділу охорони державного кордону під час проведення паспортного контролю; роботи управління ООДК щодо координації діяльності правоохоронних, контролюючих органів, органів виконавчої влади з питань організації та здійснення ПК на ШМС України;

роботи управління ООДК щодо організації ПК на ШМС України в особливих умовах (пропуск уболівальників на чемпіонати, паломників, проведення масових заходів на кордоні тощо);

обґрунтувати систему заходів щодо забезпечення національної безпеки України в прикордонній сфері в пунктах пропуску;

обґрунтувати завдання і функції, покладені на систему прикордонного контролю;

розробити систему пропуску через державний кордон і обґрунтувати в ній роль і місце ПОДК;

обґрунтувати рекомендації та напрями подальшого реформування СПК відповідно до вимог державної прикордонної політики щодо забезпечення національної безпеки України в прикордонній сфері.

**Висновок.** Існуюча система пропуску через державний кордон України, структура і склад контролюючих органів не повною мірою відповідають існуючим і прогнозованим загрозам і ризикам національній безпеці України в прикордонній сфері, життєво важливим інтересам особистості, суспільства і держави, економічним можливостям країни, міжнародним нормам і стандартам, характеру міждержавних відносин.

Передбачається, що обґрунтування та уточнення цілей, завдань, функцій, категорій і понять, які характеризують систему прикордонного контролю ДПСУ в сучасних умовах, розроблені напрямки її вдосконалення дозволять забезпечити підвищення ефективності системи протидії загрозам і ризикам на ШМС з урахуванням характеру міждержавних відносин, захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави.

### Список використаної літератури

1. Державний кордон: факти та цифри. Річний звіт : інформаційно-аналітичний бюлетень. – К. : АДПСУ, 2011. – 27 с.

2. Консультації щодо удосконалення системи пропуску осіб та транспортних засобів через державний кордон [Електронний ресурс] : Зелена книга. Інформаційне видання. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України. – 31 с. — Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/docman/download-document.html?gid=655> 2008

3. Концепція інтегрованого управління кордонами, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 № 2031 [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – 2010. – № 83. – С. 2918. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2031-2010-%F0>

4. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року : Указ Президента України від 19.06.2006 № 546/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=546%2F2006>. – Основний сайт Верховної Ради України.

5. Економічне обґрунтування розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року : звіт про НДР “Організація-Б” [шифр 208-0013 А].

6. Інформаційно-аналітичне забезпечення процесу прикордонного контролю : звіт про НДР [шифр 208-00153 І]. – Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2008. – 59 с.

7. Наукове обґрунтування напрямів подальшого реформування системи прикордонного контролю у відповідності до вимог державної політики щодо забезпечення національної безпеки України у прикордонній сфері : звіт про НДР [шифр 211 – 0130А]. – Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2011. – 149 с.

8. Наукове обґрунтування поетапного реформування та розвитку ДПС України : звіт про НДР “Організація-А” [шифр 208-0013 А]. – Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2010. – 89 с.

9. Теоретичні основи формування сучасної системи прикордонного контролю на шляхах міжнародного сполучення : звіт про НДР [шифр 211-0129А]. – Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2011. – 149 с.

10. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України : схвалена Верховною Радою України 16.01.1997 // Національна безпека України у 1994–1996 рр. : наук. доп. – К. : НІСД, 1997. – 198 с.

11. Облаштування та реконструкція державного кордону : Державна цільова правоохоронна програма на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2007 № 831.

*Рецензент – доктор військових наук, професор Серватюк В. М.*

*Стаття надійшла до редакції 31.01.2013.*

*Назаренко В. А., Ставицкий О. Н., Баратюк В. И., Гродовский А. В.*  
**Устойчивое развитие системы пограничного контроля на путях международного сообщения Украины как научно-прикладная проблема**

В статье обоснованы угрозы и риски, относящиеся к сфере обеспечения национальных интересов Украины в пунктах пропуска, выявлены

основные противоречия в системе пограничного контроля ГПСУ, очерчена научно-прикладная проблема и определены пути ее решения.

**Ключевые слова:** *безопасность, охрана государственной границы, пограничный контроль.*

*Nazarenko V. A., Stavvytskyi O. M., Baratiuk V. I., Hrodovskyi O. V.*  
**Constant development of border control system on ways of international communication of Ukraine as a scientific and applied problem**

In the article the threats and risks that belong to the sphere of ensuring national interests of Ukraine in border crossing points, identifying the main controversies in the system of border control of the State Border Guard Service of Ukraine have been substantiated; also the scientific and applied problem has been outlined and methods of its solving have been determined.

**Keywords:** *security, state border security, border control.*