

Нікіфоренко В.С.

Державна прикордонна служба України

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИЯВЛЕННЯ ПОТЕНЦІЙНИХ ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ (ПРИКОРДОННІЙ) БЕЗПЕЦІ НА ОСНОВІ ОБРОБКИ ПОПЕРЕДНІХ ДАНИХ РЕЄСТРАЦІЇ ОСОБИ

У статті наведено сучасні європейські підходи щодо вдосконалення прикордонного контролю в пунктах пропуску для повітряного сполучення шляхом запровадження державного механізму своєчасного надання авіакомпаніями списків пасажирів для здійснення Державною прикордонною службою України попередніх перевірок осіб, які купили квитки на авіарейси закордонного прямування.

Наведено приклади нормативно-правових актів країн Європейського Союзу, якими впродовж 2016–2018 років було регламентовано порядок проведення попередніх перевірок пасажирів на міжнародних та міждержавних авіарейсах. Показана можливість та заінтересованість європейських країн щодо приєднання третіх країн до зазначеної технології.

Перевагами запропонованого підходу можуть бути: забезпечення високого рівня координації міжнародних заходів; найбільш ефективне планування служби прикордонних нарядів; збільшення часу для проведення мотивації та мобілізації персоналу прикордонного підрозділу до конкретних майбутніх дій; забезпечення високої інтенсивності роботи складу прикордонних нарядів; можливість удосконалення роботи прикордонників без необхідності додаткових фінансових витрат; можливість використання стандартних баз даних з питань пропуску осіб через державний кордон.

Показана можливість вивільнення кадрових ресурсів за рахунок підвищення інтенсивності та результативності дій прикордонних нарядів з метою створення в Державній прикордонній службі України національного центру обробки попередніх даних, що будуть надаватися авіакомпаніями та міжнародними суб'єктами інтегрованого управління кордонами. Наведено перелік повноважень зазначеного підрозділу.

З урахуванням здобутого Державною прикордонною службою України практичного досвіду запропоновано механізм державного управління запровадженням технологічних новацій у пунктах пропуску для повітряного сполучення.

Акцентовано увагу на важливості проведення моніторингу результативності технологічних новацій, який може включати: перевірку відповідності фактичних результатів тим, що очікувались; мінімізацію ризиків реалізації загроз національній безпеці; оцінку працездатності системи постійного підвищення якості діяльності; стандартні процедури з питань соціальної відповідальності організацій.

Ключові слова: *прикордонна безпека, інтегроване управління кордонами, прикордонний менеджмент, прикордонна політика, прикордонний контроль, пункти пропуску для повітряного сполучення.*

Постановка проблеми. Організація прикордонного контролю в пунктах пропуску через державний кордон потребує нормативного визначення змісту та порядку проведення органами і підрозділами охорони державного кордону необхідних для забезпечення національної безпеки України та обов'язкових для проходження всіма категоріями громадян контрольних процедур, а також узгодження їх з аналогічними діями прикордонних відомств іноземних держав шляхом укладання нових або приєднання до діючих міжнародних угод.

Особливістю здійснення прикордонного контролю в пунктах пропуску для повітряного сполучення є віддаленість їх від лінії державного кордону, а також необхідність підтримання інформаційної взаємодії з прикордонними відомствами як суміжних, так й інших держав, з якими Україна розвиває авіаційне сполучення.

Під час проведення в Україні та Польщі фінальної частини чемпіонату з футболу «Євро-2012» були апробовані технологічні новації, що дозволили підвищити швидкість пропускових операцій

у пунктах пропуску для повітряного сполучення. Починаючи з 2016 року країнами Європейського Союзу вжито подальших заходів щодо вдосконалення технології прикордонного контролю на міжнародних каналах авіаційного сполучення, що потребують впровадження в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми вдосконалення теорії та практики прикордонного контролю осіб у пунктах пропуску через державний кордон України наведені в роботах П. А. Шишоліна, А. В. Махнюка, О. А. Бінковського, А. В. Віхтюка, Е. В. Матусяка, Д. А. Купрієнка, С. П. Гетманюка, А. Б. Мисика та інших дослідників. Разом із тим більшість проведених досліджень була спрямована на вдосконалення технологій прикордонного контролю в міждержавних та міжнародних пунктах пропуску для автомобільного і залізничного сполучення, а також вирішення окремих проблем ситуаційного характеру. Питання імплементації в практику прикордонного контролю сучасних європейських технологій щодо проведення попередніх перевірок пасажирів залишаються недостатньо дослідженими.

Постановка завдання. Метою цієї роботи є розроблення механізму державного управління щодо здійснення в рамках моделі інтегрованого управління кордонами попередніх перевірок пасажирів у пунктах пропуску для повітряного сполучення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Погоджуємось із думкою П. А. Шишоліна, що прикордонну безпеку доцільно розглядати, по-перше, як ступінь захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави в її прикордонній сфері. По-друге – як стан суспільних відносин, коли суспільству, державі, особі не завдається шкоди та створюються умови для реалізації громадянами їхніх інтересів, що пов'язані зі свободою пересування через державний кордон [1, с. 13].

Це потребує: запровадження відповідного комплексу правових, організаційних, режимних, контррозвідувальних, розвідувальних, оперативно-розшукових, спеціальних та військових заходів (що спрямовані на захист державного суверенітету, територіальної цілісності, економічного потенціалу держави, прав і свобод громадян); розширення форм і способів організації взаємодії суб'єктів інтегрованого управління кордонами [1, с. 13].

Проблемним питанням щодо опрацювання рішень з охорони державного кордону є необ-

хідність урахування у стислі терміни від 40 до 50 різноманітних факторів [2, с. 69]. Зважаючи на це окремі дослідники пропонують приймати управлінські рішення щодо впорядкування контрольних процедур у пунктах пропуску через державний кордон на основі: управління ризиками; оптимізації та перерозподілу транспортного потоку; запровадження спільних з європейськими країнами електронних інформаційних систем та баз даних; створення консультаційних (інформаційних) пунктів у пунктах пропуску через державний кордон тощо [3, с. 87].

Під час проведення в Україні та Польщі фінальної частини чемпіонату з футболу «Євро-2012» поряд з іншими пройшли практичну апробацію тимчасові технології та процедури: надання авіакомпаніями списків пасажирів (система «SITA»); проведення процедур прикордонного контролю на борту чартерних рейсів (з використанням мобільних комплексів «Поток-А»); попереднього оформлення пасажирів в аеропортах Польщі (Варшава, Вроцлав, Познань); створення в пунктах пропуску через державний кордон окремих робочих місць для спрощеної перевірки учасників чемпіонату та вболівальників [4, с. 43].

Упродовж 2012 року шляхом удосконалення професійної підготовки створено певну базу для подальшого розвитку інформаційної взаємодії з європейськими партнерами, зокрема: підвищено рівень знань, умінь та навичок персоналу щодо використання під час здійснення прикордонного контролю англійської мови; підготовлено мультиплікатори для проведення тренінгів з удосконалення модної практики під час спілкування з іноземцями, які перетинають державний кордон України; забезпечено персонал необхідною кількістю розмовників та словників з прикордонної та правоохоронної термінології; з урахуванням отриманих від прикордонних відомств іноземних країн даних доведено до персоналу зміни, що відбулись у способах захисту паспортів та виявлених правоохоронними органами ознаках їх підробки [4, с. 63].

У 2012 році спільним наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України та Міністерства інфраструктури України напередодні фінальної частини чемпіонату «Євро-2012» були внесені зміни до Повітряного кодексу України та Закону України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації». Авіаперевізників було зобов'язано надавати органам охорони державного кордону, які провадять свою діяльність

у пунктах пропуску для повітряного сполучення, попередню інформацію про: членів екіпажу; пасажирів; імпорتنі, експортні та транзитні вантажі, що перевозяться повітряними суднами [5].

Відповідно до зазначених норм права попередня інформація про пасажирів передається по кожному міжнародному авіарейсу стандартним повідомленням (без цифрового підпису) з аеропорту вильоту до Окремого контрольно-пропускного пункту «Київ» з використанням захищеного каналу «SITA». Таке повідомлення містить: прізвище, ім'я пасажирів; стать; громадянство; дату, місяць, рік народження; серію, номер паспортного документа. Зазначені дані вносяться в базу даних «Відомості про осіб, які перетнули державний кордон України» [5, с. 266]. Починаючи з 2016 року такий досвід набув подальшого вдосконалення і на постійній основі запроваджується в країнах Європейського Союзу [6]. Наприклад, з 2017 року зазначена технологія впроваджена в Німеччині [7]. Республіка Польща використовує її з 2018 року [8].

Зокрема, стаття 53 Закону Республіки Польщі «Про обробку даних, які стосуються перельоту пасажирів» дозволяє завчасно передавати зазначені дані третім країнам за їх заявами з метою: викриття і боротьби зі злочинами; запобігання їм або переслідування винних осіб. Обов'язковою умовою передачі зазначеної інформації третім країнам є наявність відповідних органів, наділених компетенцією у справах викриття і боротьби зі злочинністю та переслідування винних осіб, здатних безумовно забезпечувати захист персональних даних [8].

Запроваджена в Україні методологія інтегрованого управління кордонами дозволяє Державній прикордонній службі України приєднатися до взаємного обміну персональними даними про осіб, які здійснюють закордонні поїздки авіаційним транспортом, для імплементації європейської практики попередніх перевірок наявності у громадян законних підстав щодо перетину державного кордону, наявності або відсутності доручень правоохоронних органів, Інтерполу тощо. Можливість здійснення попередніх перевірок пасажирів також передбачена Законом України, що визначає засади авіаційної безпеки цивільної авіації.

Так, уповноважений орган з питань цивільної авіації створює автоматизовану інформаційну систему управління «Авіаційна безпека», яка має бути захищена від несанкціонованого доступу. На підставі міжнародних угод зазначена інформація може надаватися міжнародним суб'єктам

з безпеки. Авіаперевізник зобов'язаний надавати органу охорони державного кордону, митним органам та головному органу в загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю інформацію про пасажирів міжнародних рейсів (прізвище; ім'я пасажирів; його стать; громадянство; дату народження; серію і номер документа, що посвідчує особу). Така інформація надається за 72 год. до запланованого часу виконання міжнародного рейсу та в разі її зміни – не пізніше як за 30 хв. до вильоту літака [9].

Починаючи з 2012 року в Україні, США та країнах Європейського Союзу пройшли практичну апробацію чотири варіанти організації прикордонного контролю в пунктах пропуску для повітряного сполучення: проведення контрольних процедур на територіях своїх держав (загальнопоширена практика); здійснення прикордонного контролю пасажирів під час руху літака в повітрі; проведення спільного прикордонного контролю на території іншої держави; здійснення попереднього прикордонного контролю за списками пасажирів. Порівняння переваг та недоліків варіантів організації прикордонного контролю в пунктах пропуску для повітряного сполучення наведені в табл. 1.

З урахуванням міжнародного досвіду найбільш результативним можна вважати IV варіант (див. табл. 1), в основу якого покладено запровадження попереднього прикордонного контролю за списками пасажирів. Це надає певні переваги щодо: забезпечення високого рівня координації міжнародних заходів; найбільш ефективного планування заходів прикордонного контролю; збільшення часу для проведення мотивації та мобілізації персоналу прикордонного підрозділу до конкретних майбутніх дій; забезпечення високої інтенсивності роботи складу прикордонних нарядів; можливості вдосконалення роботи складу прикордонних нарядів без необхідності додаткових фінансових витрат; можливості використання стандартних баз даних з питань прикордонного контролю.

За рахунок підвищення інтенсивності та результативності прикордонних нарядів у пунктах пропуску для повітряного сполучення можуть бути сформовані кадрові ресурси для створення в Державній прикордонній службі України національного центру обробки попередніх даних. Його штатна чисельність має враховувати необхідність цілодобового виконання покладених завдань.

До компетенції зазначеного підрозділу доцільно віднести: питання накопичення і зберігання

попередніх даних реєстрації особи, переданих авіаперевізниками; передачу попередніх даних реєстрації особи або результатів їх обробки відповідним контактним пунктам з обробки попередніх даних реєстрації особи компетентних органів; обмін попередніми даними реєстрації особи або результатами їх обробки з іншими країнами та міжнародними організаціями; здійснення перевірки попередніх даних реєстрації особи у відповідних базах даних або згідно з визначеними профілями ризику за наявними даними реєстрації особи; здійснення аналізу попередніх даних реєстрації особи з метою актуалізації, скасування або створення профілів даних реєстрації особи; опрацювання статистичної інформації щодо попередніх даних реєстрації особи, наданих авіаперевізником.

Накопичений досвід дозволяє запропонувати механізм державного управління щодо запровадження технологічних новацій у пунктах пропуску для повітряного сполучення, показаний на рис. 1. Виконання заходів починається з опрацювання варіантів реалізації технологічних новацій з урахуванням раніше накопиченого досвіду, результатів проведених науково-дослідних робіт та дослідження ustalених міжнародних практик.

Зважаючи на вимоги частини другої статті 19 Конституції України, впровадження змін до повноважень і способів діяльності органів державної влади та їх посадових осіб потребує корегування нормативно-правової бази [10].

Організація взаємних закордонних поїздок громадян з використанням пунктів пропуску через державний кордон здійснюється на підставі узгоджених дій між прикордонними та іншими контрольними службами країни їх виїзду та прибуття. Це також потребує підписання нових або внесення змін до діючих міжнародних угод. Внесення змін до національних та міжнародних норм права може здійснюватись паралельним методом. Зазначені процеси завершуються за умовою відсутності протиріч між національним та міжнародним законодавством.

Після завершення регламентації порядку перетину державного кордону особами в пунктах пропуску для повітряного сполучення та усунення суперечностей в нормах права паралельно з реалізацією проектів міжнародної технічної допомоги проводиться апробація технологічних новацій. Якщо в процесі їх запровадження виявляються не критичні недоліки, то вживаються заходи щодо вдосконалення норм права.

У ході використання технології проводиться моніторинг результативності дій, що включає: перевірку відповідності фактичних результатів тим, що очікувались; мінімізацію ризиків реалізації загроз національній безпеці; працездатність системи постійного підвищення якості діяльності; виконання рекомендацій стандартів з питань соціальної відповідальності організацій.

У разі виявлення критичних недоліків подальше використання існуючої технології прикордонного

Таблиця 1

Порівняння варіантів організації прикордонного контролю в пунктах пропуску для повітряного сполучення

Основні фактори результативності	Варіанти організації служби прикордонних нарядів			
	I на території України	II у русі на борту літака	III на території іншої держави	IV попередній контроль
Організаційні документи	Міжнародні договори, технологічні схеми, функціональні обов'язки прикордонних нарядів, посадові інструкції персоналу			
Рівень координації міжнародних заходів	Низький		Високий	
Планування заходів прикордонного контролю	Складність прогнозування можливого розвитку обстановки в конкретний час доби, час на прийняття рішень обмежений			Ефективне
Можливість завчасної мобілізації персоналу до дій	Ситуації виникають раптово			Є час для підготовки до конкретних дій
Технічне забезпечення	Стандартний перелік баз даних	Віддалений доступ до баз даних ускладнений, в окремих випадках – неможливий		Стандартні бази даних та доступ до даних пасажирів
Інтенсивність роботи контролерів	Висока	Низька	Висока	
Додаткові виплати персоналу	Немає	Додаткові витрати на відрядження, проживання тощо		Немає

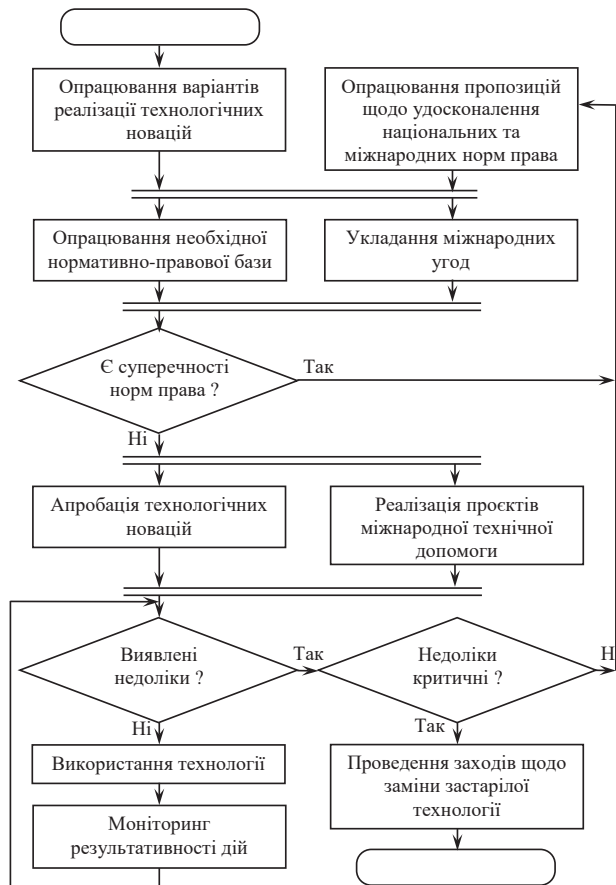


Рис. 1. Механізм запровадження технологічних новацій у пунктах пропуску через державний кордон

контролю стає недоцільним, що потребує вжиття заходів щодо її заміни. На цьому використання зазначеного алгоритму (див. рис. 1) завершується.

З урахуванням викладеного з'ясуємо, що процес використання попередніх даних реєстрації особи в організації охорони державного кордону – це нормативно визначений на міжнародному рівні спосіб передачі Державній прикордонній службі України вичерпного переліку даних про пасажирів, які придбали квитки та планують перетинати державний кордон України, що також на підставі міжнародних угод можуть передаватися прикордонним відомствам інших держав, які гарантують збереження персональних даних від несанкціонованого витоку та використання.

З метою запровадження системи використання механізму попередньої перевірки пасажирів у пунктах пропуску для повітряного сполучення Держав-

ною прикордонною службою України вивчається можливість щодо впровадження кращих світових практик, які дозволили би здійснювати автоматизовану обробку даних реєстрації особи шляхом порівняння попередніх даних реєстрації особи з персональними даними, зібраними у відповідних базах даних або профілів даних реєстрації особи, що проводиться кожного разу під час передачі попередніх даних реєстрації особи авіаперевізниками.

Створення національної інтегрованої інформаційно-телекомунікаційної системи для обробки зазначених масивів інформації та профілів ризику дозволить проводити попередню ідентифікацію особи (яка є предметом певного провадження, що здійснюється правоохоронними органами України або інших держав) шляхом завчасної перевірки пасажирів та членів екіпажу міжнародного рейсу. Це дозволить завчасно виявляти потенційні загрози національній безпеці, безпеці державного кордону, ефективно запобігати тероризму, організованій злочинності, злочинам транснаціонального характеру, а також якісно ідентифікувати та переслідувати осіб, винних у скоєнні таких злочинів.

Висновки. Отже, вдосконалення прикордонного контролю в пунктах пропуску для повітряного сполучення потребує імплементації в Україні міжнародної практики завчасної передачі авіакомпаніями (будь-якої іноземної належності та форми господарювання) попередніх даних реєстрації осіб, що можуть бути надані Державній прикордонній службі України після продажу пасажиром квитків.

Основні переваги зазначених новацій: підвищення рівня координації міжнародних суб'єктів інтегрованого управління кордонами у сферах забезпечення прикордонної та національної безпеки; можливість ефективного планування використання сил та засобів у залежності від якісних та кількісних показників пасажирського потоку; збільшення часу на мотивацію та мобілізацію персоналу до майбутніх дій; перевірена міжнародною практикою економічна доцільність зазначених заходів.

Напрямом подальших досліджень може бути запровадження попередніх перевірок громадян, які слідують у складі організованих груп через пункти пропуску для залізничного, автомобільного та морського сполучення.

Список літератури:

1. Шишолін П. А. Поняття і сутність прикордонної діяльності, її місце та роль у системі національної безпеки. *Наука і оборона*. 2014. № 3. С. 12–16.

2. Мисик А. Б. Комплексна модель системи підтримки прийняття рішень щодо оперативно-службової діяльності з охорони державного кордону. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України* : тези ІХ Всеукраїнської науково-практичної конференції (Хмельницький, 8 грудня 2016 року). Хмельницький : НАДПСУ, 2016. С. 69–72.

3. Купрієнко Д. А., Гетманюк С. П. Організаційно-технічні рішення щодо підвищення рівня прозорості міжнародних пунктів пропуску. Хмельницький : НАДПСУ, 2016. С. 87–88.

4. Євро-2012: досвід та уроки : навчальний посібник / за ред. П.А. Шишоліна та ін. Хмельницький : НА ДПСУ, 2013. 352 с.

5. Про затвердження Порядку подання авіаперевізниками або уповноваженими ними особами попередньої інформації про пасажирів, імпорتنі та транзитні вантажі, які перевозяться повітряними судами, органами охорони державного кордону та митними органами : Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України та Міністерства інфраструктури України від 27.04.2012 р. № 291/506/228. С. 263–267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0740-12#Text>

6. Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) : Bundesgesetzblatt Teil from 09/06/2017 № 2016/681. URL: [https://www.bundesgerichtshof.de/DE/Bibliothek/GesMat/WP18/R/RL_2016_681_Fluggastdaten.html#:~:text=Gesetz%20zur%20Umsetzung%20der%20Richtlinie%20\(%20EU%20\)%202016%2F681,-Richtlinie%20\(%20EU%20\)%202016&text=L%20119%2C%2004.05.2016%2C%20S.&text=Ziel%20der%20Richtlinie%20ist%20es,zu%20verh%C3%BCten%20und%20zu%20verfolgen](https://www.bundesgerichtshof.de/DE/Bibliothek/GesMat/WP18/R/RL_2016_681_Fluggastdaten.html#:~:text=Gesetz%20zur%20Umsetzung%20der%20Richtlinie%20(%20EU%20)%202016%2F681,-Richtlinie%20(%20EU%20)%202016&text=L%20119%2C%2004.05.2016%2C%20S.&text=Ziel%20der%20Richtlinie%20ist%20es,zu%20verh%C3%BCten%20und%20zu%20verfolgen)

7. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen : Svensk författningssamling (SFS) vom 27.06.2018 № 2018:1180. URL: https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20181180-om-flygpassageraruppgifter-i_sfs-2018-1180

8. O przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera : Dziennik Ustaw z dnia 14.05.2018 № 2018/894. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000894>

9. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації : Закон України від 21.03.2017 р. № 1965-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1965-19#Text>

10. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР зі змінами. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

Nikiforenko V.S. ORGANIZATIONAL AND LEGISLATIVE GROUNDS FOR IDENTIFICATION OF POTENTIAL THREATS TO NATIONAL (BORDER) SECURITY ON THE BASIS OF ADVANCED PASSENGER INFORMATION PROCESSING

The article presents modern European approaches to improving the technology of border control at air border crossing points. The possibility of using passenger lists for planning the border detail service, provided in advance by airlines for preliminary checks by the subjects of integrated border management is given.

The following are examples of normative legal acts of the European Union countries, which during 2016–2018 regulated the procedure for conducting preliminary checking of passengers on international and interstate flights. Below are European countries' possibilities and interest in joining third countries to this border control technology.

The advantages of the proposed approach may be: ensuring a high level of coordination of international activities; the most effective planning of the border detail services; increasing the time for motivating and mobilizing personnel of the border unit for specific future actions; ensuring high intensity of the border details service; the possibility of improving border guards services without involvement for additional financial costs; the possibility of using standard databases on border control.

The possibility of freeing up human resources by increasing the intensity and effectiveness of border details to create a National data processing center in the State Border Guard Service of Ukraine, which will be provided by airlines and international actors of integrated border management, is shown.

Taking into account the practical experience gained by the State Border Guard Service of Ukraine, a mechanism of state management of the introduction of technological innovations at air border crossing points has been proposed.

Emphasis is placed on the importance of monitoring the effectiveness of technological innovations, which may include checking the compliance of actual results with what was expected; minimization of risks of realization of threats to national security; assessment of the efficiency of the system of continuous improvement of the quality of activity; standard procedures for social responsibility of organizations.

Key words: border security, integrated border management, border management, border policy, border control, aviation checkpoints.