

Д. К. Чередніченко

*Головний експертно-криміналістичний центр
Державної прикордонної служби України*

D. K. Cherednichenko

Main Forensic Centre, State Border Guard Service of Ukraine

УПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ У СИСТЕМУ ПІДГОТОВКИ ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ПЕРЕВІРКИ ДОКУМЕНТІВ

IMPLEMENTATION OF MODERN EUROPEAN STANDARDS INTO THE STAFF TRAINING SYSTEM OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE

У сучасних умовах реалізації прагнень України до євроінтеграції, коли набуває актуальності впровадження різних механізмів протидії загрозам національній безпеці, що пов'язані зі спробами перетинання державного кордону України особами з використанням підроблених паспортних та інших документів, у межах імплементації європейських норм і стандартів, а також інтеграції сучасного досвіду прикордонних відомств країн – членів Європейського Союзу зі здійснення прикордонного контролю розроблено практичні рекомендації щодо впровадження в систему підготовки персоналу Державної прикордонної служби України сучасних європейських підходів стосовно підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців із питань перевірки документів, що можуть бути використані при розробленні нормативно-правових актів, які мають визначити концептуальні підходи до подальшого нарощування потенціалу і підвищення ефективності системи підготовки персоналу прикордонного відомства з питань виявлення підроблених документів.

Ключові слова: Державна прикордонна служба України; підготовка персоналу; перевірка документів; прикордонний контроль; європейські стандарти.

В современных условиях реализации стремлений Украины к евроинтеграции, когда приобретает актуальность внедрение различных механизмов противодействия угрозам национальной безопасности, связанным с попытками пересечения государственной границы Украины лицами с использованием поддельных паспортных и других документов, в рамках имплементации европейских норм и стандартов, а также интеграции современного опыта пограничных ведомств стран – членов Европейского Союза по осуществлению пограничного контроля разработаны практические рекомендации по внедрению в систему подготовки персонала Государственной пограничной службы Украины современных европейских подходов касательно подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов по вопросам проверки документов, что могут быть использованы при разработке нормативно-правовых актов, которые должны определить концептуальные подходы к дальнейшему наращиванию потенциала и по-

вышению эффективности системы подготовки персонала пограничного ведомства по вопросам выявления поддельных документов.

Ключевые слова: Государственная пограничная служба Украины; подготовка персонала; проверка документов; пограничный контроль; европейские стандарты.

On the issues of documents examinations in modern conditions of realization of Ukraine's aspiration to European integration, when the implementation of different mechanisms of counteraction against threats for national security becomes more and more currently topical, which are related to the efforts to cross the national borders of Ukraine by individuals with forged documents, within the framework of European norms and standards implementation and also within integration of modern experience of border services of the EU member states on the performance of border control, practical recommendation on the implementation to the system of training of the personnel of the State Border Guard Service of Ukraine of the modern European approaches to training, retraining, upgrade of qualification of the professionals on the issues of the document examination, which may be used while developing rules and regulations, which may determine conceptual approaches to the further growth of the potential and the upgrade of the efficiency of the personnel training system of the border service concerning disclosure of the forged documents.

Key words: the State Border Guard Service of Ukraine; training of personnel; documents examination; border control; European standards.

Ефективна протидія сучасним загрозам на державному кордоні та недопущення порушення прав людини під час прикордонного контролю можливі за поступового і безперервного нарощування потенціалу Державної прикордонної служби України (далі – Держприкордонслужба) з організації та вжиття заходів, спрямованих на недопущення незаконного використання паспортних та інших документів, які надають право на перетинання державного кордону України.

У сучасних умовах європейської інтеграції України запорукою ефективного розвитку системи перевірки документів є поєднання зусиль Держприкордонслужби під час виконання запланованих заходів [1–3] з імплементації європейських стандартів у систему прикордонного контролю та впровадження сучасної трирівневої системи перевірки документів, яка узгоджується з чинними стандартами країн – членів ЄС.

Методологічні засади та методичні підходи до формування, удосконалення та використання в службовій діяльності різних спеціальних знань, підвищення рівня підготовки та розвитку компетенції фахівців правоохоронних органів у різний час досліджували Л. Г. Бордюгов, Д. П. Гуріна, А. В. Іщенко, І. В. Калініна, Н. І. Клименко, С. І. Коновалов, Д. А. Купрієнко, Б. Є. Лук'янчиков, Р. П. Марчук, А. В. Мировська, Г. М. Пилипенко, М. В. Салтевський, М. Я. Сегай, В. Ю. Шепітько, М. Г. Щербаковський та ін. Але впровадженню сучасних європейських стандартів у систему підготовки персоналу правоохоронних органів із питань безпеки і перевірки документів у сучасній науковій та методичній літературі приділено недостатньо уваги.

У Держприкордонслужбі підготовка персоналу у сфері перевірки документів завжди була предметом розгляду науковців і практиків. Наразі триває розроблення механізмів підготовки спеціалістів у навчальних закладах Держприкордонслужби в межах схваленої Кабінетом Міністрів України Стратегії розвитку Державної прикордонної служби [4].

Метою статті є вироблення практичних рекомендацій щодо впровадження в систему підготовки персоналу Держприкордонслужби сучасних європейських під-

ходів до підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців із питань перевірки документів.

Упродовж 2016–2018 рр. у межах реалізації в Україні проекту міжнародної технічної допомоги Twinning «Підтримка Державної прикордонної служби України у подальшому запровадженні принципів інтегрованого управління кордонами, зокрема у сфері перевірки документів та виявлення викрадених автомобілів» (далі – проект Twinning) українські експерти за сприяння експертів правоохоронних органів країн – членів ЄС усебічно проаналізували діяльність Держприкордонслужби зі здійснення перевірки документів і підготовки персоналу з питань виявлення підроблених документів [5]. У результаті вжитих заходів щодо забезпечення подальшого впровадження європейських стандартів у систему прикордонного контролю Адміністрацією Держприкордонслужби затверджено Концепцію розвитку системи перевірки документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон України, на період до 2021 року та План її реалізації (далі – Концепція).

Забезпечення розгортання трирівневої системи перевірки документів і впровадження новітніх європейських методів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців з питань перевірки документів з-поміж основних напрямів реалізації Концепції.

Важливо зазначити, що в країнах – членах ЄС систему перевірки документів побудовано за так званим пірамідальним принципом. Філософія такого принципу передбачає первинну технічну підтримку (базовий рівень), створену для уповноважених службових осіб підрозділів охорони державного кордону, які в прикордонному наряді виконують обов'язки з перевірки (перший рівень – стандартна перевірка) документів з метою ідентифікації основних елементів їх захисту.

За стандартної перевірки документів провадять кваліфіковане профілювання (аналіз-порівняння пред'явленого документа та його пред'явника) для встановлення ґрунтовних підстав підрозділу охорони державного кордону виникли сумніви щодо дійсності документа або його належності пред'явнику, документ передають на дослідження більш досвідченій особі (другий рівень – поглиблена перевірка документів). За неможливості при-

йняти рішення за результатами поглибленої перевірки документа вживають заходів щодо залучення фахівців експертно-криміналістичних підрозділів (третьій рівень – експертне дослідження документів).

На такому самому принципі заснована і система підготовки персоналу з питань перевірки документів країн – членів ЄС, яка складається з базового, підвищеного рівня та рівня спеціаліста (див. рис.).



Рис. Пірамідальний принцип підготовки персоналу з питань перевірки документів країн – членів ЄС

Такий принцип вважають оптимальним незалежно від кількості елементів самої системи. Запропонований підхід відповідає основним принципам прикордонного контролю, прийнятим в ЄС для гармонізованих програм підготовки спеціалістів з документації і викладеним у документі doc. 12356/1/04/REV 1 (зі змінами, внесені документом doc. 16261/1/14 REV 1).

За принципом європейської методики підготовки висококваліфікованих кадрів професійні знання і навички, необхідні для виявлення ознак підроблення документів, передають не від рівня спеціаліста (експертного рівня) до підвищеного рівня, а від підвищеного рівня до базового. Така система передання знань забезпечує ефективне використання людських ресурсів і дотримання високих стандартів професіоналізму у протидії використанню фальсифікованих документів. З огляду на зазначене підготовка уповноважених на здійснення перевірки документів осіб має бути послідовною і диференціюватися залежно від покладених на них функціональних обов'язків і компетенції.

Ефективність функціонування трирівневої системи перевірки документів забезпечується покладанням на спеціалістів третього рівня таких функцій, як навчально-методична робота з питань перевірки документів, добір кандидатів для підготовки за навчальною програмою підвищеного рівня перевірки документів.

Десятирічний досвід країн – членів ЄС засвідчує ефективність системи підготовки персоналу за пірамідальним принципом.

Проте, слід наголосити, чинна в Держприкордонслужбі система підготовки персоналу з питань перевірки документів не відповідає головному принципу європейських стандартів: «Підготуй інструктора» (від англ. Train the Trainer), а тому потребує перегляду згідно з рекомендаціями європейських експертів.

Функціонування трирівневої системи перевірки документів має забезпечувати постійний дієвий зв'язок між Головним експертно-криміналістичним центром (далі – ГЕКЦ) Держприкордонслужби (який сьогодні є єдиною в Україні державною спеціалізованою експертною установою, що згідно з чинним законодавством має право проводити судову експертизу специфічних об'єктів: паспортних та інших документів, які використовують під час перетинання державного кордону), та його територіальними підрозділами, навчальними закладами Держприкордонслужби, уповноваженими службовими особами, що несуть службу безпосередньо в пунктах пропуску через державний кордон України [6–8].

За пірамідальним принципом базова підготовка фахівців з питань перевірки документів має здійснюватися винятково в навчальних закладах Держприкордонслужби за участю викладачів, які здобули кваліфікацію рівня спеціаліста. При цьому програми підготовки мають бути доопрацьовані після завершення гармонізації навчальних програм, використовуваних в ЄС.

Навчання за програмою підвищеного рівня і рівня спеціаліста має здійснюватися в ГЕКЦ Держприкордонслужби на основі програм, підготовлених у процесі реалізації заходів проекту Twinning. Програми підготовки мають складатися з таких основних модулів:

- теорія світла та кольору;
- способи дослідження документів;
- система захисту документів;
- виробництво проїзних документів;

папір та полімери;
технології друку;
захисні друкарські фарби;
поліграфічний захист документів;
додатковий захист документів;
персоналізація документів;
машинозчитувані документи;
електронні документи;
види та способи фальсифікації документів;
ідентифікація особи за фотозображенням (фотокарткою);
технічні засоби для перевірки документів.

У кожному модулі послідовно розкриватимуться відповідні навчальні теми. Обов'язково проводитимуться практичні заняття з використанням дійсних і підроблених документів.

Навчання в органах охорони державного кордону (на місцях) має організовувати і проводити персонал, який здобув кваліфікацію рівня спеціаліста, а в разі його відсутності – персонал, який пройшов навчання на курсах підвищеного рівня.

Працівники ГЕКЦ Держприкордонслужби мають брати участь в усіх навчальних заходах із питань перевірки документів з огляду на важливу роль їх кваліфікаційного рівня в забезпеченні надійного функціонування системи підготовки. Такий підхід набуває особливої ваги для міжнародних заходів, які організують і проводять агенції ЄС, зокрема такі, як Фронтекс.

Агенція Фронтекс організовує проведення тренінгів для спеціалістів із питань перевірки документів країн – членів ЄС і країн Східного партнерства, що відповідає стандартам ЄС, забезпечує надійне функціонування системи мультиплікації (основна функція відомчих експертів і спеціалістів третього рівня), сприяє підвищенню фахового рівня інспекторського складу (у пунктах пропуску через державний кордон) із питань перевірки документів.

До участі в міжнародних заходах, спрямованих на підготовку персоналу з питань перевірки документів, доцільно залучати осіб, які в подальшому проводитимуть тренінги та передаватимуть здобуті знання. Участь у цих заходах має організовуватися за принципом пріоритетності: спочатку персонал ГЕКЦ Держприкордонслужби, а потім територіальних підрозділів, викладачі навчальних закладів Держприкордонслужби, інші особи, які відповідають за функціонування системи перевірки документів.

Також доцільно в ГЕКЦ Держприкордонслужби запровадити сучасну європейську практику проведення щорічних навчально-методичних зборів спеціалістів, зокрема новопризначеного персоналу територіальних підрозділів, за участю викладачів навчальних закладів Держприкордонслужби. Крім того, до проведення занять під час цих заходів варто залучати експертів з інших правоохоронних органів України. Такі збори сприятимуть підвищенню професійного рівня залученого персоналу, вивченню ними новітніх технологій технічного захисту документів, останніх тенденцій їх фальсифікації, можливостей обладнання та характеристик матеріалів, використовуваних для виготовлення як оригінальних документів, так і їх підробок. Проведення таких зібрань також надасть змогу спеціалістам обмінюватися напрацьованим досвідом.

Особливої ваги в процесі підготовки персоналу з питань перевірки документів має набувати використання системи інформаційно-довідкового забезпечення та колекцій сучасних зразків іноземних документів і виявлених підроблених документів. Наразі в прикордонних відомствах країн – членів ЄС створено та постійно удосконалюються інформаційні вебпортали, які допомагають оперувати актуальною інформацією. Такі ресурси містять значні масиви корисної інформації з питань прикордонного контролю, а саме: описи зразків документів; застереження про виявлені підробки; характеристики обладнання прикордонного контролю; нормативно-правові акти з прикордонного контролю; результати аналізу ризиків; біометричні дані; статистичні дані; навчальні програми (літературу); посилання на різні релевантні вебсторінки та бази даних тощо. Крім того, ці ресурси забезпечують доступ до EDISON TD, PRADO, BURA, FOSS та інших інформаційних ресурсів Інтернету. А отже і в Україні доцільно забезпечити створення та функціонування подібних інформаційних вебресурсів, зокрема для розміщення інформації, пов'язаної з організацією і здійсненням прикордонного контролю, а також баз даних зразків проїзних документів на кшталт Frontline Document System (для забезпечення автоматичної перевірки автентичності документів на першій лінії контролю в пунктах пропуску через державний кордон). Також наразі другий і третій рівні перевірки документів нагально потребують підключення до європейських баз даних експертного рівня, які містять постійно оновлювані каталоги зразків документів держав світу та підроблених документів.

Зважаючи на першочергову потребу в отриманні інформації про нові іноземні паспортні документи, ГЕКЦ Держприкордонслужби проводить планову роботу зі створення колекції зразків документів, які надходять від МЗС України, дипломатичних представництв та місій іноземних держав в Україні, а також колекції виявлених підроблених документів. Їх функціонування сприятиме створенню в Держприкордонслужбі єдиного національного депозитарію актуальної інформації, отриманої офіційними каналами. Нині зразки іноземних документів використовують як порівняльні під час судових експертиз та для занять із підготовки персоналу з питань перевірки документів. Формування, ведення та використання таких колекцій регламентовано Інструкцією з організації функціонування криміналістичних обліків Головного експертно-криміналістичного центру Державної прикордонної служби України [9]. У найближчій перспективі з метою поповнення колекції підроблених документів має бути проведено роботу із системного витребування із судів таких документів, щодо яких закрито провадження, шляхом направлення клопотань про їх отримання. Такі запити в країнах – членах ЄС зазвичай надсилають разом з остаточним висновком експерта до слідчого або суду, залежно від того, звідки надійшов документ на дослідження. Використання цих документів надасть змогу наочно демонструвати ознаки різноманітних підробок у процесі підготовки персоналу підрозділів охорони державного кордону.

Висновки. Сьогодні із затвердженням Адміністрацією Держприкордонслужби Концепції розвитку системи перевірки документів громадян України у прикордонному відомстві України створено необхідні умови для запровадження системи підготовки персоналу з питань перевірки документів, зважаючи на європейські стандарти прикордонного контролю.

Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі мають бути проблеми розроблення і затвердження кваліфікаційних вимог до спеціалістів з перевірки до-

кументів трьох рівнів; започаткування механізмів організації та підготовки спеціалістів; розроблення та впровадження єдиної програми курсів підвищення кваліфікації для спеціалістів з перевірки документів другого та третього рівнів з огляду на європейські стандарти.

References

1. *Pro skhvalennia Stratehii rozvytku orhaniv systemy Ministerstva vnutrishnikh sprav na period do 2020 roku: rozporiadzhennia Kab. Ministriv vid 15.11.2017 № 1023-r.* URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248619108> (data zvernennia: 18.07.2018).
2. *Pro skhvalennia Kontseptsii intehrovanoho upravlinnia kordonamy: rozporiadzhennia Kab. Ministriv vid 28.10.2015 № 1149-r.* URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248619108> (data zvernennia: 18.07.2018).
3. *Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo realizatsii Kontseptsii intehrovanoho upravlinnia kordonamy: rozporiadzhennia Kab. Ministriv vid 31.08.2016 № 626-r.* URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249285713> (data zvernennia: 18.07.2018).
4. *Pro skhvalennia Stratehii rozvytku Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby: rozporiadzhennia Kab. Ministriv vid 23.11.2015 № 1189-r.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80> (data zvernennia: 18.07.2018).
5. *Proekt Twinning.* URL: <http://dpsu.gov.ua/ua/Twinning-project/> (data zvernennia: 18.07.2018).
6. *Pro Derzhavnu prykordonnu sluzhbu Ukrainy: zakon vid 03.04.2003 № 661-IV.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (data zvernennia: 18.07.2018).
7. *Pro sudovu ekspertyzu: zakon vid 25.02.1994 № 4038-KhII.* URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4038-12> (data zvernennia: 18.07.2018).
8. *Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Holovnyi ekspertno-kryminalistychnyi tsestr Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy: nakaz Administratsii Derzh. prykordon. sluzhby vid 11.08.2010 № 617.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0770-10> (data zvernennia: 18.07.2018).
9. *Pro zatverdzhennia Instruksii z orhanizatsii funktsionuvannia kryminalistychnykh oblikiv Holovnoho ekspertno-kryminalistychnoho tsestru Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy: nakaz MVS vid 10.07.2017 № 580.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0957-17> (data zvernennia: 18.07.2018).

Список використаних джерел

1. *Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: розпорядження Каб. Міністрів від 15.11.2017 № 1023-р.* URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248619108> (дата звернення: 18.07.2018).
2. *Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами: розпорядження Каб. Міністрів від 28.10.2015 № 1149-р.* URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248619108> (дата звернення: 18.07.2018).
3. *Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами: розпорядження Каб. Міністрів від 31.08.2016 № 626-р.* URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249285713> (дата звернення: 18.07.2018).
4. *Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби: розпорядження Каб. Міністрів від 23.11.2015 № 1189-р.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80> (дата звернення: 18.07.2018).
5. *Проект Twinning.* URL: <http://dpsu.gov.ua/ua/Twinning-project/> (дата звернення: 18.07.2018).
6. *Про Державну прикордонну службу України: закон від 03.04.2003 № 661-IV.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення: 18.07.2018).
7. *Про судову експертизу: закон від 25.02.1994 № 4038-XII.* URL: <http://zakon0.rada.gov>

ua/laws/show/4038-12 (дата звернення: 18.07.2018).

8. *Про затвердження Положення про Головний експертно-криміналістичний центр Державної прикордонної служби України*: наказ Адміністрації Держ. прикордон. служби від 11.08.2010 № 617. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0770-10> (дата звернення: 18.07.2018).

9. *Про затвердження Інструкції з організації функціонування криміналістичних обліків Головного експертно-криміналістичного центру Державної прикордонної служби України*: наказ МВС від 10.07.2017 № 580. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0957-17> (дата звернення: 18.07.2018).

Стаття надійшла до редакції 10.08.2018