

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 2, 2012 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 519.86

А. В. Махнюк,
начальник управління Адміністрації Державної прикордонної служби України, м. Київ

ОКРЕМІ ПІДХОДИ ДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ АНАЛІЗУ ТА ПРОФІЛЮВАННЯ РИЗИКІВ В ІНТЕГРОВАНОМУ УПРАВЛІННІ КОРДОНИМИ

Розглянуто питання удосконалення методики аналізу та організації профілювання ризиків, нормативного регулювання профілювання ризиків та його запровадження у сфері прикордонної безпеки.

Ключові слова: аналіз ризиків, оцінка загроз, оцінка ризиків, профілювання ризиків.

Aspects of improvement of risks assessment and arrangement of risk profiling technique, legal framework of risk profiling and its implementation at the state border security sphere are analyzed in the article.

Key words: risk analysis, threats assessment, risks assessment, risk profiling.

Постановка проблеми. В умовах динамічної трансформації світового політичного та економічного простору, суперечливості процесів і наслідків глобалізації розширюється спектр загроз у прикордонній сфері. Це потребує ефективного управління інформацією, створення та розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення інтегрованого управління кордонами на відомчому, національному та міжнародному рівнях [1, 2]. Вирішення зазначених завдань потребує запровадження інноваційних технологій, методів аналізу інформації, інформаційної взаємодії, прогнозування розвитку ситуацій у сфері прикордонної безпеки, використання додаткових людських і фінансових ресурсів для здійснення інформаційно-аналітичної діяльності [3, 4].

Активізація загроз та викликів національній безпеці України (розвиток міжнародного тероризму, торгівлі людьми, незаконного переміщення через кордон осіб, наркотрафіку, незаконному обігу зброї, боєприпасів, вибухових речовин, розповсюдження зброї масового ураження, екологічно небезпечних речовин тощо) зумовлюють посилення правоохоронної діяльності в прикордонній сфері. Разом з цим, більшість суб'єктів міжнародного пасажирського транспортного та вантажного трафіку мають законні права на перетинання державного кордону, не створюють загроз національній безпеці [2]. Одним з напрямів вирішення зазначених протилежних завдань є те, що посилення протидії загрозам та викликам національній безпеці України та створення громадянам сприятливих умов для перетинання державного кордону в умовах бюджетних та ресурсних обмежень може вирішуватися шляхом удосконалення механізмів державного управління, у тому числі запровадження та удосконалення методів аналізу та профілювання ризиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання аналізу та профілювання ризиків розглянуті в роботах М.М.Литвина, А.В.Махнюка, А.В.Віхтюка та ін., проте питання алгоритмізації зазначених процесів, нормативного їх визначення та запровадження залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення підходів до удосконалення базових методик аналізу та профілювання ризиків, їх нормативного визначення та запровадження у сфері прикордонної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Профілювання ризиків широко впроваджується правоохоронними органами держав Європейського Союзу. Можна погодитися з думкою експертів EUBAM, що профілювання ризиків є однією з форм застосування результатів аналізу ризиків у сфері прикордонної безпеки для забезпечення цільового використання ресурсів на основі використання в охороні кордону інформаційних ресурсів, які складаються з аналітичної та оперативної інформації [5].

У сучасній термінології з державного управління під аналізом ризиків розуміється дослідження міри невизначеності в процесі реалізації прийнятого рішення, ймовірність небажаних наслідків [6]. Результати аналізу ризиків можуть виражатися:

- кількісними показниками (ймовірність відхилення від очікуваного результату, прогнозована величина можливих збитків тощо);
- якісними характеристиками (сфера ризику, фактори, наслідки, ступінь негативного впливу, індикативні умовні або безумовні фактори та параметри).

Запровадження аналізу ризиків у діяльність Державної прикордонної служби України протягом 2006 – 2009 років здійснювалось у співпраці з Прикордонною вартою Республіки Польща, Міжнародною організацією міграції, Державним департаментом США, ОБСЄ, Місією Європейської Комісії в рамках відомчої програми запровадження системи аналізу ризиків [7] шляхом:

- правового регулювання інформаційних відносин із суб'єктами аналізу ризиків;
- удосконалення інформаційного обміну з прикордонними службами суміжних країн та FRONTEX;
- автоматизації процесів збирання та оброблення інформації;
- організації підготовки аналітиків;
- технічного і програмного переоснащення аналітичних підрозділів;
- реформування їх структури по всій вертикалі управління.

Згідно з рекомендаціями [7] та здобутим досвідом основними складовими процесу аналізу ризиків можна вважати:

- оцінку загроз (зовнішні явища, процеси, події, особи, організації, які впливають на розвиток ситуації у сфері прикордонної безпеки);
- оцінку ризиків (внутрішні чинники та фактори, які обумовлюють виникнення слабких елементів у системі охорони державного кордону, здатні за умовою наявності загрози завдати державі шкоди, непередбачених витрат та вразливості системи прикордонної безпеки).

На нашу думку, з урахуванням здобутого досвіду, методика аналізу ризиків у сфері прикордонної безпеки (рис. 1) може передбачати послідовне виконання завдань з оцінки та відбору найбільш значущих загроз і оцінки та відбору найбільш значущих ризиків.

Необхідність селекції загроз та ризиків за вагою їх оцінок дають змогу цілеспрямовано розподіляти наявні ресурси для максимального зменшення шкідливих для суспільства наслідків у разі фактичної реалізації загрози за умови існування ризику виконання заходів з її запобігання. Характерні ситуації та варіанти управлінських рішень наведені в табл. 1.

Таблиця 1. Характерні ситуації та варіанти управлінських рішень

№ п/п	Оцінка		Зміст управлінського рішення
	загрози	ризиків	
1.	мінімальні	мінімальні	Ситуація не потребує управлінського впливу

2.	мінімальні	максимальні	Опрацювання пропозицій з перерозподілу ресурсів в інтересах протидії більш значним загрозам та вжиття заходів із зменшення ризиків
3.	максимальні	мінімальні	Постановка завдань з моніторингу розвитку ситуації
4.	максимальні	максимальні	Термінове визначення та проведення заходів із зменшення ризиків і перерозподілу ресурсів для запобігання загрозі

Основної уваги під час прийняття управлінських рішень потребують ситуації, коли наявність загрози збігається з існуванням ризику.

Зважаючи на неможливість виключення впливу людського фактору та забезпечення повноти вхідних даних, якість опрацьованих матеріалів з аналізу ризиків може не задовольняти прийняття управлінських рішень посадовими особами органу управління. У цьому випадку компетентна посадова особа повинна визначити порядок та завдання для переопрацювання матеріалів з аналізу ризиків.

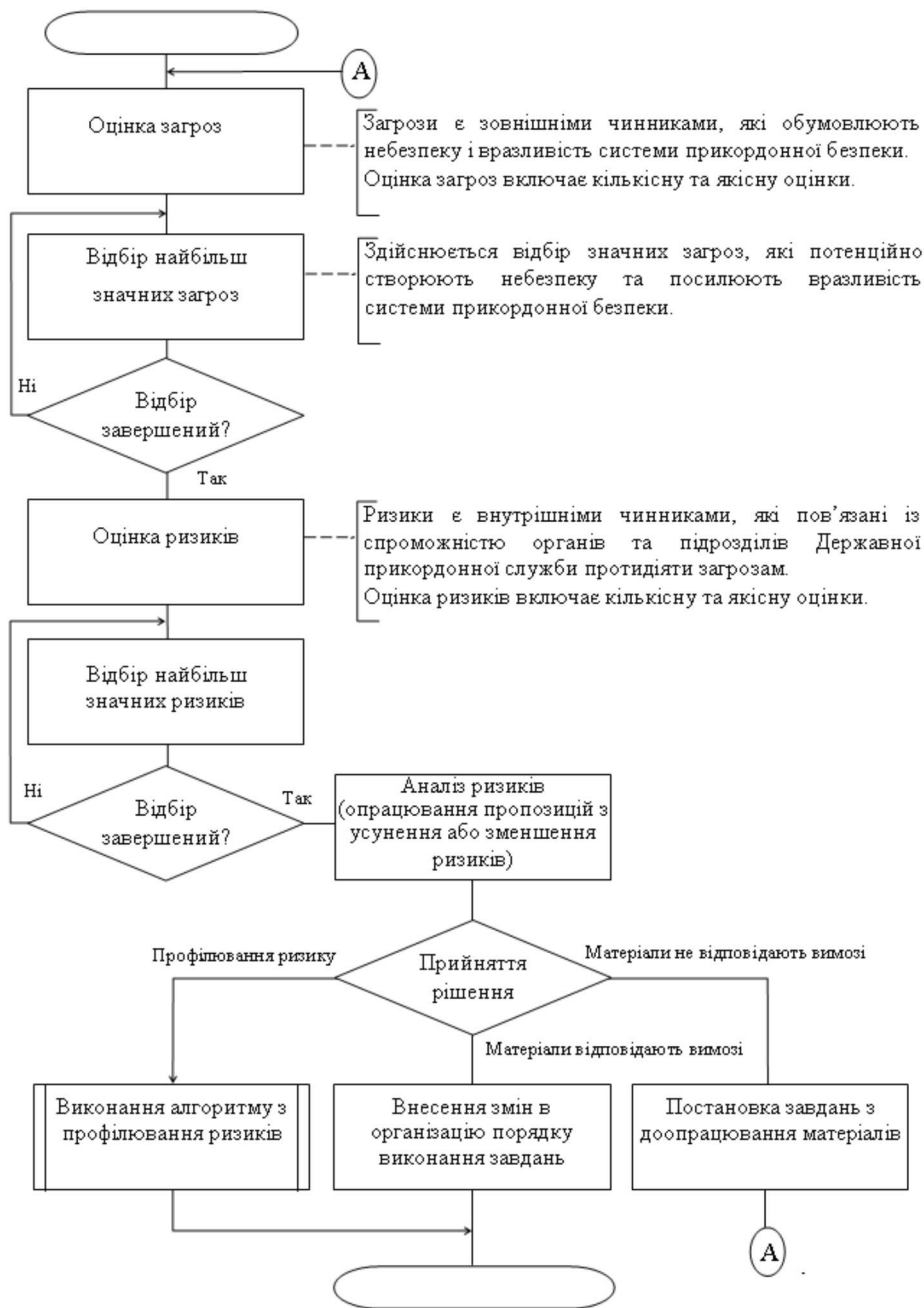


Рис. 1. Алгоритм аналізу ризиків.

Кінцевими етапами одного циклу аналізу ризиків можуть бути:

- видання уповноваженими посадовими особами нормативно-правових актів на підставі обґрунтованих пропозицій за підсумками аналізу ризиків щодо зміни порядку виконання завдань з охорони державного кордону, перерозподілу наявних ресурсів;
- визначення завдань щодо переопрацювання матеріалів аналізу ризиків з урахуванням уточнення або зміни вхідних даних, методик розрахунків тощо;
- профілювання ризиків, якщо в ході аналізу вхідної інформації виявлені ознаки протиправної діяльності, які можуть бути формалізовані.

За результатами аналізу ризиків може бути розроблені аналітичне або інформаційне зведення (огляд), профіль ризиків. На відміну від інших різновидів аналітичних документів профілі ризиків розглядаються комісіями і доводяться до відома виконавців та інших заінтересованих осіб окремими розпорядженнями, реалізуються в процесі несення служби складом прикордонного наряду [7].

Об'єктами профілів ризику можуть бути:

- особи, їх паспортні або інші документи, наявність яких нормативно визначена обов'язковою для перетинання державного кордону;
- транспортні засоби, які використовуються для перевезення пасажирів, вантажів або переміщуються через державний кордон;
- відомості, які надаються особами під час проведення контролю, містяться у товаросупровідних та інших документах.

Алгоритм профілювання ризиків наведений на рис. 2, полягає у комісійному розгляді пропозицій з опрацювання або опрацьованих за підсумками аналізу ризиків профілів ризиків. Склад комісії в Адміністрації Державної прикордонної служби, регіональних управліннях та органах охорони державного кордону

визначається наказами. До складу комісії включаються експерти за основними напрямками оперативно-службової діяльності, які колегіально розглядають опрацьовані профілі ризиків та надають рекомендації щодо їх запровадження або доопрацювання.

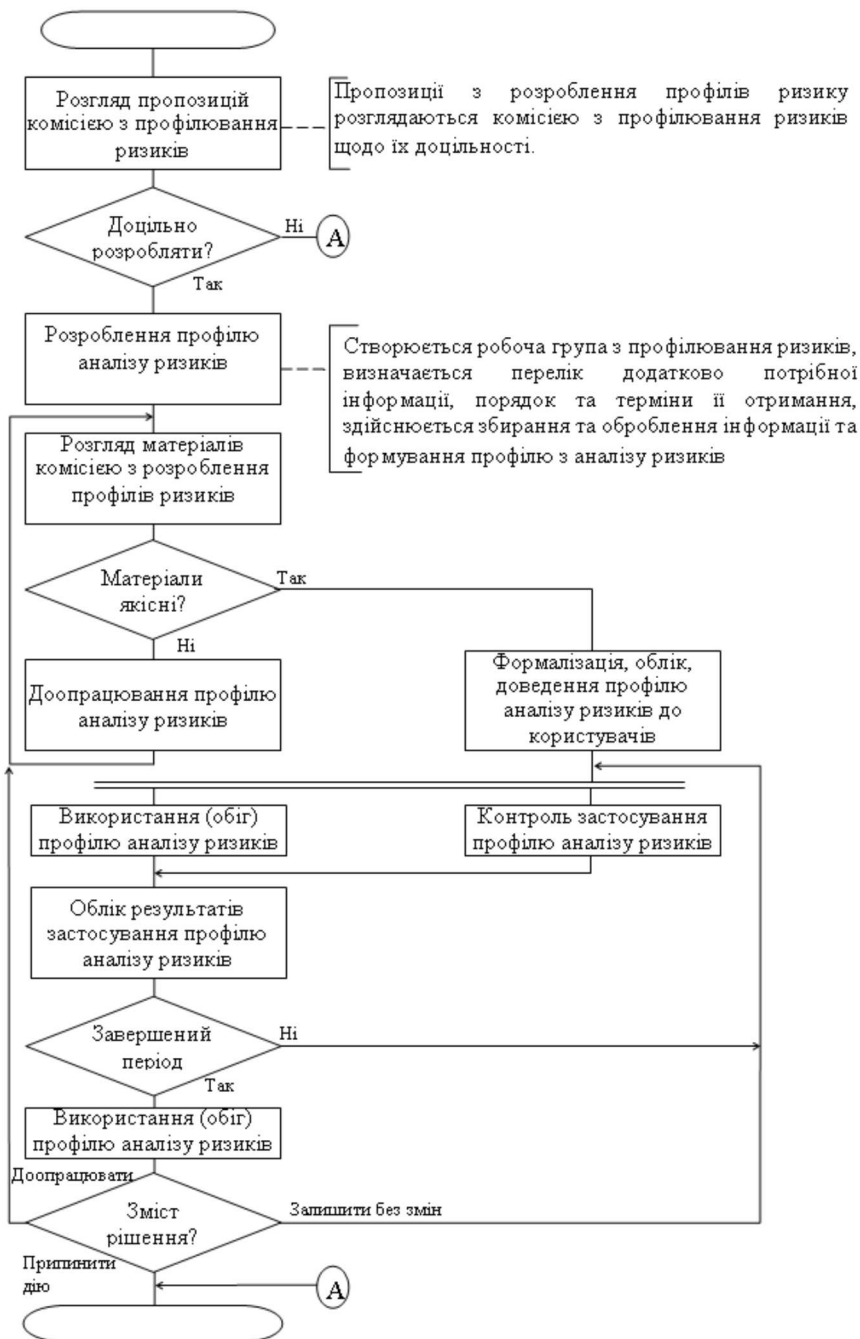


Рис. 2. Алгоритм профілювання ризиків

Комісія з профілювання ризиків за підсумками розгляду аналітичних матеріалів може прийняти одне з рішень:

ухвалює подані на розгляд пропозиції та опрацьовані профілі ризиків;

надсилає матеріали на доопрацювання з визначенням рекомендацій виконавцям;

приймає рішення про припинення профілів ризиків, які за термінами дії або зміною загроз та ризиків втратили актуальність.

Залежно від складності ситуації, яка оформлюється профілем ризиків, може створюватися робоча група з профілювання ризиків, визначитися перелік додатково потрібної інформації, джерела, порядок і терміни її отримання, відповідальні за збирання інформації особи.

Основними завданнями контролю за використанням профілю ризиків можуть бути:

встановлення адекватності заходів реагування на виявлені ризики;

своєчасне виявлення необхідності внесення змін до прийнятих управлінських рішень, формування альтернативних стратегій, корегування порядку виконання завдань;

удосконалення служби прикордонних нарядів та спрямування їх зусиль на пріоритетні напрями оперативно-службової діяльності;

установлення граничних термінів використання профілів ризику в службі прикордонних нарядів;

внесення змін у діючі профілі ризику в разі зміни існуючих загроз та ризиків.

Для визначення доцільності профілювання ризиків та використання їх у службі прикордонних нарядів проводиться облік та узагальнення позитивних та негативних результатів його реалізації (спрацювання індикаторів профілю ризиків та фактичне використання нарядними нарядями профілю ризику в службі).

Висновки й напрямок подальшого дослідження. Запровадження аналізу та профілювання ризиків дає змогу за рахунок удосконалення інформаційно-аналітичної діяльності забезпечити прийняття обґрунтованих управлінських рішень в умовах бюджетних та ресурсних обмежень. Підвищити результативність служби прикордонних нарядів та забезпечити комфортні умови щодо перетинання державного кордону особами, які не створюють загрози у сфері прикордонної безпеки.

Напрямок подальших досліджень може бути опрацювання методик та способів автоматизації процесів обігу, зберігання матеріалів з аналізу ризиків та профілів ризиків, порядку їх використання в навчальному процесі Навчального центру та Національної академії Державної прикордонної служби України.

Список використаних джерел.

1. Закон України «Про державний кордон України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 2, ст. 5), № 1777-XII. Законодавство України, сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс] // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1777-12>.

2. Концепція інтегрованого управління кордонами, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 р. № 2031 (Офіційний вісник України, 2010 р., № 83, ст. 2918). Законодавство України, сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 27, ст.208), № 1777-ХІІ. Законодавство України, сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс] // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=661-15>.
4. Махнюк А.В. Інформаційно-аналітична діяльність у Державній прикордонній службі України// науково-практичний альманах "Науковий вісник Державної прикордонної служби України " № 3 / м. Хмельницький: видавництво НАДПСУ, 2005. – с. 3 – 13.
5. Методологія управління та використання інформації: Навчальний посібник. – Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM), Адміністрація Державної прикордонної служби України, Одеса 2010. – 93 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю. П. Сурмін, В.Д.Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В.П.Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
7. Про затвердження та введення в дію Інструкції з аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України: наказ Адміністрації Держприкордонслужби України від 29.12.2009 № 1035.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"