

УДК 351.746.1

І. В. Кукін,
начальник відділення,
Науково-дослідний інститут Державної прикордонної служби України, м. Київ

ОКРЕМІ ПІДХОДИ ЩОДО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ПОСЛУГАМИ У СИСТЕМІ ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ

Some approaches to the public law enforcement services management in the integrated border management system

Розглянуто питання управління державними правоохоронними послугами у системі інтегрованого управління кордонами, які стосуються організації перетину державного кордону мешканцями прикордоння у місцевих пунктах пропуску. Приведені підходи щодо застосування графоаналітичних способів оцінки альтернативних управлінських рішень в сфері прикордонної безпеки.

The article highlights the problems of public law enforcement services in the integrated border management system related border crossing organizations in local checkpoints for border residents. Present approaches to the use of graphic analytical methods evaluate alternative management decisions in the field of border security.

Ключові слова: державні правоохоронні послуги, управління послугами, оцінка послуг, еталонна послуга, петля якості, оцінка управлінських рішень, показники ефективності.

Key words: State law enforcement services, management services, valuation services, reference service, loop quality assessment of management decisions, performance indicators.

Постановка проблеми. Результатом трудової діяльності будь-якої людини є виробництво корисної продукції. На сьогодні відомо лише два її різновиди – товари (завжди матеріальні) та послуги (нематеріальні продукти праці, які спрямовані на задоволення окремих потреб людини, груп населення або суспільства).

Починаючи з кінця 1980-х років в практику діяльності державних установ та організацій активно впроваджуються міжнародні стандарти ISO 9000 серії щодо управління якістю та елементи системи якості. Їх запровадження потребує розгляду діяльності організацій та установ як процесів надання послуг щодо задоволення законних потреб громадян та суспільства [1, с. 104]. Це обумовлює необхідність опрацювання підходів щодо управління державними правоохоронними послугами у сфері прикордонної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні підходи щодо визначення понятійного апарату державних послуг, а також завдань та функцій суб'єктів інтегрованого управління кордонами наведені у роботах М. М. Литвина, Н. М. Муравйової, О. І. Момота, К. Г. Наумік, Т. О. Коваль. Проте, процеси імплементації міжнародних стандартів управління якістю діяльності, удосконалення механізмів управління наданням послуг у сфері прикордонної безпеки залишаються недостатньо дослідженими.

Постановка завдання. Метою статті є удосконалення методичного апарату управління державними правоохоронними послугами, які стосуються організації перетину державного кордону мешканцями прикордоння у місцевих пунктах пропуску через державний кордон.

Виклад основного матеріалу. У комерційній сфері якість послуги ототожнюють із ступенем отриманого споживачем задоволення від її споживання. Оцінка властивостей державних правоохоронних послуг ускладнюється у наслідок можливих розбіжностей інтересів окремої особи і суспільства та обмеженням ресурсних можливостей правоохоронних органів держави як це було нами показано в [2, с. 473]. Для визначення терміну державна правоохоронна послуга можна застосувати запропонований Д. П. Горським методичний апарат, який враховує літературні, фактові, логічні та особливі для суспільних наук формальні правила [3, с. 103].

З врахуванням зазначеного, державна правоохоронна послуга – це процес та результат взаємодії правоохоронних органів держави з суспільством, фізичними та юридичними особами, спрямована на задоволення законних потреб та інтересів держави, суспільства, фізичних або юридичних осіб у сфері охорони правопорядку.

Наведені в [4, с. 74] розрахунки показують, що в теорії систем масового обслуговування незначні черги можуть виникати і без перевантаження каналів обслуговування. Проте, кожна особа, яка перетинає державний кордон, може мати своє суб'єктивне уявлення про необхідну тривалість перевірочних процедур. Без нормативного визначення характеристик кожної конкретної послуги неможливо розмежовувати факти надмірного прибуття пасажирів протягом певного часу та уповільнення роботи складу зміни прикордонних нарядів у пункті пропуску.

На нашу думку, принципово відмінністю державних правоохоронних послуг від комерційних є державна монополія на їх постачання. Це накладає на органи державної влади додаткову відповідальність щодо дотримання законних прав і свобод громадян, ефективного витрачання бюджетних коштів та інших матеріальних ресурсів. Зазначені особливості обумовлюють необхідність запровадження в практику оперативно-службової діяльності відділів прикордонної служби механізмів постійного поліпшення якості діяльності.

Можна погодитись з думкою О. І. Момота, що створення систем менеджменту якості в сучасних умовах є пріоритетним напрямком діяльності органів управління. Зокрема інтегрованою системою менеджменту він називає «частину системи загального менеджменту організації, що відповідає вимогам кількох міжнародних стандартів на системи менеджменту і функціонує як єдине ціле» [1, с. 171].

На нашу думку, для опису державних правоохоронних послуг, що надаються особам у пунктах пропуску можна використовувати узагальнені рекомендації державних стандартів ДСТУ ISO 9004-2-96 [5] та ДСТУ ISO 9000:2007 [6], згідно з якими:

- вимоги до послуги та пов'язані з нею процеси повинні бути чітко встановлені у вигляді характеристик, що піддаються спостереженню і допускають оцінювання;
- визначені характеристики послуги та пов'язані з нею процеси повинні допускати їх оцінювання Державною прикордонною службою України на предмет відповідності прийнятим нормам;
- результати оцінювання якості послуги споживачем, Державною прикордонною службою або сторонньою організацією повинне враховуватись для вжиття невідкладних заходів з удосконалення якості послуги та пов'язаних з нею процесів;
- характеристики послуги можуть бути кількісними (піддаються вимірюванню, наприклад – пропускна спроможність пункту пропуску, тривалість

очікування, чисельність персоналу, тривалість технологічного циклу послуги та ін.) або якісними (піддаються порівнянню – повнота виконаних перевірок, ввічливість персоналу, комфортність та ін.);

– організація, яка надає послуги повинна впровадити і підтримувати в робочому стані систему управління якістю послуг з урахуванням прямих і зворотних зв'язків елементів «петлі якості послуги» [5, с. 9].

Вважаємо, що запровадження в Державній прикордонній службі України системи управління якістю щодо надання державних правоохоронних послуг можна побудувати за такими етапами:

– вивчення та документування потреб і очікувань замовників послуг з урахуванням можливих конфліктів інтересів особи та суспільства в умовах ресурсних обмежень правоохоронних органів держави;

– формування політики Державної прикордонної служби України у сфері якості державних правоохоронних послуг;

– визначення процесів, відповідальності персоналу та необхідних ресурсів для гарантованого надання споживачам державних правоохоронних послуг нормативно встановленої якості;

– установлення методів та порядку вимірювання характеристик послуг та пов'язаних з ними процесів для оцінки результативності та ефективності діяльності персоналу;

– визначення засобів щодо запобігання та усунення відхилень якості державних правоохоронних послуг від визначеного стандартом еталону;

– розроблення та реєстрація стандартів державних правоохоронних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Державної прикордонної служби України;

– запровадження процесу контролю якості послуг, відстеження змін реальних потреб і очікувань замовників послуг щодо здійснення постійного поліпшення їх якості.

Розглянемо варіант наведеної на рис. 1 системи управління державною правоохоронною послугою, що стосується організації пропуску через державний кордон мешканців прикордоння. З урахуванням запропонованої М. М. Литвиним методології інтегрованого управління кордонами [7, с. 34] вважаємо, що у сфері прикордонної безпеки, на відміну від рекомендацій ДСТУ ISO [5; 6] необхідно запроваджувати декілька «петель якості послуги». Це дозволить враховувати:

– зміни очікувань та пропозиції споживачів послуг;

– розбіжності національних та міжнародних нормативно-правових актів.

На нашу думку, для ефективного управління державною правоохоронною послугою доцільно створити чотири рівні її формалізованого опису (нормативний, очікуваний, еталонний, реальний). Нормативний опис послуги є основою для службової діяльності прикордонних нарядів у пункті пропуску. Він має містити нормативно визначені, обов'язкові до дотримання характеристики, процедури та критерії, яким має відповідати якісно надана послуга.

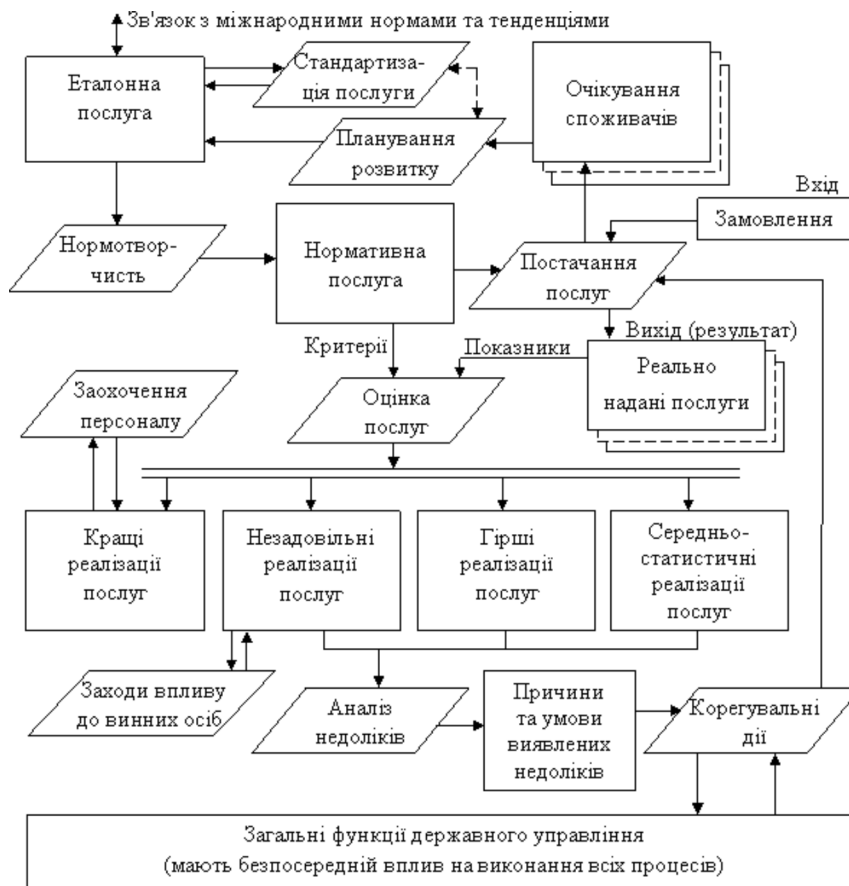


Рис. 1. Управління державними правоохоронними послугами

Формалізований опис очікувань споживачів необхідний для планування розвитку державної правоохоронної послуги. Джерелами формування зазначеного інформаційного масиву можуть бути звернення громадян, дзвінки на телефони служби «Довіра», результати вивчення громадської думки, результати раптових перевірок, висновки незалежних експертів, анкетування осіб, які перетинають державний кордон у пунктах пропуску, результати соціологічних досліджень тощо. Аналіз зазначеної інформації можна вважати еквівалентом маркетингових досліджень кон'юнктури ринку комерційних підприємств, які дозволяють підвищити якість виконання завдань персоналом організації [8, с. 35]. Результати співставлення різноманітних думок та оцінок можна використовувати для удосконалення та стандартизації державних правоохоронних послуг.

Еталонний опис державної правоохоронної послуги має містити перспективні характеристики, які планується запровадити шляхом внесення змін до існуючих нормативно-правових актів. Погодження еталонної послуги має відбуватися як на національному, так і на міжнародному рівні. Необхідність цього обумовлюється обов'язковістю визначення міжнародними угодами порядку та правил взаємних закордонних поїздок громадян.

Контур циркуляції інформації від замовлень та очікувань споживачів до корегування нормативно-правових актів може розглядатися першою безперервною «петлею якості послуги».

Накопичення характеристик екземплярів реально наданих послуг необхідне для удосконалення внутрішніх процесів оперативно-службової діяльності органів та підрозділів прикордонного відомства. Шляхом їх співставлення з нормативно визначеними показниками можна відокремити інформацію, яка стосується краших, незадовільних, гірших та середньостатистичних реалізацій послуг.

Інформація щодо краших та незадовільних реалізацій послуг може застосовуватись для обґрунтування та прийняття управлінських рішень щодо матеріальної та нематеріальної мотивації персоналу прикордонних підрозділів. Відомості про незадовільні, гірші та середньостатистичні реалізації послуг можуть бути

використані для:

- встановлення причин та умов, що приводять до відхилень від стандартів;
- визначення напрямків удосконалення нормативних приписів, критеріїв та процесів;
- обґрунтування необхідних корегувальних дій, в тому числі внесення змін до змісту загальних функцій державного управління, що пов'язані з кожним процесом постачання державної правоохоронної послуги.

Масив середньостатистичних показників реально наданих послуг дозволяє обґрунтовувати пропозиції щодо удосконалення нормативно-правових актів, які регламентують якісні властивості державних правоохоронних послуг у залежності від конкретних ділянок державного кордону та розвитку обстановки. Контур циркуляції зазначеної інформації можна вважати другою безперервною «петлею якості послуги», яка спрямовується на вдосконалення внутрішніх процесів в органах та підрозділах охорони державного кордону.

На нашу думку, формування у прикордонників чіткої уяви кінцевого продукту своєї діяльності, яким може бути надання особам та суспільству державних правоохоронних послуг, створює умови для безперервного поліпшення якості оперативно-службової діяльності. Принциповою відмінністю зазначених послуг є необхідність нормативного врегулювання компромісних та суперечливих інтересів окремих осіб та суспільства в умовах ресурсних обмежень правоохоронних органів.

Практична апробація запропонованої нами моделі зв'язків між функціями управління [9, с. 83] показала, що у польових умовах проведення складних математичних розрахунків за формулою (1) в інтересах обґрунтування управлінських рішень не завжди може бути забезпечено необхідними технічними засобами. З другого боку, складність розрахунків знижує мотиваційні фактори практичного застосування раніше розроблених математичних моделей персоналом прикордонних підрозділів.

$$P_{рез} = \left(\frac{P_{нс}^2 + P_{нк}^2}{2} \right)^{0,5} \times \cos \left[2 \arccos \left(\frac{P_{нс} + P_{нк}}{\sqrt{2(P_{нс}^2 + P_{нк}^2)}} \right) \right] \quad (1),$$

де, $P_{рез}$ – показник ефективності виконання завдань прикордонної служби та прикордонного контролю;

$P_{нс}, P_{нк}$ – показники ефективності виконання завдань прикордонної служби та прикордонного контролю.

Для спрощення розрахунків показника ефективності виконання завдань прикордонної служби та прикордонного контролю було застосовано альтернативний графоаналітичний метод. Для його застосування було враховано, що загальний показник $P_{рез}$ не може бути меншим мінімального значення показників ефективності виконання завдань прикордонної служби $p_{нс}$ та прикордонного контролю $p_{нк}$. Також він не може перевищувати середнє їх значення $p_{ср} = \frac{1}{2}(p_{нс} + p_{нк})$.

Варіант графоаналітичного способу розрахунку показника ефективності виконання завдань прикордонної служби та прикордонного контролю показаний на рис. 2. Для уніфікації розрахунків було введено допоміжні змінні $p_{max} = \max(p_{нс}, p_{нк})$ та $p_{min} = \min(p_{нс}, p_{нк})$.

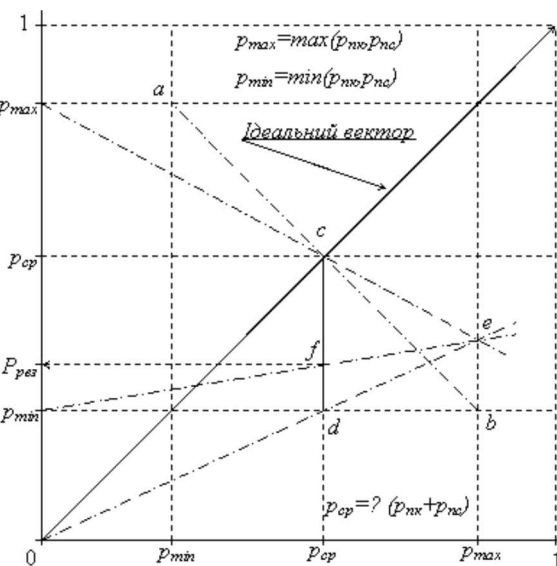


Рис. 2. Графоаналітичний спосіб розрахунку показника ефективності виконання завдань прикордонної служби та прикордонного контролю

Зважаючи на те, що ідеальний вектор утворюється при максимально можливих значеннях показників ефективності виконання завдань прикордонної служби $p_{нс}$ та прикордонного контролю $p_{нк}$, середнє значення показників ефективності виконання завдань прикордонної служби $p_{нс}$ та прикордонного контролю $p_{нк}$ (точка c) може бути знайдена побудовою відрізка $[a; b]$. Це дозволяє побудувати відрізок $[c; d]$, на якому необхідно знайти точку f , яка розподіляє відрізок $[c; d]$ пропорційно значенням показників ефективності виконання завдань прикордонної служби $p_{нс}$ та прикордонного контролю $p_{нк}$.

У наступному етапі необхідно провести прямі лінії від точок 0 та p_{max} через точки c та d , які будуть пересікатися у точці e . З використанням теореми Фалеса, шляхом побудови відрізка $[p_{min}; e]$ можна пропорційно розподілити відрізок $[c; d]$ на відрізки $[c; f]$ та $[f; d]$. Проекція точки f на вісь ординат може характеризувати показник ефективності виконання завдань прикордонної служби та прикордонного контролю $P_{рез}$.

Наведений на рис. 2 альтернативний спосіб розрахунку показника ефективності виконання завдань прикордонної служби та прикордонного контролю $P_{рез}$ дозволив отримати більш просту математичну модель розрахунків (2).

$$\begin{cases} p_{min} = \min(p_{нс}, p_{нк}); & p_{max} = \max(p_{нс}, p_{нк}); \\ P_{рез} = 0,5 \cdot p_{min} \left(3 - \frac{p_{min}}{p_{max}} \right) \end{cases} \quad (2),$$

де, p_{min}, p_{max} – допоміжні змінні;

$p_{нс}, p_{нк}$ – показники ефективності виконання завдань прикордонної служби та прикордонного контролю;

$P_{рез}$ – показник ефективності виконання завдань прикордонної служби та прикордонного контролю.

Порівняння розрахунків за формулами (1) та (2) показало, що максимальна різниця результатів не перевищує 0,01, що виявилось достатнім для обґрунтування управлінських рішень. Аналогічне відхилення від розрахунків за формулою (1) дає і графоаналітичний спосіб, який наведений на рис. 2.

Розрахунок показників ефективності виконання завдань прикордонної служби $p_{нс}$ та прикордонного контролю $p_{нк}$ у залежності від характеристик використаних різноманітних сил та засобів також можуть бути проведені графоаналітичним способом. При цьому, можна врахувати еквівалентність суми ймовірності сумісних незалежних подій проекції на вісь ординат точки пересічення прямої, що проходить через точки $A(0, p_1)$ та $B(1, 1)$ та прямої, що проходить

через точки $C(p2, 0)$ та $D(p2, \infty)$. Погрішність між математичним та графоаналітичним розрахунками не перевищувала 0,01, що також є достатнім для вирішення поставленого завдання.

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. З врахуванням викладеного, запропонований метод управління якістю державних правоохоронних послуг дозволяє постійно поліпшувати якість обслуговування мешканців прикордоння у місцевих пунктах пропуску та підвищити ефективність використання бюджетних коштів за умовою збереження керованості та гнучкості системи управління наявними силами та засобами. Важливість завдань забезпечення прикордонної безпеки вимагає використання альтернативних способів розрахунків в інтересах обґрунтування управлінських рішень у залежності від наявного часу та матеріально-технічного забезпечення управлінської діяльності.

Напрямами подальших досліджень можуть бути підходи щодо документування елементів еталонної послуги, результатів оцінки реально наданих послуг та очікувань споживачів.

Список використаних джерел.

1. Момот О. І. Менеджмент якості та елементи системи якості: Навч. посібник / О. І. Момот // . – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 368 с.
2. Кукін І. В. Удосконалення термінологічного апарату у сфері надання послуг Державною прикордонною службою України / І. В. Кукін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2012. – № 1 (41). – С. 470 – 475.
3. Горський Д. П. Определение (логико-методологические проблемы) / Д. П. Горський. – М. : Мысль, 1974. – 162 с.
4. Наумік К. Г. Проблеми державного управління: теорія і практика діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування контрольованих прикордонних районів : [монографія] / К. Г. Наумік, Т. О. Коваль, І. В. Кукін. – Х. : Вид-во ХНЕУ, 2010. – 132 с.
5. Управління якістю та елементи системи якості. Частина 2. Настанова щодо послуг : ДСТУ ISO 9004-2-96. – [Чинний від 1997-07-01]. – К. : Держстандарт України, 1997. – 52 с.
6. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів (ISO 9000:2005, IDT) : ДСТУ ISO 9000:2007. – [Чинний від 2008-01-01]. – К. : Держстандарт України, 2008. – 24 с.
7. Литвин М. М. Інтегроване управління кордонами / М. М. Литвин. – Хмельницький : НАДПСУ. – 2012. – 416 с.
8. Муравьева Н. Н. Маркетинг услуг : учебное пособие / Н. Н. Муравьева. – Ростов на Дону : Феникс, 2009. – 251 с.
9. Кукін І. В. Удосконалення процесів управління у сфері прикордонної безпеки / І. В. Кукін // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – №17. – С. 81–84.

Стаття надійшла до редакції 07.03.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"