

УДК 351.746

ОКРЕМІ АСПЕКТИ МЕТОДИКИ ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ЗДІЙСНЕННЯ ПРИКОРДОННОГО КОНТРОЛЮ У ПУНКТАХ ПРОПУСКУ ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

МОСТОВА К. В.,
ад'юнкт Національної академії
Державної прикордонної служби
України імені Богдана Хмельницького
(м. Хмельницький)

У статті опрацьовано методичний підхід до розрахунку інтегрального індексу оцінювання рівня організації здійснення прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України, сформовано адекватну систему показників та їх групи. Представлено алгоритм такої оцінки, визначено способи нормування (стандартизації) та агрегування показників в єдиний інтегральний індекс. Також встановлено способи інтерпретації кінцевих результатів оцінки та можливості її практичного використання при розробці заходів підвищення рівня організації здійснення прикордонного контролю у контексті національної безпеки.

Ключові слова: прикордонний контроль, національна безпека, державний кордон, пункт пропуску, інтегральне оцінювання.

В статье обработан методический подход к расчету интегрального индекса оценки уровня организации осуществления пограничного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Украины, сформировано адекватную систему показателей и их группы. Представлен алгоритм такой оценки, определены способы нормирования (стандартизации) и агрегирования показателей в единый интегральный индекс. Также установлены способы интерпретации конечных результатов оценки и возможности ее практического использования при разработке мер повышения уровня организации осуществления пограничного контроля в контексте национальной безопасности.

Ключевые слова: пограничный контроль, национальная безопасность, государственная граница, пункт пропуска, интегральное оценивание.

Methodical approach to calculating the integral index for assessing the level of organization of border control at border crossing points of Ukraine are determined in the article, an adequate system of indicators and their groups are formed. The algorithm of such assessment is presented, methods of regulation (standardization) and aggregation of indicators in a single integral index are determined. The methods for interpreting the final results of the assessment and the possibilities of its practical use are also defined in developing measures to increase the organization level for the implementation of border control in the context of national security.

Keywords: border control, national security, state border, border crossing point, integral assessment.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку нашої держави виконання завдань із охорони державного кордону України є однією з форм забезпечення безпеки нашої держави. Одним із пріоритетних завдань в Стратегії розвитку Державної прикордонної служби, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. [1], є впровадження європейських норм і стандартів у систему прикордонного контролю. Вирішення цього завдання потребує удосконалення організації здійснення прикордонного контролю на шляхах міжнародного сполучення.

Передумовою удосконалення організації здійснення прикордонного контролю підрозділами Державної прикордонної служби України у пунктах пропуску через державний кордон України виступає адекватна оцінка цього процесу та визначення рівня ефективності діяльності відповідних системоутворюючих підрозділів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні в Україні існує значна кількість досліджень, які стосуються теорії і практики оцінювання ефективності результатів оперативно-службової діяльності органів та підрозділів охорони державного кордону, оцінювання яких викладені у працях С. П. Гетманюка, С. О. Дмитрова, Б. Ф. Єрошина, І. С. Катеринчука, Б. В. Лейди, В. Ф. Сторожука, О. М. Шинкарука. Зокрема, у дослідженнях [2; 3] авторами було проведено аналіз системи управління органів і підрозділів охорони державного кордону. Праці [4; 5] були спрямовані на оцінку інформаційного забезпечення діяльності підрозділів охорони державного кордону. У наукових роботах [5; 6] викладені методичні підходи до оцінки ефективності та вибору раціональних значень параметрів прикордонного контролю та прикордонної служби для удосконалення управління матеріальними ресурсами. Математична модель масового обслуговування у пунктах пропуску була опрацьована у роботі [7]. Однак, представлені авторами методики базуються в основному на аналізі кількісних показників прикордонної діяльності та не враховують особливості організації здійснення прикордонного контролю, не оцінюють якість цього процесу з точок зору різних суб'єктів та об'єктів здійснення контрольних процедур.

Метою статті є опрацювання методичних підходів до оцінки рівня організації здійснення прикордонного контролю у пунктах пропуску на державному кордоні України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України № 492-р від 19.06.2013 р. «Про затвердження Плану заходів щодо розроблення, упровадження і функціонування систем управління якістю, екологічного управління та інших систем управління» передбачено розробку плану заходів щодо впровадження і функціонування систем управління якістю на вітчизняних підприємствах, в установах і організаціях відповідно до національних (міжнародних) стандартів [8]. Забезпечення виконання зазначених завдань зумовлює необхідність розробки адекватних методик оцінювання діяльності органів публічного управління та/або окремих аспектів їх діяльності.

На сьогодні в Державній прикордонній службі України розроблені окремі методики та визначені критерії оцінки оперативно-службової діяльності відділів прикордонної служби, органів охорони державного кордону тощо [9]. Проте переважна частина опрацьованих методик передбачає використання

статистичного інструментарію на основі розрахунку кількісних показників, нівелюючи тим самим якісну складову процедур діяльності. Тому розроблені методичні підходи не можуть стати підґрунтям до застосування міжнародних стандартів управління якістю публічних установ.

Умови сьогодення та перехід від контрольної до сервісноорієнтованої діяльності більшості публічних установ створюють передумови до запровадження сучасних систем управління якістю їх діяльності. Відповідні рекомендації визначені у стандартах ДСТУ ISO 9000 серії. Однією з умов запровадження системи управління якістю є оцінювання діяльності організації з трьох джерел: власна оцінка організації, результати незалежного аудиту та думка особи, яка отримала послуги цієї організації [10]. Відповідно запропонований авторський підхід передбачає проведення комплексного оцінювання рівня організації здійснення прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України у розрізі трьох блоків показників.

I блок. Кількісні показники оцінювання організаційної складової здійснення прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України, які визначаються на основі самооцінки Адміністрацією Державної прикордонної служби України. Рівень організації здійснення прикордонного контролю у пунктах пропуску залежить від трьох складових: технологічна, інформаційна та кадрова, тому оціночні показники нами запропоновано визначити в рамках цих укрупнених груп. Відомо, що показники є кількісною мірою ступеня досягнення мети дій і повинні задовольняти [4] вимогам: відповідність меті і завдань дій; бути чутливими до значимих для дій учасників чинників і до прийнятих рішень; мати зрозумілий фізичний зміст; бути зручним для обчислення і використання.

На нашу думку, одним з об'єктивних критеріїв оцінювання є відповідні показники організації прикордонного контролю у «дзеркальному» ППр, порівняння з якими є основою для адекватних висновків. Саме тому у якості показників оцінювання рівня організації ми пропонуємо використовувати дані ППр суміжної країни («дзеркальної» перевірки), що буде свідчити про прогресивність вітчизняної практики здійснення прикордонного контролю, наближеність до європейських стандартів. Такі показники у поєднанні із показниками оцінки внутрішніх тенденції розвитку (наприклад, укомплектованість посад, приріст озброєності персоналу технічними засобами), забезпечуватиме комплексність оцінювання відобразатимуть якісні зміни в рівні організації прикордонного контролю.

II блок. Показник оцінки дієвості прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України в контексті забезпечення національної безпеки. Оцінка здійснюється Департаментом внутрішнього аудиту Міністерства внутрішніх справ України. Слід відмітити, що в дослідженнях, присвячених оцінюванню ефективності прикордонного контролю та протидії протиправній діяльності у пунктах пропуску кордоні [7; 11; 12], пропонується використовувати такі показники як: кількість затриманих нелегальних мігрантів/транспортних засобів/одиниць вантажу у пунктах пропуску; кількість відмов у пропуску потенційним нелегальним мігрантів/транспортним засобам/одиницям вантажу тощо. На нашу думку, такі показники не повною мірою відображають результативність конкретного ППр, оскільки можуть бути

не стільки наслідком підвищення рівня організації в ньому, скільки зміною кількості протиправних дій в наслідок покращення чи погіршення політичної, військової ситуації на території суміжних держав.

III блок. Показники оцінки якості організації здійснення прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України. Оцінка здійснюється користувачами послуг (громадянами України, іноземцями або особами без громадянства) після проходження ними процедури прикордонного контролю шляхом заповнення анкет.

Перелік показників, їх зміст, напрям впливу, рекомендоване значення та необхідність нормування (уніфікації) наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Перелік показників оцінки рівня організації здійснення прикордонного контролю на шляхах міжнародного сполучення

Напрямок оцінки	Зміст показника	Напрямок впливу	Рекомендоване значення	Необхідність приведення до стандартного вигляду
1	2	3	4	5
I блок. Кількісні показники оцінювання організаційної складової здійснення прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України				
Технологічна складова	співвідношення кількості технічних засобів, що здійснюють контроль, в досліджуваному ППР та в ППР країни-контрагента	стимулятор	наближення або перевищення 1	Не потребує
	площа, що прикрита візуальним (радіотехнічним) спостереженням, до загальної площі пункту пропуску	стимулятор	наближення до 1	Не потребує
	сумарний час несправності (неробочого стану) технічних засобів до загального часу роботи	дестимулятор	наближення до 0	Потребує перетворення у стимулятор
	співвідношення пропускної спроможності досліджуваного ППР та ППР країни-контрагента	стимулятор	наближення або перевищення 1	Не потребує
Інформаційна складова	індекс темпу росту фондозобробності персоналу у порівнянні із попереднім роком	стимулятор	перевищення 1	Не потребує
	співвідношення кількості джерел оперативного добування інформації в досліджуваному ППР та в ППР країни-контрагента	стимулятор	наближення або перевищення 1	Не потребує
	індекс темпу росту озброєності персоналу інформаційно-технічними пристроями у порівнянні із попереднім роком	стимулятор	перевищення 1	Не потребує
Кадрова складова	кількість інформаційних запитів, що підтвердили очікуваний ризик, до загальної кількості інформаційних запитів	стимулятор	наближення до 1	Не потребує
	співвідношення кількості прикордонних народів/інспекторів прикордонної служби, що здійснюють контроль, в досліджуваному ППР та в ППР країни-контрагента	стимулятор	наближення до 1	Не потребує
	індекс укомплектованості посад	стимулятор	наближення до 1	Не потребує
	індекс темпу росту кількості правопорушень, здійснених співробітниками ППР, в розрахунок на одного співробітника	дестимулятор	наближення до 0	Потребує перетворення у стимулятор
	індекс темпу росту кількості правопорушень, серед співробітників ППР, вчинених повторно	дестимулятор	наближення до 0	Потребує перетворення у стимулятор
II блок. Показники оцінки диверсії прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України в контексті забезпечення національної безпеки				
Показники диверсії	кількість вилучених документів ППР країни-контрагента до кількості документів, що пройшли перевірку в досліджуваному ППР	дестимулятор	наближення до 0	Потребує перетворення у стимулятор
	кількість затриманих осіб у ППР країни-контрагента з числа тих, що пройшли перевірку в досліджуваному ППР	дестимулятор	наближення до 0	Потребує перетворення у стимулятор
	кількість затриманих транспортних засобів (одиночі вантажі) у ППР країни-контрагента з числа тих, що пройшли перевірку в досліджуваному ППР	дестимулятор	наближення до 0	Потребує перетворення у стимулятор
	кількість вилучених документів в досліджуваному ППР до кількості документів, що пройшли перевірку в ППР країни-контрагента	стимулятор	наближення до 1	Не потребує
	кількість затриманих осіб в досліджуваному ППР з числа тих, що пройшли перевірку у ППР країни-контрагента	стимулятор	наближення до 1	Не потребує
	кількість затриманих транспортних засобів (одиночі вантажі) досліджуваному ППР з числа тих, що пройшли перевірку у ППР країни-контрагента	стимулятор	наближення до 1	Не потребує
	кількість поглиблених перевірок, що підтвердили очікуваний ризик, до загальної кількості поглиблених перевірок	стимулятор	наближення до 1	Не потребує
кількість вилучених документів ППР країни-контрагента до кількості документів, що пройшли перевірку в досліджуваному ППР	дестимулятор	наближення до 0	Потребує перетворення у стимулятор	
III блок. Показники оцінки якості організації здійснення прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України				
Показники оцінки якості	тривалість проведення операцій контролю	дестимулятор	1	Потребує
	якість надання адміністративних послуг співробітниками ППР	стимулятор	5	Потребує
	етичність поведінки співробітників ППР	стимулятор	5	Потребує
	виявність черг на кордоні	дестимулятор	1	Потребує
	рівень індивідуальної майстерності співробітників ППР	стимулятор	5	Потребує

Примітка. Запропоновано автором

Перший блок показників передбачає двоетапний розрахунок: визначення групових індексів та інтегрального показника на основі групових. По усіх блоках показників інтегральні індекси розраховуються методом сум із врахуванням коефіцієнтів вагомості.

За результатами розрахунку інтегральних індексів за блоками показників оцінювання рівня організації здійснення прикордонного контролю на шляхах міжнародного сполучення потрібно узагальнити результати та надати їм інтерпретацію (табл.2). Для цього пропонуємо виділяти низький, середній та високий рівень відповідної оцінки.

Таблиця 2

Інтегральні індекси організації здійснення прикордонного контролю на шляхах міжнародного сполучення

Реґіон	Інтегральний індекс організаційної складової здійснення прикордонного контролю (I _I)		Інтегральний індекс дієвості прикордонного контролю (I _{II})		Інтегральний індекс якості організації здійснення прикордонного контролю (I _{III})	
	значення індексу	рівень розвитку	значення індексу	рівень розвитку	значення індексу	рівень розвитку
ППр 1....						
ППр 2....						
.....						
ППр n....						

Примітка. Складено автором

Крім цього, для візуалізації результатів пропонуємо використати геометрично-аналітичний підхід, що має вигляд «радару», кількість векторів якого відповідає кількості показників (або їх груп), що використовувались в рамках інтегрального індексу I, II чи III блоку показників. Наприклад, радар за результатами оцінки першого блоку показників містить 3 вектора, радар другого блоку – 7 векторів, третього – 5 векторів. Для одночасного відображення трьох розрахованих інтегральних індексів, також будемо радар, кожна вісь якого відображає відповідно рівень організаційної складової здійснення прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України, його дієвості та якості (рис. 1).

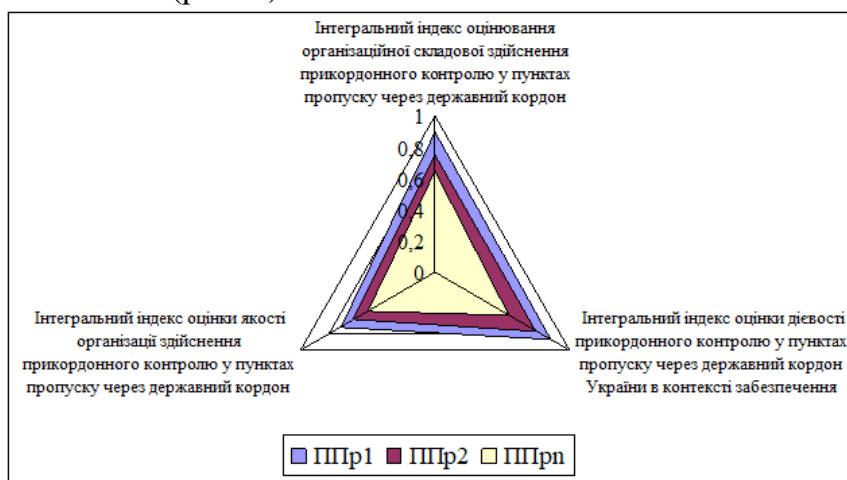


Рис. 1. Результати інтегрального оцінювання рівня організації здійснення прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України (за умовними даними)

Примітка. Побудовано автором

Кінцева процедура оцінювання передбачає згладжування наявних диспропорцій у організації здійснення прикордонного контролю у пунктах

пропуску через державний кордон України, для чого розробляються конкретні заходи, що забезпечують наближення показників до еталонних значень.

Перевагою представленого підходу є універсальність, оскільки дозволяє порівнювати між собою ППР з різними параметрами функціонування (різна пропускна спроможність, технологічні картки). При цьому така оцінка може здійснюватись як в цілому по усіх ППР, так і по окремим групам (наприклад, щодо ППР на ділянці державного кордону, що межує з однієї країною). Це забезпечується саме порівнянням показників не з середніми чи найкращими по усій сукупності даних, а на основі дзеркальної оцінки показників організації прикордонного контролю в ППР суміжної країни.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, опрацьований нами методичний підхід є відносно простим у застосуванні, дозволяє здійснювати систематичний моніторинг рівня організації здійснення прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України з подальшим їх рейтингуванням. Це дозволить розробляти адекватні та дієві заходи, спрямовані на усунення диспропорцій та забезпечення прогресивності вітчизняної практики здійснення прикордонного контролю, наближеність його до європейських стандартів.

Подальші дослідження можливі в контексті доповнення або перегляду сукупності показників оцінювання у випадку появи додаткових статичних даних, які акумулюються ДПСУ, а також використання на практиці запропонованого інструментарію.

Література:

1. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>
2. Коротюк О. Є. Про окремі аспекти реформування системи управління в органах охорони державного кордону. Збірник наукових праць – Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2010. № 16. Ч. 1. С. 3–13.
3. Олексієнко Б. М., Івашков Ю. Б. Механізм управління охороною державного кордону на ділянці прикордонного загону. Збірник наукових праць № 16. Ч. 1. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2010. С. 76–84.
4. Городнов В. П., Кириленко В. А. Основи методики оцінки достатності обсягу повідомлень для забезпечення заданої ефективності прийнятих рішень на охорону кордону. Збірник наукових праць № 41. Ч. 2. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2007. С. 10–13.
5. Литвин М. М., Катеринчук І. С., Цибровський М. Ю. Методичні підходи до обґрунтування оптимальних значень параметрів системи інформаційного забезпечення органів охорони державного кордону. Збірник наукових праць № 41. Ч. 2. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2007. С. 25–28.
6. Лейда Б. В. Методика оцінки ефективності прикордонного контролю. Науковий вісник Державної прикордонної служби України № 2. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2004. С. 3–6.
7. Катеринчук І. С. Моделювання вхідних потоків систем масового обслуговування прикордонного контролю у пунктах пропуску. Збірник наукових праць № 31. Ч. 2. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2004. С. 41–45.
8. Про затвердження Плану заходів щодо розроблення, упровадження і

функціонування систем управління якістю, екологічного управління та інших систем управління» передбачено розробку плану заходів щодо впровадження і функціонування систем управління якістю на вітчизняних підприємствах, в установах і організаціях відповідно до національних (міжнародних) стандартів : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 492-р від 19.06.2013 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/492-2013-%D1%80>

9. Про критерії оцінки стану оперативно-службової діяльності відділів прикордонної служби та органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України: наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 02.07.2009 № 480.

10. Системи управління якістю. Вимоги (ISO 9001:2008, IDT): ДСТУ ISO 9001:2009. К.: Держстандарт України, 2009. 11 с.

11. Шишолін П., Суботін В., Ананьїн О. Оцінювання діяльності прикордонних підрозділів у контексті підтримання прикордонної безпеки. Наука і оборона. 2014. №1. С.19-26.

12. Косік С. Оцінка ефективності застосування сил і засобів регіонального управління. Збірник наукових праць Національної академії державної прикордонної служби України: Військові науки. 2016. № 4(70). С.77-89.

The purpose of the article is to work out a methodical approach to calculating the integral index for assessing the level of organization of border control at border crossing points of Ukraine, to form an adequate system of indicators and their groups. It is established that nowadays separate methods and certain criteria for assessing the operational and service activities of the border guard divisions, border guard units, etc. are developed in the State Border Guard Service of Ukraine. However, most of the developed methodology involves the use of statistical tools based on the calculation of quantitative indicators, thus minimizing the qualitative component of the procedures. Thereafter, the proposed author's approach provides for a comprehensive assessment of the organization level of border control at border crossing points of Ukraine in terms of three blocks of indicators: quantitative indicators for assessing the organizational component of the implementation of border control at border crossing points of Ukraine, indicators for assessing the effectiveness of border control in the context of providing national security, and indicators for assessing the organization quality of the implementation of border control. The algorithm of such assessment is presented, methods of regulation (standardization) and aggregation of indicators in a single integral index are determined in the article. In particular, the system of indicators of evaluation has been worked out; it is substantiated that one of the objective criteria of assessment is the relevant indicators of border control organization in "mirror" border crossing points, the comparison with which is the basis for adequate conclusions. That is why it is suggested to use the data from border crossing points of adjacent country ("mirror" check) as indicators of organization level assessment, which will testify to the progressive character of the domestic practice of carrying out border control, the proximity to European standards. The methods for interpreting the final results of the assessment and the possibilities of its practical use are also defined in developing measures to increase the organization level for the implementation of border control in the context of national security.