

ЛЯШУК Р. М.,

доктор юридичних наук,
професор кафедри теорії
та історії держави і права
та приватно-правових дисциплін
(Національна академія Державної
прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького)

КУШНІР І. П.,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
теорії та історії держави і права
та приватно-правових дисциплін
(Національна академія Державної
прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького)

УДК 342.9:351.746.1(477)

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

У статті розглянуто результативність та ефективність діяльності органів охорони державного кордону, які відображають стан забезпечення надійності та недоторканості державних рубежів. Зазначено, що результативність має конкретні показники і безпосередньо залежить від ефективності виконуваних органами охорони державного кордону завдань.

Ключові слова: *результативність, ефективність, органи охорони державного кордону, державний кордон.*

В статье рассмотрены результативность и эффективность деятельности органов охраны государственной границы, отражающие состояние обеспечения надежности и неприкосновенности государственных рубежей. Отмечено, что результативность имеет конкретные показатели и непосредственно зависит от эффективности выполняемых органами охраны государственной границы задач.

Ключевые слова: *результативность, эффективность, органы охраны государственной границы, государственная граница.*

The article deals with the effectiveness and efficiency of the activity of the state border guard authorities, which reflect the state of ensuring the reliability and integrity of state boundaries. It is noted that the performance has specific indicators and directly depends on the effectiveness of the tasks performed by the authorities of the state border guard.

Key words: *effectiveness, efficiency, state border guard institutions, state border.*

Вступ. Належне забезпечення державою охорони державного кордону залишається актуальним питанням із часу виникнення державних форм життя. Про це свідчать події в Україні (2014 р. – анексія АР Крим, окупація частини території держави на сході країни)



та у світі (міжнародний тероризм, масова нелегальна міграція у зв'язку зі збройними конфліктами). Тому держава має забезпечити надійний механізм протистояння протиправній діяльності, спрямованій проти її державних кордонів, забезпечивши тим самим територіальну цілісність, але для цього треба визначити результативність та ефективність наявної системи охорони державного кордону задля подальшого її удосконалення і протистояння новим викликам.

Наукові напрацювання щодо визначення ефективності діяльності ДПСУ через її оцінювання переважно стосуються відділів прикордонної служби, зокрема, розглянуто у працях В.В. Бойко, С.В. Вороного, В.А. Гофнонга, С.М. Жука, О.П. Іванова, В.А. Кириленка, А.П. Курашкевича, Б.В. Лейди, І.Л. Матвійчука, О.М. Ставицького, В.Ф. Сторожука, В. Суботіна, П.А. Шишоліна.

Постановка завдання. Метою статті є комплексний аналіз результативності та ефективності виконання завдань з охорони державного кордону.

Результати дослідження. У державному управлінні під час оцінювання його результатів та ефективності мають, як мінімум, порівнюватись:

- цілі, які практично реалізуються у ньому, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитами;
- цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними внаслідок об'єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів);
- об'єктивні результати управління із суспільними потребами та інтересами;
- суспільні витрати, які пішли на державне управління, з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління;
- можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання [1, с. 229–230].

Безперервний моніторинг за діяльністю Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) дає змогу оцінити ефективність діяльності та результати всієї системи підпорядкованих органів. Постійний та глибинний контроль за діяльністю ДПСУ через Адміністрацію ДПСУ (далі – АДПСУ) здійснюють вищі органи влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада Національної безпеки і оборони України) і вищі органи в ієрархічній системі, органи і посадові особи, які, згідно із законодавством, наділені такими повноваженнями (контролю та нагляду).

Виконавчі органи влади, крім того, здійснюють адміністративний контроль. Наприклад, міністерства і відомства проводять перевірки, ревізії, інспекції з метою контролю діяльності нижчих органів і установ [2, с. 142].

Для держави важливий не процес, а кінцевий результат – прикордонна безпека [3, с. 162]. Наслідком діяльності ДПСУ є дотримання загальнодержавного рівня безпеки (безпеки нації, суспільства та окремого громадянина) в частині недоторканності державного кордону України та реалізації права безперешкодного перетинання державного кордону України.

Результатом ефективного виконання завдань органами охорони державного кордону є діяльність сучасного профільного органу державної влади сектора безпеки, здатного забезпечити захист національних інтересів на державному кордоні шляхом запровадження сучасної моделі охорони державного кордону в системі інтегрованого управління кордонами [4, с. 19].

Результати діяльності прикордонного відомства відображаються у конкретних показниках:

- кількість пропущених у встановленому порядку осіб (транспортних засобів);
- кількість затриманих за незаконне перетинання (спробу) державного кордону (осіб);
- кількість вилучених одиниць/кг/грн. (зброї, боєприпасів, наркотичних, вибухових та психотропних речовин, прекурсорів, товарів);
- кількість складених протоколів про адміністративні правопорушення;
- сума накладених штрафів за адміністративні правопорушення;
- кількість затриманих нелегальних мігрантів (за незаконне перетинання державного кордону, за порушення правил перебування на території України, та інші правопорушення);



– кількість відмов у пропуску іноземцям – потенційним нелегальним мігрантам [5].

Тобто результатом є ефективна протидія правопорушенням у сфері відання органів охорони державного кордону. Для повного відображення результату не вистачає показників, які мають негативне відображення у діяльності прикордонного відомства, а саме кількість правопорушень у прикордонній сфері, яким не вдалося запобігти. Висвітлення таких показників дало б змогу співвіднести позитивні та негативні результати і визначити ефективність виконання покладених державою завдань на органи охорони державного кордону.

Отже, визначити результат щодо виконання завдань з охорони державного кордону, на нашу думку, означає з'ясувати, чи забезпечує його діяльність очікуваний державою і суспільством рівень захищеності та безпеки державного кордону на ділянці відповідальності.

Оцінка виконання завдань прикордонним загonom (який є основною оперативно-службовою ланкою ДПСУ, на яку покладаються охорона визначеної ділянки державного кордону, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму, а також здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів [абз. 6, п. 2]) з охорони державного кордону має свої особливості. Слушно думку з приводу особливості визначення оцінки оперативно-службової діяльності органів охорони державного кордону висловив В.П. Золотов: ДПСУ не виробляє матеріальних благ і, на думку багатьох науковців, вона лише споживає матеріальні блага. Діяльність прикордонників має реальний кінцевий результат – рівень прикордонної безпеки, який відображає стан захищеності та реалізації національних інтересів на державному кордоні, у прикордонній смузі, контрольованих прикордонних районах, пунктах пропуску, виключній (морській) економічній зоні [7, с. 29].

Оцінці підлягають виконані завдання, які реалізовує прикордонний загін, чітко визначені Положенням про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України (далі – Положення). У п. 1 згаданого вище Положення закріплено, що орган охорони державного кордону – це оперативно-службова й адміністративно-господарська ланка Державної прикордонної служби України, яка безпосередньо виконує поставлені перед ДПСУ завдання у межах визначеної ділянки щодо забезпечення недоторканності державного кордону України [6]. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» визначає: «На Державну прикордонну службу України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні» [8, ст. 1]. Враховуючи ділянку державного кордону, яка охороняється прикордонним загonom, зазначимо, що оцінці підлягає досягнутий рівень забезпечення недоторканності державного кордону на ділянці відповідальності.

Охорону державного кордону прикордонний загін здійснює шляхом оперативно-службової діяльності, яка становить комплекс правоохоронних, оперативних, режимних та інших заходів, спрямованих на реалізацію функцій ДПСУ [9, п. 5]. Оцінку стану виконання завдань з охорони державного кордону визначає ефективність організації і функціонування всіх суб'єктів управління і підпорядкованих підрозділів, утримання в належному стані засобів охорони кордону. Тому слушною є думка, що в основі методології оцінки ефективності дій прикордонних підрозділів має бути системний підхід [10, с. 29].

Нормативні вимоги щодо оцінки діяльності ґрунтовані на співвідношенні очікуваного та досягнутого результату. Для оцінки будь-якої роботи чи явища потрібні показники, які відображають ступінь доцільності цих робіт або явищ. Такими універсальними показниками, яким має відповідати діяльність будь-якої інституції, є якість, результативність та ефективність [11, с. 82], що беззаперечно стосується і типового прикордонного загону.

Такі показники, як «якість», «результативність» та «ефективність», повинні мати чіткі критерії оцінки. Оцінювання ефективності та якості діяльності прикордонного загону має відбуватися на всіх етапах процесу прийняття рішень. Нині в Україні немає досвіду оцінювання діяльності органів влади на кожному етапі процесу прийняття управлінських рішень, що є суттєвим гальмуючим чинником підвищення якості управлінських послуг та діяльності органів влади загалом.



Критерії оцінки результативності діяльності влади використовуються у багатьох розвинених демократичних країнах та допомагають оцінювати якість й ефективність послуг, що надають органи публічної влади, результативність та ефективність їх діяльності.

Загалом критерії оцінки результативності діяльності органів влади використовуються з таких основних причин:

1. *Оцінка допомагає поліпшити якість самої діяльності.* Урядові програми існують для удосконалення діяльності органів охорони кордону, покращення надання послуг громадянам у перетинанні кордону, забезпеченні належного рівня прикордонної безпеки, мають відповідати європейським стандартам.

2. *Критерії оцінки посилюють відповідальність.* Вони мають важливе значення для бюджетного процесу, який можуть значно покращити шляхом оцінки відповідності рівня послуг витратам коштів.

3. *Критерії оцінки підвищують прозорість діяльності влади,* тому що документи щодо оцінки результативності її діяльності на основі зазначених критеріїв завжди доступні широкому колу громадськості [12].

У науковій літературі розглядається кілька варіантів оцінювання діяльності у прикордонній сфері, які охоплюють різні критерії.

За одним варіантом враховуються такі критерії:

- рівень протидії протиправній діяльності на державному кордоні;
- рівень професійної готовності персоналу до виконання завдань за призначенням;
- рівень правопорядку та дисципліни серед персоналу;
- оцінка громадської думки місцевого населення та учасників прикордонного руху в пунктах пропуску через державний кордон на ділянці відповідальності.

Передбачається також застосування принципу децентралізації, який полягатиме в делегуванні регіональним управлінням ДПСУ прав оцінювання підпорядкованих відділів прикордонної служби. З метою мінімізації похибки під час оцінювання за АДПСУ залишається право на здійснення вибіркового контролю шляхом здійснення перевірок підрозділів [13, с. 19]. Така система оцінювання відповідає своїй головній меті – управління наявними силами та засобами для постійного підвищення якості виконання завдань органами та підрозділами охорони державного кордону у сфері прикордонної безпеки в умовах системи інтегрованого управління кордонами [13, с. 25].

За другим варіантом враховуються такі критерії:

- стан управлінської діяльності з охорони кордону;
- забезпечення охорони кордону;
- забезпечення адміністративного провадження;
- забезпечення дисципліни;
- урахування складності оперативної обстановки.

При цьому за основу беруть кількісне вираження негативних та позитивних результатів за відповідним напрямом роботи [14].

За третім варіантом враховується рівень:

- протидії загрозам на державному кордоні;
- управлінської діяльності;
- професійної підготовки персоналу;
- мотивації персоналу;
- громадської думки [15].

У цих критеріях спостерігається відхід від головної правоохоронної складової частини у діяльності підрозділів охорони кордону, а також неврахування стану правопорядку суспільних відносин та законності правозастосовної діяльності у сфері охорони кордону. Пропонується з метою оцінювання ефективності діяльності підрозділу враховувати не стільки кількісні показники припинених правопорушень і вчинених дій, скільки стан правопорядку у відповідній сфері суспільних відносин, що адмініструються цим підрозділом. Для правоохоронного підрозділу демократичної держави найкращим показником є забезпечення законності у відповідних суспільних відносинах [3, с. 163].



Необхідність використання системного підходу для оцінки ефективності дій прикордонних підрозділів зумовлена тим, що в процесі виконання завдань з охорони (оборони) державного кордону протиборчі сторони (прикордонники і порушники прикордонного законодавства) являють собою складні системи в найширшому сенсі цього слова. Як свідчить аналіз, вирішення проблем у прикордонній сфері діяльності можливе тільки у разі раціонального поєднання заходів інформаційного, соціально-економічного та оперативно-військового характеру в межах скоординованої загальнодержавної системи [10, с. 60]. Обґрунтування оціночного рівня зазначеного структурного елемента є актуальним через те, що поки не існує об'єктивного методологічного підходу до оцінки службової діяльності підрозділу охорони державного кордону загалом.

Варто погодитись із думкою, що самі статистичні дані не можуть бути підґрунтям для визначення успішності або неуспішності оперативно-службових дій підрозділу, тому що неможливо однозначно визначити кількість порушників прикордонного режиму [16, с. 30–33]. Є модель оцінки виконання завдань, універсальна для всіх органів виконавчої влади, яка враховує такі показники, як: якість, результативність та ефективність. Ступінь їх забезпечення можна виявити під час контролю, який може бути зовнішнім (здійснюють органи, яким підзвітна і підконтрольна ДПСУ) та внутрішнім (АДПСУ, Регіональне управління ДПСУ та самоконтроль).

Особливості оцінювання діяльності окремо взятої інституції розкриваються за допомогою критеріїв, які допомагають виявити, якою мірою сили та засоби органу охорони державного кордону спроможні виконувати завдання, що покладаються державою на прикордонне відомство на ділянці відповідальності.

Висновки. Результативність органів охорони державного кордону це конкретні показники, які відображають діяльність усього прикордонного відомства, надають інформацію про кількість осіб, які перетнули кордон легально, нелегально тощо. Результативність безпосередньо залежить від ефективності виконуваних завдань, яка визначається через оцінювання діяльності органів охорони державного кордону. Належне використання прикордонним загоном наявних сил та засобів в охороні державного кордону дає змогу забезпечити дотримання загальнодержавного рівня безпеки в частині недоторканності державного кордону України та реалізації права безперешкодного перетинання державного кордону України, за умови відповідного правового регулювання. Для того щоб з'ясувати, чи забезпечує діяльність органу охорони державного кордону очікуваний державою і суспільством рівень захищеності та безпеки на ділянці відповідальності, необхідно зіставити позитивні і негативні результати та оцінити його діяльність щодо виконання завдань з охорони державного кордону. Детальне дослідження щодо позитивних та негативних результатів діяльності може стати предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Мельник А.Ф. Державне управління : підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
2. Крестовська Н.М. Теорія держави і права. Підручник. Практикум. Тести : підручник / Н.М. Крестовська, Л.Г. Матвєєва. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 584 с.
3. Ляшук Р.М. Діяльність відділів прикордонної служби Державної прикордонної служби України (адміністративно-правовий аспект) : [монографія] / Р.М. Ляшук ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Л. Грохольського. – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2015. – 386 с.
4. Шишолін П. Оцінювання діяльності прикордонних підрозділів у контексті підтримання прикордонної безпеки / П. Шишолін, В. Суботін, О. Ананьїн // Наука і оборона. – 2014. – № 1. – С. 19–26.
5. Адміністрація Державної прикордонної служби України. Охорона державного кордону. Результати оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dpsu.gov.ua/ua/potochniy-rik>.



6. Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України : Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 15 лютого 2005 р. № 116 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – С. 27.

7. Золотов В.П. Методичний підхід щодо оцінки оперативно-службової діяльності органів охорони державного кордону // В.П. Золотов // Вісник Державної прикордонної служби. – 2010. – № 2. – С. 28–30.

8. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України – 2003. – № 27. – Ст. 208.

9. Статут Державної прикордонної служби з охорони державного кордону України. Частина I. Прикордонний загін (проект). – Хмельницький: Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького. – 2004. – 101 с.

10. Кириленко В.А. Використання системного підходу для оцінки ефективності виконання завдань прикордонними підрозділами на ділянці відповідальності / В.А. Кириленко, А.П. Курашкевич // Наукове забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України : тези VII Науково-практичної конференції. – Харків : Національна академія Національної гвардії України, 2016. – С. 60–61.

11. Царенка В.І. Кінологічне забезпечення Державної фіскальної служби України : [монографія] / за заг. ред. В.І. Царенка. – Хмельницький : ФОП Мельник А.А., 2015. – 348 с.

12. Бабінова О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/monitor/September/6.htm>.

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

14. Литвин М.М. Рекомендації щодо визначення рейтингів органів (підрозділів) охорони державного кордону за результатами оперативно-службової діяльності / М.М. Литвин, І.С. Катеринчук, М.Ю. Цибровський // Збірник наукових праць. – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2009. – № 48/1. – С. 34–36.

15. Субботин В.А. Современные подходы к формированию оценки результатов служебной деятельности пограничных подразделений / В.А. Субботин, О.В. Ананьин // Сборник докладов международной научно-практической конференции на тему: «Роль военной науки в обеспечении безопасности государства». – Алма-Аты : Академия ПС КНБ Республики Казахстан, 2013. – С. 180–184.

16. Сторожук В.Ф. Методика оцінки ефективності виконання завдань з охорони державного кордону інспекторами прикордонної служби на ділянках прикордонних застав органів охорони державного кордону / В.Ф. Сторожук // Збірник наукових праць. – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2007. – № 38/1. – С. 30–33.

