

УДК351.746.1(477)

В.О. СЛЮСАРЄВ, Харківський національний університет внутрішніх справ

КЛАСИФІКАЦІЯ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Ключові слова: персонал, органи Державної прикордонної служби, Україна

Аналіз персоналу органів Державної прикордонної служби України (далі - ДПС) надав змогу зробити висновок про його різноманітність, у зв'язку з чим доцільною буде класифікація усіх працюючих у ДПС України за певними критеріями, що дозволить чітко визначити особливості окремих його груп, які характеризуються певними ознаками. До питань класифікації персоналу органів ДПС України частково зверталися О.П. Бевзюк, В.Т. Білоус, О.Ф. Брюховецький, М.М. Литвин, В.М. Серватюк, А.С. Сіцинський, М.М. Тарнавський, В.О. Шамрай та інші науковці. Проте ряд актуальних і практично значущих проблем у цій сфері потребують подальшої розробки. Наукова новизна статті визначається тим, що у ній виокремлено нові та практично значимі критерії класифікації персоналу органів ДПС, надано пропозиції з удосконалення нормативних актів з досліджуваних питань.

Якщо звернутися до адміністративно-правової науки та науки "Управління персоналом", то можна помітити досить різні підходи науковців до класифікації персоналу в цілому та його окремих груп зокрема. За основу такої класифікації обираються певні критерії. Так, за таким критерієм, як характер виконуваних функцій, О.В. Крушельницька та Д.П. Мельничук виокремлюють дві основні категорії персоналу: управлінський та виробничий. Управлінський персонал - це працівники, трудова діяльність яких спрямована на виконання конкретних управлінських

функцій. До них відносяться лінійні та функціональні керівники і спеціалісти. Керівники, які спрямовують, координують і стимулюють діяльність виробництва, розпоряджуються ресурсами організації, приймають рішення, несуть повну відповідальність за досягнення цілей організації і мають право приймати рішення, відносяться до лінійних. Керівники підрозділів, основне завдання яких полягає у сприянні ефективній роботі лінійних керівників, відносяться до функціональних. Керівники і головні спеціалісти в сукупності створюють адміністрацію. Спеціалісти (інженери, економісти, техніки, технологи, психологи) зайняті створенням і впровадженням у виробництво нових знань, технологій та розробкою варіантів рішень окремих виробничих і управлінських проблем. Технічні спеціалісти (службовці) надають технічну та інформаційну допомогу апарату управління (збір, обробка, збереження і передача інформації). Специфіка їх діяльності полягає у виконанні стандартних процедур і операцій, які переважно піддаються нормуванню. Виробничий персонал - це виконавці, які запроваджують у життя рішення керівників, безпосередньо реалізують плани організації, зайняті створенням матеріальних цінностей або наданням виробничих послуг [1, с.11-12].

О.В. Крушельницька та Д.П. Мельничук пропонують й інші критерії класифікації персоналу, зокрема, такі, як: характер професії (спеціальності); рівень кваліфікації працівників (висококваліфіковані, кваліфіковані, низько кваліфіковані, некваліфіковані); характер компетенції (функціональна, інтелектуальна, ситуаційна та соціальна); вікова структура; стаж роботи; рівень освіти [1, с.12-13].

На нашу думку, кожен із приведених вище критеріїв є доцільним для характеристики персоналу, а тому має право на існування. Сутність та мета того чи іншого критерію і полягає у тому, щоб більш чітко визначити особливості певної групи працюючих, передбачити для них спеціальні вимоги, за-

вдання та надати відповідні повноваження, які повинні знайти належне відображення у професійно-кваліфікаційних характеристиках та посадових інструкціях. Однак найбільш узагальнюючим вважаємо перший критерій (характер виконуваних функцій), за якими О.В. Крушельницька та Д.П. Мельничук весь персонал зводять у дві основні категорії: управлінський та виробничий. Вважаємо, що більш обґрунтованим критерієм для поділу персоналу на управлінський та виробничий був би характер повноважень, тобто наявність владно-розпорядчих прав та обов'язків, про що мова буде йти нижче.

В юридичній літературі зустрічаються різноманітні підходи до класифікації окремих груп персоналу. Наприклад, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла державних службовців класифікують за такими критеріями:

1) залежно від розподілу державної влади: а) державні службовці органів законодавчої влади, б) державні службовці органів виконавчої влади, в) державні службовці органів судової влади;

2) залежно від характеру державної служби: а) цивільні державні службовці, б) спеціалізовані (мілітаризовані) державні службовці;

3) залежно від обсягу посадових обов'язків: а) посадові особи, б) особи, що не є посадовими [2, с.20].

Щойно приведену класифікацію можна визнати як таку, що має лише теоретичне або наукове значення, оскільки питання про віднесення до державних службовців посадових осіб законодавчої та судової влади є дискусійним, тобто таким яке обговорюється лише як перспектива у наукових колах. Теж саме стосується і мілітаризованих осіб, яких також пропонується віднести до державних службовців. Однак на даний час такі категорії службовців не є державними службовцями, оскільки їм не присвоюються ранги державної служби.

Г.І. Петров державних службовців поділяє на:

1) керівників, які організовують, спрямо-

вують і координують роботу підлеглого їм апарату, контролюють виконання управлінських рішень, інспектують, здійснюють підбір і розстановку кадрів;

2) оперативних працівників, діяльність яких полягає у кваліфікованій розробці питань, підготовці проектів рішень, що приймаються та затверджуються єдиноначальними та колегіальними керівниками органу або його структурного підрозділу (юристи, інженери, економісти);

3) технічних виконавців, які безпосередньої участі у здійсненні управлінських функцій не беруть, а виконують допоміжну роботу, пов'язану із здійсненням управлінських функцій [3, с.163-164].

Подібні класифікації для характеристики державних службовців використовують М.М. Конін [4, с.27], А.І. Щербак [5, с.78], Ю.П. Битяк [6, с.91] та інші науковці, однак називають їх групи по-різному.

Розглянувши вище теоретичні та наукові класифікації персоналу різних органів державного управління, пропонуємо перейти до розгляду законодавчих засад класифікації персоналу ДПС України. Так, у ст.14 Закону України "Про Державну прикордонну службу України" усіх працюючих в органах ДПС законодавець об'єднує у дві групи: військовослужбовців та працівників Державної прикордонної служби України [7]. Поділ, за термінологією цього Закону, "особового складу" на військовослужбовців та працівників ДПС є необґрунтованим, оскільки військовослужбовці також є працівниками, різновидом суспільно-корисної праці яких є військова служба.

Аналіз Закону України "Про Державну прикордонну службу України" надав змогу виокремити інший критерій класифікації персоналу органів ДПС, а саме – *вид органу ДПС в якому працює* (знаходиться у штаті) окремий працівник чи їх група. За цим критерієм персонал ДПС можна об'єднати у такі групи: 1) який працює (проходить службу) в Адміністрації Державної прикордонної служби України та її територіальних (регіональ-

них) органах управління, частина з яких є державними службовцями; 2) який працює (проходить службу) в спеціалізованих з питань охорони державного кордону територіальних органах ДПС, зокрема, підрозділах морської охорони, прикордонних загонах, окремих контрольно-пропускних пунктах, авіаційних частинах, розвідувальних органах та підрозділах спеціального призначення.

Крім щойно приведеного критерію, можливою є класифікація персоналу ДПС України і за таким, як *характер виконуваних функцій*, відповідно з яким персонал ДПС доцільно звести у дві групи: 1) який виконує основні (правоохоронні чи військові) функції з питань охорони та захисту державного кордону. Це особи, які працюють (проходять службу) в підрозділах морської охорони, прикордонних загонах, окремих контрольно-пропускних пунктах, авіаційних частинах, розвідувальних органах та підрозділах спеціального призначення; 2) який виконує забезпечувальні функції, а саме працює (проходить службу) в органах забезпечення, до яких ст.13 Закону України “Про Державну прикордонну службу України” віднесено “підприємства, установи, а також підрозділи технічного, матеріального, медичного та інших видів забезпечення, які функціонують як самостійно, так і в складі відповідно спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону, його територіальних органів, Морської охорони, інших органів охорони державного кордону, навчальних закладів Державної прикордонної служби України” [7].

Аналізуючи інший законодавчий акт з досліджуваних питань – Закон України “Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України” [8], який відповідно до його преамбули поширюється і на Державну прикордонну службу України, ми виявили можливості для класифікації персоналу ДПС, а саме тієї його частини, яка зветься військовослужбовцями, за таким критерієм - як *військова субординація*, відповідного до якого їх доцільно поді-

лити на: 1) командирів (начальників) та 2) підлеглих. Так, відповідно до пунктів 5 та 6 цього Закону “за стан дисципліни у військовому об’єднанні, з’єднанні, частині (підрозділі), закладі та установі відповідає командир, ...який зобов’язаний постійно підтримувати військову дисципліну, вимагати її дотримання від підлеглих, не залишати поза увагою жодного дисциплінарного правопорушення”. “Право командира - віддавати накази і розпорядження, а обов’язок підлеглого - їх виконувати, крім випадку віддання явно злочинного наказу чи розпорядження. Наказ має бути виконаний сумлінно, точно та у встановлений строк” [8].

Велику кількість критеріїв для класифікації військовослужбовців органів ДПС можна виокремити, аналізуючи Указ Президента України “Про положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців” [9], яким затверджено “Положення про проходження військової служби особами офіцерського складу, прапорщиками (мічманами) Збройних Сил України” та “Положення про проходження військової служби солдатами (матросами), сержантами і старшинами Збройних Сил України”. Так, уже із назв вище приведених Положень можна говорити про такий критерій класифікації військовослужбовців ДПС, як - *відношення до офіцерського складу*, відповідно до якого усі військовослужбовці ДПС поділяються на осіб офіцерського складу, прапорщиків (мічманів) та осіб, які не є офіцерами (солдати, матроси, сержанти, старшини).

Серед інших критеріїв класифікації військовослужбовців ДПС відповідно до вище приведених Положень доцільно назвати і такі:

1) *за видом військової служби*: військова служба за контрактом; військова служба за призовом; кадрово військова служба;

2) *залежно від присвоєних військових звань*: рядовий та начальницький склад. Крім того, наприклад, офіцерський начальницький склад поділяється на: молодший офіцерський

склад (молодші офіцери); старший офіцерський склад (старші офіцери); вищий офіцерський склад (вищі офіцери);

3) *за характером комплектування*: а) ті, які комплектуються за контрактом; б) ті, які комплектуються за призовом;

4) *залежно від виду присвоєних спеціальних звань*: а) офіцерський склад: молодший лейтенант, лейтенант, старший лейтенант, капітан (капітан-лейтенант), майор (капітан 3 рангу), підполковник (капітан 2 рангу), полковник (капітан 1 рангу), генерал-майор (контр-адмірал), генерал-лейтенант (віце-адмірал), генерал-полковник (адмірал); б) не офіцерського складу: рядовий (матрос), старший солдат (старший матрос), молодший сержант (старшина 2 статті), сержант (старшина 1 статті), старший сержант (головний старшина), старшина (головний корабельний).

Вище ми проаналізували критерії класифікації персоналу ДПС України, які отримали чітке законодавче закріплення. Нижче пропонуємо до уваги й інші критерії його класифікації, які, на нашу думку, також мають практичне значення. Це такі, як:

1. *Наявність (відсутність) спеціального звання*. За названим критерієм весь персонал ДПС можна об'єднати у дві великі групи: а) особи, які мають спеціальні звання та які у зв'язку з цим є військовослужбовцями; б) особи, які не мають спеціальних звань, у зв'язку з чим працюють в органах ДПС за трудовою угодою (контрактом), їх іще називають вільнонайманими працівниками. На працівників цієї категорії повністю поширюється трудове законодавство, частина таких працівників є державними службовцями. Безсумнівною перевагою цієї класифікації є її загальність, оскільки вона охоплює всіх без винятку осіб, які реалізують будь-які трудові функції в органах ДПС України.

2. *За функціональною спрямованістю* усіх працюючих в органах ДПС можна об'єднати у такі групи: а) допоміжний (технічний, обслуговуючий) персонал; б) фахівці (спеціалісти); в) представники адміністративної вла-

ди; г) посадові особи. Так, допоміжний персонал виконує матеріально-технічні операції, що не тягнуть юридичних наслідків, здійснює підготовку та оформлення документів, господарське обслуговування, діловодство тощо, тобто своєю діяльністю готують умови для здійснення юридично значущих дій. Матеріально-технічні операції, які вони здійснюють, носять допоміжний характер, їх основне призначення - обслуговування самого процесу управління, всіх інших форм управлінської діяльності в ДПС України. Наприклад, Ю.П. Битяк матеріально-технічні операції поділяє на такі види: а) діловодські (всі операції, які пов'язані з виготовленням документів органами управління і яким притаманні технічний характер листування, передрук, розмноження тощо); б) безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів або майна, видачу виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення та ін.); в) реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів та подій у сфері управління); г) статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил); д) інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, дача відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів); е) по систематизації матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб); є) інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних технологій в різних ланках державного управління) [6, с.126].

До фахівців (спеціалістів) належать особи, які мають вищу освіту і виконують роботу, що вимагає додаткових знань або трудових навичок у певній сфері. Їх посади не пов'язані з керівною діяльністю і також не тягнуть юридичних наслідків, і лише в окремих випадках, як виняток, дії цієї категорії

осіб, можуть мати юридичні наслідки. Фахівцями (спеціалістами) в органах ДПС є економісти, юрисконсультанти, референти, інженери, експерти, педагоги, лікарі тощо. Основою віднесення персоналу органів ДПС до спеціалістів є використання ними професійних знань, вмінь і навичок, набутих у результаті спеціалізованого навчання чи практичного досвіду. Вони не мають підлеглих їм за посадою осіб і, відповідно, права розпоряджатися у сфері внутрішньо-організаційної діяльності ДПС.

Представники адміністративної влади наділені правом давати обов'язкові для виконання вказівки (розпорядження, команди) особам, які не підлеглі їм по службі, а також застосовувати заходи адміністративного примусу до осіб, які їх не виконують.

Відповідно до п.1 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 р. № 5 "Про судову практику у справах про хабарництво", до представників влади належать працівники державних органів та їх апарату, які наділені правом у межах своєї компетенції ставити вимоги, а також приймати рішення, обов'язкові для виконання юридичними і фізичними особами незалежно від їх відомчої належності чи підлеглості [10].

До цієї категорії персоналу ДПС належать як військовослужбовці, так й інші працівники ДПС, які виконують оперативно-службові завдання, і у зв'язку з чим наділені владними, у тому числі примусовими правами, які можна об'єднати у три групи:

1) попереджуючі (запобіжні), метою яких є попередження протиправних дій та інших дій, які можуть призвести до небажаних наслідків;

2) припиняючі, метою яких є припинення розпочатих протиправних дій;

3) забезпечуючі, метою яких є створення умов для складення необхідних документів, здійснення подальших дій;

4) карально-примусові, метою яких є притягнення до відповідальності, наприклад, накладення адміністративного стягнення на

правопорушника.

До посадових осіб органів ДПС України необхідно віднести керівників та їх заступників, на яких покладено здійснення організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських функцій, як зовнішнього, так і внутрішнього спрямування. Згідно з п.1 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 р. № 5 "Про судову практику у справах про хабарництво", організаційно-розпорядчими вважаються обов'язки по здійсненню керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їх заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконробы, бригадири тощо) [10]. Згідно цієї ж Постанови Пленуму Верховного Суду України, адміністративно-господарськими обов'язками вважаються "обов'язки по управлінню або розпорядженню майном (встановлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-економічних, постачальних, фінансових відділів і служб, завідувачих складами, магазинами, майстернями, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревизорів та контролерів тощо" [10].

Владний характер посадових повноважень допомагає здійснювати вплив на інших працівників з метою забезпечення ефективності їх діяльності. Посадові особи наділені правом вчиняти службові дії, які породжують юридичні наслідки для інших осіб (наприклад, мають право приймати на роботу осіб та звільняти їх), підписувати документи на

розпорядження фінансовими та матеріальними цінностями, приймати адміністративні акти.

Необхідно звернути увагу і на те, що у Законі України “Про Державну прикордонну службу України” поряд із категорією “посадова особа” використовується і категорія “службова особа”. Так, в останньому абзаці ст.20 цього Закону зазначено, що “у випадках, передбачених законом, посадові та службові особи Державної прикордонної служби України здійснюють також і інші повноваження” [7], у зв’язку з чим можна зробити висновок про розмежування вказаних категорій законодавцем. Звідси виникає запитання: “А кого саме необхідно вважати службовими особами ДПС?” - звичайно такої відповіді цей Закон не дає. На нашу думку, службовими особами треба вважати усіх тих, які не належать до посадових. Ними є допоміжний (технічний, обслуговуючий) персонал, фахівці (спеціалісти) та представники адміністративної влади, на яких покладено виконання чітко визначених службових завдань, функцій та обов’язків, навіть якщо вони носять і забезпечувальний характер.

3. *Залежно від характеру праці (служби)*, персонал органів ДПС можна поділити на дві великі групи: а) цивільний персонал; б) мілітаризований персонал. Необхідно погодитись із думкою О.В. Петришина, який зазначає, що основною відмінністю цивільної служби від мілітаризованої є використання цивільних (невійськових) методів управління, а також те, що перші є не військовими, а цивільними особами і не перебувають на військовій чи воєнізованій службі з усіма її атрибутами [11, с.119].

4. *За обсягом владних повноважень*, персонал органів ДПС можна об’єднати у дві групи: а) керівники (начальники); б) підлеглі, що стосується як військовослужбовців, так і вільнонайманих осіб. Перші з них наділені правом давати обов’язкові для виконання вказівки (накази, розпорядження, команди), другі зобов’язані їх виконувати.

5. *За напрямком (сферою) діяльності*, пе-

рсонал органів ДПС можна об’єднати у три групи: а) особи, які мають переважно внутрішньо-організаційні повноваження (обслуговуючий персонал); б) особи, які переважно мають повноваження публічного характеру (представники влади); в) особи, які мають владні повноваження як публічного, так і внутрішньо-організаційного характеру (керівники, заступники керівників, спеціалісти).

Класифікацію персоналу органів ДПС України можна було би продовжувати й далі, обираючи за її основу певні критерії (вік, стать, стаж роботи, освіту тощо), однак класифікація за такими критеріями буде мати більше теоретичне ніж практичне значення, а отже є недоцільною. Вище, ми обрали ті критерії класифікації персоналу, які, на нашу думку, можуть мати практичне значення під час роботи з персоналом, зокрема: по-перше, більш чітко визначити особливості певної групи працюючих в органах ДПС; по-друге, передбачити для них спеціальні вимоги, завдання та надати відповідні повноваження, які повинні знайти належне відображення у професійно-кваліфікаційних характеристиках та посадових інструкціях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Крушельницька О.В. Мельничук Д.П. Управління персоналом: Навчальний посібник. -К.: “Кондор”, 2003. -296 с.
2. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Організація державної служби в Україні: Навчально-методичний посібник. –Одеса: Юридична література, 2002. –328 с.
3. Петров Г.И. Основы социалистического управления. –Л.: Изд-во ЛГУ, 1974. –478 с.
4. Служба в государственных и общественных организациях: Межвуз. сб. науч. тр. –Свердловск: СЮИ, 1988. –134 с.
5. Щербак А.И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. -К.: Наук. думка, 1980. -133 с.
6. Адміністративне право України: Підручник /За ред. Ю.П. Битяка. –Харків: Право, 2000. –520 с.

7. Закон України “Про Державну прикордонну службу України” від 3.04.2003 р. // ВВР України. –2003. –№ 27. –Ст.208.

8. Закон України “Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України” від 24.03.1999 р. // ВВР України. –1999. –№ 22-23. –Ст.197.

9. Указ Президента України “Про положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців” від 7.11.2001 р., № 1053.

10. Постанова Пленуму Верховного Суду України “Про судову практику у справах про хабарництво” від 26.04.2002 р. № 5 // Юридичний вісник. –№ 28 (368). –13-19 липня 2002 р.

11. Петришин О.В. Види державної служби: загальнотеоретичний підхід // Вісник Академії правових наук. –2000. –№ 23. –С.116-128.

Слюсарев В.О. Класифікація персоналу органів Державної прикордонної служби України // Форум права. -2008. -№ 1. –С.382-388 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08svorcu.pdf>

Виокремлено нові та практично значимі критерії класифікації персоналу органів ДПС, надано пропозиції з удосконалення нормативних актів з досліджуваних питань.

Слюсарев В.О. Классификация персонала органов Государственной пограничной службы Украины

Выделены новые и практически значимые критерии классификации персонала органов ГПС, представлены предложения по усовершенствованию нормативных актов по исследуемым вопросам.

Sljusarev V.O. Classification of the personnel for bodies of the State boundary service of Ukraine

New and practically significant criteria of classification of the personnel for bodies State boundary service are allocated, offers on improvement of statutory acts on researched questions are submitted.