

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**Слюсарєв Вадим Олексійович**

УДК 342.95

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОБОТИ  
З ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Харків – 2011**

*Дисертацією є рукопис.*

Роботу виконано в Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

- Науковий керівник:** кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
**Музичук Олександр Миколайович,**  
Харківський національний університет  
внутрішніх справ, начальник науково-  
дослідної лабораторії з розроблення  
законодавчих та інших нормативно-  
правових актів
- Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук  
**Попович Євген Миколайович,**  
прокуратура м. Харкова, прокурор міста;
- кандидат юридичних наук  
**Бараш Євген Юхимович,**  
Управління Державного департаменту  
України з питань виконання покарань у  
Харківській області, заступник начальника

Захист відбудеться 24 лютого 2011 року о 11 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ (м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий 24 січня 2011 р.

**В. о. вченого секретаря**  
спеціалізованої вченої ради

**О. П. Гетманець**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Ефективне функціонування органів та підрозділів Державної прикордонної служби України (далі – ДПС) безпосередньо залежить від забезпечення високої якості її кадрового потенціалу, відповідності роботи з персоналом сучасним вимогам, від постановки цієї діяльності на міцне наукове підґрунтя. Проте у питаннях правового регулювання та організації роботи з персоналом в органах ДПС накопичилось чимало проблем, які суттєво впливають на якість кадрового забезпечення і, як наслідок, на ефективність виконання покладених на органи та підрозділи ДПС завдань та функцій щодо охорони та захисту державного кордону. Серед таких щонайперше необхідно назвати: недосконалість сучасної системи професійного відбору кандидатів на службу (навчання) до органів ДПС України; невідповідність професійної підготовки персоналу органів ДПС вимогам, які сьогодні висуваються до професії прикордонника; необхідність перегляду видів та критеріїв оцінювання службової діяльності персоналу органів ДПС; недостатній правовий та соціальний захист персоналу цієї правоохоронної структури; прорахунки у виховній роботі та психологічному забезпеченні службової діяльності персоналу ДПС, наслідком яких є трудові конфлікти, позастатутні відносини, а інколи й службові правопорушення, які у комплексі дискредитують органи ДПС, підривають престиж професії прикордонника. Переважна більшість названих вище проблем виникли у тому числі й через відсутність системних наукових досліджень у цій сфері.

Частково до окресленої проблематики зверталися О. П. Бевзюк, О. Ф. Брюховецький, М. М. Литвин, В. М. Серватюк, А. С. Сіцінський, М. М. Гарнавський та інші фахівці системи Державної прикордонної служби України. Проте деякі теоретичні та практичні питання роботи з персоналом в органах ДПС досліджені недостатньо, а окремі публікації носять фрагментарний, а то й публіцистичний характер.

Таким чином, нагальна необхідність удосконалення роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби, з одного боку, та відсутність системних наукових досліджень у цій сфері, з іншого, обумовлюють актуальність і важливість комплексного дослідження адміністративно-правових засад роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби України.

**Зв'язок з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконане відповідно до п. 4 Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, затвердженої Указом Президента України від 19 червня 2006 р. № 546, п. 3.1 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006–2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ від 12 грудня 2005 року.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових

актів, узагальнення практики їх реалізації визначити сутність та особливості роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби України, надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо її удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

- з'ясувати сутність кадрової політики в органах ДПС України як передумови та стратегії роботи з персоналом;
- уточнити поняття персоналу органів ДПС України та охарактеризувати його окремі види;
- визначити та охарактеризувати суб'єктів роботи з персоналом в органах ДПС України;
- охарактеризувати систему роботи з персоналом в органах ДПС України;
- встановити етапи професійного відбору кандидатів на службу (навчання) до органів ДПС України;
- уточнити види професійної підготовки персоналу органів ДПС України;
- визначити поняття та форми оцінювання службової діяльності персоналу органів ДПС України;
- з'ясувати стан виховної роботи та психологічного забезпечення службової діяльності персоналу органів ДПС України;
- уточнити сутність та види правового і соціального захисту персоналу органів ДПС України;
- окреслити проблемні питання забезпечення законності та службової дисципліни персоналу органів ДПС України.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають під час роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби України.

*Предмет дослідження* становлять адміністративно-правові засади роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби України.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (розділи 1, 2). Порівняльно-правовий метод використано для уточнення кадрової політики в органах ДПС України, характеристики окремих видів персоналу ДПС України, визначення системи роботи з персоналом в органах ДПС України (підрозділи 1.1, 1.3, 1.5). Системно-структурний метод допоміг встановити систему суб'єктів роботи з персоналом в органах ДПС України, охарактеризувати окремі напрямки роботи з персоналом в органах ДПС (підрозділи 1.4, 2.1–2.6). Статистичний і документальний аналіз та метод соціологічного опитування застосовувались для встановлення недоліків правового та організаційного забезпечення роботи з персоналом в органах ДПС (розділи 1, 2).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права,

інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Є. Ю. Бараша, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, О. П. Гетманець, Р. А. Калюжного, Л. В. Ковалюк, В. К. Колпакова, В. В. Конопльова, А. Т. Комзюка, Т. М. Кравцової, К. Б. Левченко, М. М. Литвина, Н. П. Матюхіної, О. М. Музичука, В. П. Петкова, Є. М. Поповича, О. Ю. Синявської, А. С. Сіцінського, О. Ф. Скакун та інших.

Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правові засади роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби України. Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності з питань роботи з персоналом в органах ДПС України, політико-правова публіцистика, довідкові видання та статистичні матеріали.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що дисертація є першим комплексним дослідженням адміністративно-правових засад роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби України. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення і висновки, запропоновані особисто здобувачем. Основні з них такі:

- вперше сформульовано поняття кадрової політики в органах ДПС України, під якою розуміється частина загальнодержавної кадрової політики, що формується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону, визначає генеральну лінію (стратегію) роботи з персоналом на довготривалу перспективу, деталізується у її меті, завданнях та принципах роботи з персоналом, вимогах, які висуваються до останнього, конкретних напрямках роботи з ним, і які у комплексі закріплюються у єдиному нормативному акті – Програмі кадрової політики в органах ДПС України;

- удосконалено поняття персоналу органів ДПС України, під яким пропонується розуміти сукупність осіб (військовослужбовців, державних службовців та вільнонайманих працівників), які виконують основні (охорона та захист державного кордону) і забезпечувальні (господарські, матеріально-технічні, фінансові) функції та зараховані до штату ДПС;

- дістала подальший розвиток характеристика роботи з персоналом в органах ДПС України, яку визначено як нормативно урегульовану діяльність, яка здійснюється спеціально уповноваженими підрозділами (службами, окремими працівниками) з метою реалізації кадрової функції та складає цілісну систему пов'язаних між собою напрямків (форм, методів) діяльності цих суб'єктів щодо формування та відповідного супроводження професійної діяльності кадрового корпусу органів ДПС України;

- удосконалено класифікацію персоналу органів ДПС за такими критеріями як: вид органу ДПС, в якому працює (знаходиться у штаті) окремий працівник чи їх група; характер виконуваних функцій; військова субординація; відношення до офіцерського складу; характер присвоювати

військових звань; характер комплектування; наявність (відсутність) спеціального звання; функціональна спрямованість працюючих в органах ДПС; характер праці (служби); обсяг владних повноважень; напрям (сфера) діяльності;

– удосконалено класифікацію суб'єктів роботи з персоналом в органах ДПС України за такими критеріями як: характер повноважень; організаційне відношення до ДПС; кількісний склад; мета їх утворення та діяльності; напрям роботи з персоналом;

– подальшого розвитку набула характеристика системи роботи з персоналом в органах ДПС України, яку визначено як сукупність взаємопов'язаних напрямків (елементів), які об'єднані загальною метою – формування і розвиток високопрофесійного кадрового корпусу, належне забезпечення і супроводження проходження ним служби, та здійснюються (реалізуються) нормативно визначеним колом суб'єктів;

– вперше запропоновано загальну процедуру професійного відбору кандидатів на службу (навчання) до органів ДПС, етапами якої має бути: 1) попереднє вивчення кандидатів; 2) спеціальна перевірка кандидатів; 3) їх медичний огляд та психофізіологічне обстеження; 4) перевірка кандидата на конкретних дорученнях або направлення його на курси підготовки або перепідготовки; 5) прийняття рішення про призначення кандидата на посаду;

– вперше визначено комплексні види професійної підготовки персоналу органів ДПС, якими є: 1) навчання у вищих навчальних закладах (центрах); 2) службова підготовка, яка передбачає: тактичну, правову, гуманітарну, вогневу, фізичну, психологічну, технічну та медичну підготовки; спеціальну підготовку, а також забезпечення безпеки персоналу; 3) післядипломна освіта, яка передбачає: підвищення кваліфікації, перепідготовку, спеціалізацію, підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів, наставництво, стажування та практику; 4) самоосвіта;

– удосконалено поняття оцінювання службової діяльності персоналу органів ДПС, під яким розуміється нормативно врегульований та безперервний процес визначення його ділових, професійних та особистісних якостей, освітнього та кваліфікаційного рівня, професійної підготовки, за результатами яких робиться висновок про відповідність його професійної діяльності передбаченим вимогам;

– дістала подальший розвиток характеристика виховної роботи та психологічного забезпечення службової діяльності персоналу органів ДПС України, які, у першу чергу, повинні спрямовуватись на особистість, її темперамент, риси характеру, свідомість, думки, почуття тощо, недооцінка яких призводить до трудових конфліктів, а інколи й до службових правопорушень; уточнено їх мету, завдання, суб'єктний склад, систему заходів та форм їх реалізації;

– удосконалено розуміння сутності правового і соціального захисту персоналу органів ДПС України, у зв'язку з чим зроблено висновок, що правовий захист, у першу чергу, передбачає забезпечення недоторканності працівників ДПС та членів їх сімей, охорону та захист їх честі і

гідності, а особливість соціального захисту персоналу органів ДПС полягає у тому, що він носить матеріально-забезпечувальний характер та передбачає: грошове забезпечення; забезпечення майном; пільги та компенсації; державне обов'язкове особисте страхування; житлове забезпечення; медичне та санаторно-курортне забезпечення;

– дістала подальший розвиток характеристика проблемних питань забезпечення законності та службової дисципліни персоналу органів ДПС України, у зв'язку з чим переглянуто перелік причин неналежного забезпечення законності та дисципліни в органах ДПС, визначено систему суб'єктів забезпечення законності та дисципліни в органах ДПС, уточнено систему способів забезпечення законності та дисципліни серед персоналу органів ДПС, які об'єднано у дві групи: загальні та спеціальні.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

– у науково-дослідній сфері – основні положення та висновки дисертації можуть стати підґрунтям для подальшої розробки теоретико-правових питань роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби України;

– у правотворчості – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані для підготовки і уточнення ряду законодавчих та підзаконних актів з питань роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби України;

– у правозастосовній діяльності – використання одержаних результатів дозволить підвищити якість роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби України;

– у навчальному процесі – матеріали дисертації доцільно використовувати при підготовці підручників та навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність органів ДПС України», «Управління в органах ДПС України».

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки були оприлюднені дисертантом на трьох науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми роботи з персоналом у правоохоронних органах» (Харків, 2008), «Проблеми дотримання прав людини в діяльності ОВС України» (Харків, 2008), «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (Харків, 2009), а також на теоретичних семінарах та засіданнях кафедри адміністративної діяльності ОВС навчально-наукового інституту підготовки фахівців міліції громадської безпеки Харківського національного університету внутрішніх справ.

**Публікації.** Основні результати дисертаційного дослідження викладені у п'яти наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях, двох тезах доповідей на науково-практичних конференціях та у науково-практичному коментарі.

**Структура дисертації.** Дисертація складається із вступу, двох розділів, висновків і списку

використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 197 сторінок. Список використаних джерел складається із 177 найменувань і займає 19 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дисертації та публікації.

**Розділ 1 «Загальнотеоретична характеристика роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби України»** присвячено з'ясуванню сутності кадрової політики в органах ДПС України, уточненню поняття персоналу органів ДПС України та його окремих видів, характеристиці суб'єктів роботи з персоналом в органах ДПС України та аналізу системи роботи з персоналом в органах ДПС України.

У **підрозділі 1.1 «Сутність кадрової політики в органах Державної прикордонної служби України»** під такою розуміється частина загальнодержавної кадрової політики, яка формується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону, визначає генеральну лінію (стратегію) роботи з персоналом на довготривалу перспективу, деталізується у її меті, завданнях та принципах роботи з персоналом, вимогах, які до нього висуваються, конкретних напрямках роботи з ним, і які комплексно закріплюються у єдиному нормативному акті – Програмі кадрової політики в органах ДПС України.

Ознаками кадрової політики в органах ДПС названо таке: 1) вона є частиною загальнодержавної кадрової політики в державних органах в цілому та правоохоронних, до яких відносяться і органи ДПС, зокрема; 2) формування кадрової політики в органах ДПС України є виключним правом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону, яким є Адміністрації Державної прикордонної служби України; 3) деталізується у її меті, завданнях та принципах роботи з персоналом ДПС, конкретних напрямках роботи з ним, які у комплексі повинні закріплюватись у єдиному нормативному акті – Програмі кадрової політики в органах ДПС України; 4) визначає генеральну лінію (стратегію) і принципові основи в роботі з персоналом на довготривалу перспективу; 5) механізмом її реалізації є система планів, норм і нормативів, організаційних, адміністративних та соціальних заходів, спрямованих на вирішення кадрових проблем і задоволення потреб органів та підрозділів ДПС в персоналі певної кваліфікації; 6) передбачає визначення загальних вимог до персоналу ДПС; 7) спрямована на вирішення як загальнодержавних, так і відомчих (внутрішньоорганізаційних та зовнішньоправоохоронних) проблем; 8) формується з урахуванням впливу як зовнішніх, так і внутрішніх факторів; 9) її загальні засади формуються в концепції розвитку (роботи, реформування) ДПС.



У підрозділі визначено мету, завдання, принципи та напрямки кадрової політики органів ДПС.

**У підрозділі 1.2** «*Поняття персоналу органів Державної прикордонної служби України*» його визначено як сукупність осіб (військовослужбовців, державних службовців та вільнонайманих працівників), які виконують основні (охорона та захист державного кордону) і забезпечувальні (господарські, матеріально-технічні, фінансові) функції та зараховані до штату ДПС України.

Аналіз категорій «особовий склад», «працівники», «військовослужбовці», «кадри», «штат», «співробітники», «службовці», «державні службовці», «персонал» допоміг дійти таких висновків: 1) наведені категорії інколи використовуються у різних значеннях, що вносить певну плутанину щодо правового розуміння сутності цих категорій; 2) варто категорії «працівники», «кадри», «штат», «персонал» використовувати як узагальнюючі, тобто для характеристики усіх, хто працює в органах ДПС; 3) інші категорії, а саме: «особовий склад», «військовослужбовці», «співробітники», «державні службовці», доцільно використовувати для характеристики окремих категорій персоналу ДПС України; 4) використання терміна «персонал» для характеристики усіх працюючих в органах ДПС України є найбільш доцільним і таким, що відповідає сучасним реаліям формування та використання цієї категорії у загальнодержавних і міжнародних нормативних актах, розвитку відповідної науки – «Управління персоналом».

**У підрозділі 1.3** «*Класифікація персоналу органів Державної прикордонної служби України*» обґрунтовано доцільність класифікації усіх працівників ДПС України за певними критеріями, що дасть змогу чітко визначити особливості їх окремих груп. Такими критеріями обрані: вид органу ДПС, в якому працює (перебуває у штаті) окремий працівник чи їх група; характер виконуваних функцій; військова субординація; відношення до офіцерського складу; характер присвоєних військових звань; характер комплектування; наявність (відсутність) спеціального звання; функціональна спрямованість працюючих в органах ДПС; характер праці (служби); обсяг владних повноважень; напрямок (сфера) діяльності.

Зазначено, що сутність та мета того чи іншого критерію полягає у тому, щоб більш чітко визначити особливості певної групи працюючих в органах ДПС, передбачити для них спеціальні вимоги, завдання і надати відповідні повноваження, що повинно знайти належне відображення у професійно-кваліфікаційних характеристиках та посадових інструкціях.

**У підрозділі 1.4** «*Суб'єкти роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби України*» їх визначено як систему уповноважених для здійснення такої роботи служб (підрозділів) чи окремих осіб, основним завданням яких є формування та розвиток висококваліфікованих фахівців з питань охорони та захисту державного кордону, а також необхідне супроводження та забезпечення їх професійної діяльності.

Суб'єктів роботи з персоналом в органах ДПС класифіковано за такими критеріями: за характером повноважень; за організаційним відношенням до ДПС; залежно від кількісного складу; залежно від мети їх утворення та діяльності; залежно від напрямку роботи з персоналом.

Основними ознаками роботи з персоналом в органах ДПС України названо таке: 1) основні засади цієї роботи та окремі її напрямки закріплені у відповідних нормативних актах, а також як окремі завдання, функції чи повноваження компетентних на її здійснення суб'єктів; 2) така діяльність здійснюється спеціально уповноваженими підрозділами (службами, окремими працівниками); 3) її метою є реалізації основних положень кадрової політики та кадрової функції в органах ДПС; 4) вона складає цілісну систему пов'язаних між собою напрямків (форм) діяльності уповноважених на її здійснення суб'єктів; 5) її змістом є формування, розвиток та супроводження кадрового корпусу органів ДПС (призначення на посаду, присвоєння спеціальних звань, ротація, атестування, соціальне забезпечення, звільнення, тощо); 6) передбачає здійснення певного кола заходів, одні з яких спричиняють правові наслідки і, у зв'язку з цим, є правовими формами управлінської діяльності, інші – ні (організаційні форми управлінської діяльності).

*У підрозділі 1.5 «Система роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби України»* таку визначено як сукупність взаємопов'язаних напрямків (елементів), які об'єднані загальною метою – формування і розвиток високопрофесійного кадрового корпусу, належне забезпечення і супроводження проходження ним служби – та здійснюються (реалізуються) нормативно визначеним колом суб'єктів.

Багатоаспектність та різноманітність роботи з персоналом в органах ДПС дає підстави її окремі напрямки об'єднати у такі умовні групи: 1) опосередковані (організаційно-підготовчі та забезпечувальні) напрямки роботи з персоналом, які охоплюють собою такі дії: визначення мети та завдань роботи з персоналом, котрі повинні бути відображені у відповідних програмних (концептуальних) документах; формування організаційної та функціональної структури кадрових апаратів та інших суб'єктів роботи з персоналом; робота з кадровою документацією (підготовка необхідних кадрових документів); інші організаційно-підготовчі та забезпечувальні у сфері роботи з персоналом (планування, облік, складання звітів, тощо) дії; 2) безпосередні, до яких запропоновано віднести: професійний відбір; професійне навчання; професійну адаптацію; призначення на посади (переміщення по службі); присвоєння спеціальних звань, нагородження відомчими та державними нагородами; оцінювання персоналу; виховну роботу; психологічне забезпечення службової діяльності; соціальне забезпечення службової діяльності; забезпечення безпеки персоналу; забезпечення законності та службової дисципліни (облік порушень законності (правопорушень), надзвичайних подій за участю персоналу ДПС); вивільнення персоналу ДПС.

**Розділ 2 «Адміністративно-правове регулювання окремих напрямків роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби України»** присвячено розгляду

системи професійної підготовки персоналу органів ДПС України, уточненню поняття оцінювання службової діяльності персоналу органів ДПС України та аналізу його окремих форм, характеристиці виховної роботи та психологічного забезпечення службової діяльності персоналу органів ДПС України, уточненню сутності та видів правового і соціального захисту персоналу органів ДПС України, розгляду проблемних питань забезпечення законності та службової дисципліни персоналу органів ДПС України.

*У підрозділі 2.1 «Професійний відбір кандидатів на службу (навчання) до органів Державної прикордонної служби України»* його визначено як комплекс заходів із встановлення осіб, які якнайкраще відповідають установленим вимогам, є найбільш придатними за своїми особистісними, діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою та станом здоров'я до виконання покладених на ДПС завдань чи зайняття конкретної посади.

Доведено, що процедурно загальний професійний відбір кандидатів на службу (навчання) до органів Державної прикордонної служби України повинен складатися з таких етапів: 1) попереднього вивчення кандидатів; 2) спеціальної перевірки кандидатів; 3) їх медичного огляду та психофізіологічного обстеження; 4) перевірки кандидата на конкретних дорученнях або направлення його на курси підготовки, допідготовки або перепідготовки; 5) прийняття рішення про призначення кандидата на посаду.

Наголошено, що необхідною умовою якісного проведення професійного відбору кандидатів на службу (навчання) до органів Державної прикордонної служби України є, з одного боку, професіоналізм суб'єктів, які його здійснюють, з іншого – наявність конкурсу, тобто не менше трьох кандидатів на зайняття однієї посади, що можливо лише за високого престижу служби прикордонника і належного соціально-правового захисту останнього.

*У підрозділі 2.2 «Система професійної підготовки персоналу органів Державної прикордонної служби України»* під професійною підготовкою розуміється нормативно врегульований, безперервний і цілеспрямований процес оволодіння знаннями, уміннями і навичками, необхідними для успішного виконання завдань щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Підкреслимо, що метою професійної підготовки персоналу ДПС є формування та розвиток системи професійно важливих знань, умінь та навичок, особистих якостей, необхідних для виконання завдань із охорони та захисту державного кордону, а також забезпечення зв'язку між рівнем професійної підготовки та просуванням по службі.

До видів професійної підготовки персоналу органів ДПС віднесено: 1) навчання у вищих навчальних закладах (центрах); 2) службову підготовку, яка передбачає: тактичну, правову, гуманітарну, вогневу, фізичну, психологічну, технічну та медичну підготовки; спеціальну підготовку, а також забезпечення безпеки персоналу; 3) післядипломну освіту, яка передбачає:

підвищення кваліфікації, перепідготовку, спеціалізацію, підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів, наставництво, стажування та практику; 4) самоосвіту.

Альтернативними формами реалізації переважної більшості видів професійної підготовки названо: читання лекцій, лабораторне, практичне, семінарське чи індивідуальне заняття, консультацію, проведення ділових ігор, проведення управлінських тренінгів та тактико-спеціальних навчань, тренування.

*У підрозділі 2.3 «Поняття та форми оцінювання службової діяльності персоналу органів Державної прикордонної служби України»* під таким розуміється нормативно врегульований та безперервний процес визначення ділових, професійних та особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівня, професійної підготовки персоналу, за результатами яких робиться висновок про відповідність його професійної діяльності передбаченим вимогам.

Доведено, що оскільки державні органи функціонують у різних економічних і соціальних умовах, виконують різні завдання та функції, що зумовлює формування різних вимог до їх персоналу, існування універсальної методики його оцінювання взагалі неможливе. Тому державні органи, у тому числі й органи ДПС, повинні розробляти самостійну методику оцінювання персоналу або переробляти типові методики відповідно до власних потреб.

Серед перспективних форм оцінювання службової діяльності персоналу органів ДПС названо атестацію, щорічну оцінку службової діяльності персоналу та оцінку виконання конкретного завдання.

*У підрозділі 2.4 «Виховна робота та психологічне забезпечення службової діяльності персоналу органів Державної прикордонної служби України»* наголошено, що необхідність врахування під час роботи з персоналом виховних та психологічних факторів обумовлена тим, що об'єктивні закономірності розвитку та діяльності державних органів визначають дії людей не безпосередньо, а лише відбиваючись у їх свідомості, впливаючи на думки та почуття людей, на їхню діяльність. Це зобов'язує враховувати під час роботи з персоналом не тільки об'єктивні закономірності, які, безсумнівно, відіграють провідну роль, але й закономірності суб'єктивного світу людей, психологію особи, її світогляд, переконання тощо.

Доведено, що особливості виховної роботи в органах ДПС полягають у специфічному характері її мети, завдань, суб'єктного складу, виховних заходів та формах їх реалізації, які сформульовано у цьому підрозділі.

Акцентовано увагу на тому, що основне завдання психологічного забезпечення персоналу ДПС полягає у його психологічній підготовці, тобто у формуванні й розвитку в прикордонників здатності до ефективних дій в умовах високого нервово-психічного напруження, викликаного чинниками оперативно-службової обстановки, та навчання їх методам використання психологічних знань щодо охорони та захисту державного кордону.

У підрозділі проаналізовано деякі окремі напрямки психологічного забезпечення службової діяльності персоналу ДПС.

*У підрозділі 2.5 «Правовий та соціальний захист персоналу органів Державної прикордонної служби України»* зазначено, що встановлені до персоналу ДПС вимоги та обмеження, важливість виконуваних ними завдань та функцій, які нерідко пов'язані із ризиком для життя і здоров'я, повинні передбачати дієву систему їх правового та соціального захисту. У протилежному випадку неналежний правовий та соціальний захист працівників органів ДПС негативно впливатиме на виконання ними службових завдань та обов'язків, може стати причиною різного роду зловживань під час реалізації наданих їм владних повноважень.

Сутність правового захисту полягає у забезпеченні життя, честі, гідності та особистої недоторканності персоналу ДПС та членів їх сімей, а також їх майна; сутність соціального забезпечення – у задоволенні насамперед їх матеріальних потреб. Спільним для них є те, що вони спрямовані на забезпечення ефективної службової діяльності персоналу ДПС.

У підрозділі визначено та проаналізовано види (напрямки) правового та соціального захисту працівників органів ДПС України.

*У підрозділі 2.6 «Забезпечення законності та службової дисципліни персоналу Державної прикордонної служби України»* розглянуто сучасний стан законності і дисципліни в органах ДПС, встановлено причини, які призводять до службових правопорушень, уточнено сутність категорій «законність» та «дисципліна», розглянуто систему суб'єктів, які їх забезпечують, а також засоби забезпечення законності та дисципліни в діяльності персоналу органів ДПС.

Обґрунтовано, що основним критерієм розмежування законності та дисципліни є характер вимог, які необхідно виконувати. Зокрема, на відміну від законності, дисципліна передбачає дотримання вимог, які містяться навіть в усних наказах та розпорядженнях керівників та начальників усіх рівнів.

Окреслено суб'єкти, на які покладається завдання щодо забезпечення законності та дисципліни в органах ДПС.

У підрозділі визначено загальні та спеціальні способи забезпечення законності та дисципліни в органах ДПС, а також доведено, що результативність такого забезпечення, у першу чергу, залежить від механізму (процедури) нормативного закріплення діяльності щодо попередження можливих службових правопорушень, їх виявлення та усунення негативних наслідків таких правопорушень, притягнення винних до відповідальності.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – удосконалення адміністративно-правових засад роботи з персоналом в органах Державної

прикордонної служби України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Сформульовано поняття кадрової політики в органах ДПС України, під якою розуміється частина загальнодержавної кадрової політики, що формується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону, визначає генеральну лінію (стратегію) роботи з персоналом на довготривалу перспективу, деталізується у її меті, завданнях та принципах роботи з персоналом, вимогах, які до нього висуваються, конкретних напрямках роботи з ним, і які у комплексі закріплюються у єдиному нормативному акті – Програмі кадрової політики в органах ДПС України.

2. З огляду на різноманітність персоналу органів ДПС зроблено висновок про доцільність класифікації усіх працівників органів ДПС України за певними критеріями, які дадуть змогу чітко визначити особливості їх окремих груп. Такими критеріями обрано: вид органу ДПС, в якому працює (перебуває у штаті) окремий працівник чи їх група; характер виконуваних функцій; військова субординація; відношення до офіцерського складу; характер присвоєних військових звань; характер комплектування; наявність (відсутність) спеціального звання; функціональна спрямованість працюючих в органах ДПС; характер праці (служби); обсяг владних повноважень; напрямок (сфера) діяльності.

3. Основними ознаками роботи з персоналом в органах ДПС України названо таке: 1) засади означеної роботи та окремі її напрямки закріплені у відповідних нормативних актах, а також як окремі завдання, функції чи повноваження компетентних на її здійснення суб'єктів; 2) така діяльність здійснюється спеціально уповноваженими підрозділами (службами, окремими працівниками); 3) її метою є реалізація основних положень кадрової політики та кадрової функції в органах ДПС; 4) вона складає цілісну систему пов'язаних між собою напрямків (форм) діяльності уповноважених на її здійснення суб'єктів; 5) змістом її є формування, розвиток та супроводження кадрового корпусу органів ДПС (призначення на посаду, присвоєння спеціальних звань, ротация, атестування, соціальне забезпечення, звільнення тощо); 6) передбачає здійснення певного кола заходів, одні з яких викликають правові наслідки і відтак є правовими формами управлінської діяльності, інші – ні (організаційні форми управлінської діяльності).

4. Удосконалено класифікацію суб'єктів роботи з персоналом в органах ДПС України за такими критеріями: характер повноважень; організаційне відношення до ДПС; кількісний склад; мета їх утворення та діяльності; напрям роботи з персоналом.

5. Систему роботи з персоналом в органах ДПС України визначено як сукупність взаємопов'язаних напрямків (елементів), які об'єднані загальною метою – формування і розвиток високопрофесійного кадрового корпусу, належне забезпечення і супроводження проходження ним служби, та здійснюються (реалізуються) нормативно встановленим колом суб'єктів.

6. Процедурно загальний професійний відбір кандидатів на службу (навчання) до органів Державної прикордонної служби України повинен складатися з таких етапів: 1) попереднє вивчення кандидатів; 2) спеціальна перевірка кандидатів; 3) медичний огляд та психофізіологічне обстеження; 4) перевірка кандидата на конкретних дорученнях або направлення його на курси підготовки, допідготовки або перепідготовки; 5) прийняття рішення про призначення кандидата на посаду.

7. До видів професійної підготовки персоналу органів ДПС віднесено таке: 1) навчання у вищих навчальних закладах (центрах); 2) службова підготовка, яка передбачає: тактичну, правову, гуманітарну, вогневу, фізичну, психологічну, технічну та медичну підготовки; спеціальну підготовку, а також забезпечення безпеки персоналу; 3) післядипломна освіта, яка передбачає: підвищення кваліфікації, перепідготовку, спеціалізацію, підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів, наставництво, стажування та практику; 4) самоосвіта.

8. Оцінювання службової діяльності персоналу органів ДПС визначено як нормативно врегульований та безперервний процес визначення його ділових, професійних та особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівня, професійної підготовки, за результатами яких робиться висновок про відповідність його професійної діяльності передбаченим вимогам.

9. До перспективних форм реалізації виховних заходів віднесено: роз'яснення особі, стосовно якої здійснюється профілактичний захід, допущених нею помилок і порушень; засудження неправомірної поведінки особи та попередження її про неприпустимість такої поведінки у подальшому; інформування військовослужбовців та працівників про факти, події, що загрожують підтриманню правопорядку на державному кордоні; наставництво; проведення лекцій, коротких нарад, зборів, виступів з обміном досвіду кращих фахівців, організація художньої творчості, культурно-масових та спортивних заходів; організація роботи відомчих закладів культури, бібліотек та музеїв.

10. Психологічне забезпечення службової діяльності персоналу ДПС повинно бути спрямоване на: вивчення тактики дій порушників законодавства про державний кордон, навчання методам їх виявлення за ознаками поведінки та емоційного стану, здійснення психологічного впливу на них; накопичення досвіду емоційно-вольової поведінки, моделювання ризикованих ситуацій та тренування у способах їх вирішення; набуття досвіду виконання службових завдань в умовах дефіциту часу на прийняття рішення, неповних даних про обстановку, невизначеності ситуації, перешкод у здійсненні службової діяльності за необхідності суворого дотримання чинного законодавства, вимог керівних документів; автоматизацію окремих компонентів та оволодіння спрощеними способами дій з охорони державного кордону у складі прикордонних нарядів; надання військовослужбовцям можливостей для прояву ініціативи і самостійності під час виконання службово-навчальних завдань, формування здатності до активних службових дій в

умовах відсутності вказівок старших начальників; навчання прийомам і методам психічної саморегуляції під час несення служби; підвищення психологічної сумісності й ефективності спільних дій складу прикордонних нарядів.

11. Удосконалено розуміння сутності правового і соціального захисту персоналу органів ДПС України, у зв'язку з чим зроблено висновок, що правовий захист щонайперше передбачає забезпечення недоторканності працівників ДПС та членів їх сімей, охорону та захист їх честі і гідності, а особливістю соціального захисту персоналу органів ДПС є те, що він носить матеріально-забезпечувальний характер та передбачає: грошове забезпечення; забезпечення майном; пільги та компенсації; державне обов'язкове особисте страхування; житлове забезпечення; медичне та санаторно-курортне забезпечення.

12. Обґрунтовано, що основним критерієм розмежування законності та дисципліни є характер вимог, які необхідно виконувати. Так, на відміну від законності, дисципліна передбачає дотримання вимог, що містяться навіть в усних наказах і розпорядженнях керівників та начальників усіх рівнів. У зв'язку з цим порушенням службової дисципліни вважаються навіть такі незначні, на нашу думку, проступки, як порушення правил носіння форменого одягу, не віддання військової честі та деякі інші. Крім того, на відміну від законності, дисципліна у переважній більшості випадків стосується дотримання вимог щодо проходження служби та внутрішнього розпорядку, тобто має яскраво виражений внутрішньоорганізаційний характер, у той час як законність – переважно зовнішній.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Слюсарев В. О. Забезпечення законності та службової дисципліни персоналу органів державної прикордонної служби України / В. О. Слюсарев // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – Луганськ, 2008. – № 11. – С. 264–273.

2. Слюсарев В. О. Виховна робота та психологічне забезпечення службової діяльності персоналу органів Державної прикордонної служби України / В. О. Слюсарев // Право і Безпека. – 2008. – № 1. – С. 71–76.

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

4. Слюсарев В. О. Правовий та соціальний захист персоналу органів Державної прикордонної служби України / В. О. Слюсарев // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 2. – С. 197–200.

5. Слюсарев В. О. Поняття персоналу органів Державної прикордонної служби України / В. О. Слюсарев // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 3. – С. 217–221.



6. Слюсарев В. О. Особливості виховної роботи в органах Державної прикордонної служби України / В. О. Слюсарев // Актуальні проблеми роботи з персоналом у правоохоронних органах : матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 27 листопада 2008 р.). – Харків, 2009. – С. 327–331.

7. Слюсарев В. О. Правове регулювання роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби України / В. О. Слюсарев // Проблеми дотримання прав людини в діяльності ОВС України : матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 22–23 травня 2008 р.). – Харків, 2008. – С. 134–1139.

8. Слюсарев В. О. Переробка за межами митної території України / В. О. Слюсарев (Глава 39) // Митний кодекс України: Науково-практичний коментар / М. І. Іншин, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний, Р. А. Калюжний, Є. М. Попович та ін. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – С.403-407.

## АНОТАЦІЇ

**Слюсарев В. О.** Адміністративно-правові засади роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби України. – *Рукопис.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2011.

У роботі з'ясовується сутність кадрової політики в органах ДПС України, уточнюється поняття персоналу органів ДПС України і його окремі види, аналізуються суб'єкти та визначається система роботи з персоналом в органах ДПС України. Особливе місце відведено характеристиці окремих напрямків роботи з персоналом в органах державної прикордонної служби України, до яких віднесено: професійний відбір кандидатів на службу (навчання) до органів ДПС України; професійна підготовка персоналу органів ДПС України; оцінювання службової діяльності персоналу органів ДПС України; виховна робота та психологічне забезпечення службової діяльності персоналу органів ДПС України; правовий та соціальний захист персоналу органів ДПС України; забезпечення законності та службової дисципліни персоналу органів ДПС України.

**Ключові слова:** Державна прикордонна служба України, кадрова політика, персонал, робота з персоналом, професійний відбір, професійна підготовка, оцінювання службової діяльності, виховна робота, психологічне забезпечення, правовий та соціальний захист, забезпечення законності та службової дисципліни.

**Слюсарев В. А.** Административно-правовые основы работы с персоналом в органах Государственной пограничной службы Украины. – *Рукопись.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук за специальностью 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Украина, Харьков, 2011.

В работе рассматриваются особенности кадровой политики в органах ГПС Украины, определяются ее цели, задачи, принципы и направления реализации, которые предлагается закрепить в Программе кадровой политики в органах ГПС Украины. Уточнено понятие персонала органов ГПС Украины, под которым предложено понимать совокупность лиц (военнослужащих, государственных служащих и вольнонаемных работников), которые выполняют основные (охрана и защита государственной границы) и вспомогательные (хозяйственные, материально-технические, финансовые) функции и зачислены в штат ГПС. В новом аспекте рассмотрена работа с персоналом в органах ГПС Украины и определена как нормативно урегулированная деятельность, осуществляющаяся специально уполномоченными подразделениями (службами, отдельными работниками) с целью реализации кадровой функции и составляет целостную систему связанных между собой направлений (форм, методов) деятельности этих субъектов относительно формирования и соответствующего сопровождения профессиональной деятельности кадрового корпуса органов ГПС Украины. Дальнейшее развитие получил анализ системы работы с персоналом в органах ГПС Украины, которая определена как совокупность взаимосвязанных направлений (элементов), объединенных общей целью – формирование и развитие высокопрофессионального кадрового корпуса, надлежащее обеспечение и сопровождение прохождения им службы – и осуществляются (реализуются) нормативно определенным кругом субъектов. Впервые предложена общая процедура профессионального отбора кандидатов на службу (обучения) в органы ГПС, этапами которой может быть: 1) первичное изучение кандидатов; 2) специальная проверка кандидатов; 3) их медицинский осмотр и психофизиологическое обследование; 4) проверка кандидата на конкретных поручениях или направление его на курсы подготовки или переподготовки; 5) принятие решения о назначении кандидата на должность. Усовершенствована система профессиональной подготовки персонала органов ГПС, к видам которой отнесены: 1) обучение в высших учебных заведениях (центрах); 2) служебная подготовка, которая предусматривает: тактическую, правовую, гуманитарную, огневую, физическую, психологическую, техническую и медицинскую подготовки; специальную подготовку, а также обеспечение безопасности персонала; 3) последипломное образование, которое предусматривает: повышение квалификации, переподготовку, специализацию, подготовку научно-педагогических и научных кадров, наставничество, стажировку и практику; 4) самообразование.

В новом аспекте рассмотрено оценивание служебной деятельности персонала органов ГПС, которое определено как нормативно урегулированный и непрерывный процесс определения его

деловых, профессиональных и личных качеств, образовательного и квалификационного уровня, профессиональной подготовки, по результатам которых делается вывод о соответствии его профессиональной деятельности предусмотренным требованиям. Уточнено понятие воспитательной работы в органах ГПС, ее цели, задачи, субъектный состав, система воспитательных мероприятий и формы их реализации. Продолжен анализ психологического обеспечения служебной деятельности персонала ГПС, определены перспективные направления его реализации. Уточнены сущность категорий «правовая защита» и «социальная защита» персонала ГПС, проведено между ними четкое разграничение и определены перспективные направления реализации. Дальнейшее развитие получил анализ проблемных вопросов обеспечения законности и служебной дисциплины персонала органов ГПС Украины.

**Ключевые слова:** Государственная пограничная служба Украины, кадровая политика, персонал, работа с персоналом, профессиональный отбор, профессиональная подготовка, оценивание служебной деятельности, воспитательная работа, психологическое обеспечение, правовая и социальная защита, обеспечения законности и служебной дисциплины.

**Slyusarev V. O.** Administrative legal bases of personnel management in organs of State border guard service of Ukraine. – *Manuscript*.

Thesis for a candidate's degree in law science at the faculty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informatic law – Kharkiv national university of internal affairs, Ukraine, Kharkiv, 2011.

The work ascertains essence of personnel policies in organs of State border guard service (SBGS) of Ukraine, specifies notion of personnel of SBGS organs of Ukraine and its separate types, analyses subjects of personnel management in organs of SBGS of Ukraine and defines system of personnel management in organs of SBGS of Ukraine. Characteristic of separate directions of personnel management in organs of SBGS of Ukraine takes a special place in the dissertation. They include professional selection of candidates for service (studying) in SBGS organs of Ukraine; professional preparation of personnel of SBGS organs of Ukraine; evaluation of professional service activity of personnel of SBGS organs of Ukraine; educative work and psychological support of service activity of SBGS organs of Ukraine; legal and social protection of personnel of SBGS organs of Ukraine; ensuring of legality and service discipline of personnel of SBGS organs of Ukraine.

**Key words:** State border guard service of Ukraine, personnel policies, personnel, personnel management, professional selection, professional preparation, evaluation of professional service activity, educative work, psychological support, legal and social protection, ensuring of legality and service discipline.