

УДК 344:351.746 (477)

*Р. М. Ляшук***НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ОПТИМІЗАЦІЇ ШТАТНОЇ ЧИСЕЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ
ВІДДІЛІВ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ**

Оптимізація штатної чисельності органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) в цілому і відділів прикордонної служби (далі – ВПС) зокрема завжди перебуває в полі зору державних органів влади, громадянського суспільства, громадян як платників податків, за рахунок яких утримується вся правоохоронна система України. На сьогодні штатна чисельність атестованого персоналу підрозділів охорони державного кордону нараховує понад 30 тис. співробітників [1, ст. 6]. Однозначно відповісти, чи задовольняє така чисельність систему інтегрованого управління кордонами та суспільство в цілому, неможливо. Для вирішення цього питання необхідно дослідити нормативно-правове забезпечення визначення оптимальної штатної чисельності персоналу ВПС.

Штатна чисельність особового складу різних державних органів досліджувалася багатьма вченими, серед них В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. Л. Грохольський, М. М. Литвин, Ю. С. Шемшученко та інші. Проте питання нормативно-правового забезпечення вдосконалення штатної чисельності персоналу ВПС не вивчені на належному рівні, що і є метою даної статті.

У штаті вказують: найменування посад, чисельність працівників кожної спеціальності та їх кваліфікації з розподілом штатних одиниць за структурними підрозділами підприємства, установи, організації; структуру організації за підрозділами з виділенням апарату управління [2, с. 450].

Звідси штат ВПС слід розуміти як нормативно визначену якісну та кількісну характеристику персоналу, який реалізовує завдання підрозділу.

Організаційно-штатна структура ВПС має бути оптимальною, вільною від суб'єктивних елементів та такою, що дає змогу найповніше реалізувати можливості сил та засобів органів ДПСУ [3, п. 1.3].

Виходячи з призначення ВПС визначається штат, чисельність та якісна структура підрозділів, а функції і компетенція ВПС диференціюються між працюючими в них службовцями.

Уся система посад персоналу ВПС пов'язується з його структурою, тобто складом внутрішніх підрозділів і формами їх взаємодії. Норматив чисельності службовців різних категорій закріплюється у штатному розписі ВПС, що визначається затвердженою в установленому порядку кількістю структурних підрозділів, які складаються з посадових одиниць (посад). Ю. П. Битяк наголошує на необхідності розрізнення штатів адміністративно-управлінського (керівництво) й оперативного апарату (спеціалісти) [4, с. 16].

Нормативно визначена типова структура ВПС викликає необхідність установлення типових штатів, що частково зроблено в Інструкції з організації оперативно-службової діяльності ВПС [5]. Тут розкриваються загальні вимоги типових посад до прикордонника. Такі посадові вимоги незалежно від фізико-географічного характеру чи оперативної обстановки на ділянці державного кордону, що охороняється підрозділом, повинні бути принципово однаковими. Умови до формування штату прикордонних підрозділів акумулюються в нормах національного та міжнародного права, які регулюють суспільні відносини у сфері прикордонної безпеки.

Визначення загальної кількості персоналу в системі чи її ланці, його професійного і посадового складу – одна з основних складових роботи з персоналом, яка вирішується за допомогою нормування праці.

Саме нормування праці є стрижневим елементом кожної організації, це дозволяє правильно визначити кількість працівників, які виконують однакові функції. Її результатом повинна бути відповідь на запитання: хто і в якій кількості потрібний, які завдання та функції ці працівники можуть реалізувати.

Теперішні епізодичні зміни в штатному розписі ВПС, на наш погляд, не завжди виходять із точних, виважених розрахунків, вносяться без достатніх наукових обґрунтувань. Науковий підхід до цього питання дозволив би забезпечити відповідність штатів змісту і реальному обсягу діяльності кожного підрозділу ДПСУ в цілому, запобігти невиправданому зростанню чисельності персоналу в одній ланці системи і явну нестачу в іншій. Невизначеність нормування праці призводить до того, що прикордонники, посадові обов'язки яких виконуються не в режимі змін прикордонних нарядів, у багатьох відділах змушені працювати понад 10 годин на добу. Така організація діяльності нічого позитивного не дає, а, навпаки, призводить до зниження ініціативності працівників та ефективності служби [6, с. 148].

Проблема дослідження витрат службового часу на управлінську й оперативно-службову діяльність досить складна та потребує врахування особливостей кожної служби. Серед правоохоронців навіть існує думка, що це зробити неможливо. Але погодитися з тим, що це неможливо через різноманітність виконуваних ними функцій, складно.

Разом із тим спроба врахувати кожну хвилину робочого часу начальника або окремого працівника ВПС просто нереальна. Це не заперечує того, що навіть наближене нормування праці персоналу ВПС допоможе виробити більш обґрунтовані, ніж наявні, нормативи штатної чисельності, стати ефективним засобом удосконалення його організації [7, с. 75].

Протягом останніх років у зв'язку зі збільшенням спектру завдань підрозділу, зменшенням чисельності та відсотка укомплектованості особового складу навантаження на персонал ВПС постійно зростає. Тому важливо з'ясувати питання: який обсяг роботи вони в змозі виконувати відповідно до їх завдань та функцій. Відповісти на це запитання складно, оскільки відповідні дослідження не проводилися. Тим більше важко це зробити через трудомісткість виміру результатів праці прикордонників, невизначеність їх конкретних функцій і повноважень. Адже охорона державного кордону та прикордонної безпеки, протидія незаконній міграції здійснюються в різних умовах, з проведенням заходів різного рівня складності. Крім того, весь цей процес залежить ще й від рівня підготовки й досвіду роботи як управлінського персоналу, так і виконавців [7, с. 76].

Задля об'єктивності слід зазначити, що оцінка результатів роботи ВПС базується головним чином на кількісних показниках. При цьому слабо враховуються обставини охорони державного кордону, кількість місцевих жителів, характер їх діяльності, криміногенна обстановка у прикордонні тощо. При такому підході виявлення однієї особи, яка вчиняла порушення прикордонного режиму, та недопущення незаконного перетинання державного кордону чи переміщення контрабандних товарів розцінюються і відображаються у статистичних даних як рівнозначні результати діяльності. Існуючі критерії оцінки не враховують складності виявлення, документування, припинення злочинної діяльності або притягнення до юридичної відповідальності таких осіб.

Ми вважаємо, що у випадках, коли необхідно оцінити ефективність окремих напрямів роботи ВПС, що слабо піддаються оцінці, необхідно застосовувати соціологічні й експертні методи пізнання. 94 % опитаних працівників підрозділів охорони кордону відзначають, що інспекторський склад часто відволікається від виконання основних функцій для виконання інших, другорядних. Серед них – доставка затриманого до підрозділу і його охорона [8, ст. 259], виконання формальних доручень органів управління, господарських робіт, участь у різного роду малоефективних спеціальних заходах загальнодержавного і регіонального рівнів.

Одним із найважливіших завдань вивільнення прикордонників від неслужбових робіт є розроблення і впровадження в практичну діяльність наукової організації праці. Певно, що не можна всерйоз говорити про наукову організацію їх праці, якщо вони будуть відволікатися від своїх справ (функціональних обов'язків) на виконання допоміжної й технічної (канцелярської) чи другорядної, малоефективної роботи. Ми вважаємо, що для забезпечення високопродуктивної праці кваліфікованих працівників ВПС у штат можна ввести помічників.

Які ж завдання і функціональні обов'язки покласти на помічників? Чіткої відповіді, на наш погляд, тут не може бути. Тому ми переконані, що інститут помічників потребує більш ефективних управлінських рішень.

Коли ця пропозиція буде прийнята, постане питання, яка кількість таких помічників необхідна, які критерії слід врахувати у визначенні їх чи-

сельності. Ми спробували вивчити думку осіб, компетентних у досліджуваних питаннях. На наш погляд, більш точно відповісти на них можуть самі працівники ВПС. У процесі анкетування та опитування враховувалися два моменти:

– в Україні ще не розроблено чіткої системи оцінки оперативно-службової, оперативно-розшукової, адміністративної, технічної та іншої роботи персоналу ВПС;

– на практиці застосовуються в основному емпіричні способи вирішення питання щодо введення помічників.

Анкетування дало такі результати:

1. На запитання «Яку частину робочого часу, на Вашу думку, витрачає інспектор прикордонної служби на роботу, яку міг би виконати помічник?» опитувані відповіли, що в середньому – близько 42 %.

2. На запитання «Скільки часу, на Вашу думку, витрачає інспектор прикордонної служби на роботу, не пов'язану з виконанням своїх прямих функціональних обов'язків (підготовка звітів, виконання різних доручень керівників, які не стосуються охорони кордону, вирішення організаційних питань тощо)?» отримана відповідь – близько 55 %.

Крім того, п'ята частина працівників управління підрозділів охорони кордону працює над підготовкою звітності.

У процесі вивчення даних нами зроблено такі висновки. По-перше, необхідно вивільнити кваліфікованих працівників ВПС від виконання невласливих функцій. По-друге, бажано на три-чотири кваліфікованих працівників ВПС увести одну посаду помічника, який би виконував технічну й іншу організаційну роботу. Це дозволить інспекторам прикордонної служби приділяти більше уваги виконанню основних функцій, що, безумовно, сприятиме підвищенню ефективності діяльності ВПС.

Висококваліфікованих фахівців ВПС слід звільнити від технічної роботи. Таким шляхом ідуть раціоналізатори низки країн. Замість збільшення штату фахівців вони вводять додаткові посади низькооплачуваних технічних працівників. Це дозволяє раціональніше використовувати фахівців високої кваліфікації. Замість трьох таких осіб, стверджують вони, доцільніше мати двох висококваліфікованих працівників і одного технічного [9, 225–228].

Однією з проблем визначення штатної чисельності ВПС є не передбачення резерву персоналу для покриття відриву особового складу на відпустки, відрядження, хвороби (в окремих випадках становить близько 10%). Це призводить до службового перевантаження окремих категорій персоналу, зокрема інспекторів прикордонної служби та дільничних інспекторів, оперативних чергових. Тому необхідно нормативно визначити, що розрахунок штатної чисельності підрозділів охорони кордону проводиться з урахуванням 10 % резерву персоналу.

Необхідність виконання державної програми переходу на військову службу за контрактом призвело до виникнення протиріччя між необхідністю постійного перебування персоналу підрозділу в місці його дислокації та положеннями законодавства України з питань соціального захисту вій-

ськовослужбовців. Вирішення цього питання реалізується шляхом уведення позмінного несення служби персоналом.

На даний час у ВПС застосовується чотиризмінний варіант несення служби. Необхідність забезпечення штатним персоналом підрозділу виконання службових завдань поза зміною, забезпечення посиленої охорони державного кордону викликають перевищення норми службового навантаження прикордонників. Результати опитування керівників прикордонних підрозділів показали, що найоптимальнішим є п'ятизмінний варіант у побудові структури ВПС.

Зміни до штату прикордонних підрозділів повинні проводитись на підставі вивчення, аналізу та перевірки на практиці відповідності існуючої штатної чисельності завданням, які вона вирішує [3, п. 1.3].

Порівняльний аналіз показників штатної чисельності працівників поліції розвинених країн свідчить, що основними чинниками, які визначають параметри організаційних структур правоохоронних органів, є:

- демографічні показники регіону (загальна кількість населення, щільність міського населення, національні особливості тощо);
- складність криміногенної ситуації на території дислокації (рівень, структура та динаміка злочинності, її латентна частка);
- рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

У свою чергу, штатну чисельність персоналу ВПС пропонується вираховувати виходячи з таких факторів:

- тип правоохоронних завдань, що визначаються для підрозділу;
- характер ділянки державного кордону (протяжність, рельєф, інші географічні та екологічні умови);
- складність оперативної обстановки та характер господарсько-виробничої діяльності у прикордонних районах України та суміжних країн [10, с. 11];
- види та кількість транскордонних сполучень, інтенсивність руху на них;
- демографічні показники регіону (загальна кількість населення, щільність міського населення, національні особливості тощо).

У кожному випадку визначення штатної чисельності службовців конкретного ВПС необхідно проводити розрахунок ефективності охорони кордону на його ділянці [3, п. 5.1]. Це дасть змогу визначити необхідну кількість персоналу для забезпечення надійної охорони кордону у зміні та організаційній структурі відділу в цілому.

Оптимізація штатної чисельності ВПС, на нашу думку, має відбуватися шляхом подальшого приведення системи ДПСУ до європейських та світових стандартів, зменшення кількості керівних посад, розатестування посад, які безпосередньо не пов'язані з виконанням завдань з охорони державного кордону України.

Наприклад, існує питання щодо окремих військових посад водіїв. Ці посади також могли би бути заміщені цивільними працівниками, але необхідно проводити й підготовку особового складу до вправного водіння транспортних засобів, бо, таким чином, під час виконання основних завдань у розпорядженні керівництва завжди був би водій, готовий брати участь в охороні кордону.

Стосовно подальшої перспективи визначення штатної чисельності персоналу ми пропонуємо вирішувати цю проблему поступовим накопиченням різних методик, що допоможуть створити певні концептуальні методичні положення та виробити нормативи оптимального навантаження на співробітників ВПС. У даному дослідженні зроблено лише перший його етап [11, с. 22].

Отже, штатна чисельність ВПС є нормативно визначеною якісною та кількісною характеристикою персоналу, який здатен якісно виконати завдання підрозділу.

Штат та чисельність персоналу ВПС визначається виходячи з призначення підрозділу та кількості службовців, необхідних для забезпечення ефективності виконання завдань підрозділу. Кількість прикордонників, які виконують однакові функції, визначається через нормування їх службового навантаження.

Типовий штат ВПС нормативно визначається в Інструкції з організації оперативно-службової діяльності ВПС [5]. Оптимізацію штатної чисельності ВПС рекомендується здійснювати шляхом приведення її до європейських та світових стандартів, зменшення кількості керівних посад, розтастування посад, які безпосередньо не пов'язані з виконанням завдань з охорони державного кордону України.

Кінцеве вирішення проблеми розрахунку та нормативно-правового врегулювання штату ВПС стане можливим лише в процесі подальшого поступового застосування різних методик, що допоможуть створити певні концептуальні систематичні положення та виробити нормативи оптимального навантаження на співробітників ВПС. На це варто направити зусилля подальших наукових досліджень.

Література

1. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV // ВВР. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко [та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2004. – Т. 6 : Т-Я. – 736 с.
3. Про затвердження Інструкції з організаційно-штатної роботи в Державній прикордонній службі України : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 20.06.2009 № 456. – К., 2009. – Окреме видання.
4. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Юрій Прокопович Битяк ; Нац. юр. академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 38 с.
5. Інструкція з організації оперативно-службової діяльності відділу прикордонної служби Державної прикордонної служби України. Ч. 1. : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 29.09.2009 № 1040. – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2010. – 176 с.
6. Грохольський В. Л. Підбір та підготовка фахівців для оперативних підрозділів ОВС / В. Л. Грохольський, Ж. О. Жуковська // Актуальні проблеми підготовки кадрів і роботи з персоналом оперативних служб міліції : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 27–28 березня 2003 р. – К. : НАВСУ, 2003. – Ч. 1. – С. 146–148.
7. Грохольський В. Л. Актуальні питання визначення штатної чисельності працівників органів внутрішніх справ / В. Л. Грохольський // Вісник Академії управління Міністерства

- внутрішніх справ : наук. журнал / гол. ред. В. Т. Білоус. – К. : Академія управління МВС, 2008. – № 4. – С. 74–79.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення (зі змінами і доп.) : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
 9. Михеев В. Соціально-психологічні аспекти управління / В. Михеев. – М., 1975. – 260 с.
 10. Литвин М. М. Методичні підходи до категоріювання відділів прикордонної служби та обґрунтування їх організаційно-штатних структур. Ч. 2. / М. М. Литвин, О. М. Шинкарук, М. Ю. Цибровський // Збірн. наук. праць № 40. – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2007. – С. 11–14.
 11. Грохольський В. Л. Управління діяльністю спеціальних підрозділів МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Володимир Людвігович Грохольський; Нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 37 с.

А н о т а ц і я

Ляшук Р. М. Нормативно-правове забезпечення оптимізації штатної чисельності персоналу відділів прикордонної служби. – Стаття.

У статті розглядається нормативно-правове регулювання та шляхи оптимізації штатної чисельності персоналу відділів прикордонної служби. Проаналізовано підходи, критерії та умови формування штату підрозділів охорони кордону. Внаслідок дослідження законодавства та наукових праць автором запропоновано шляхи нормативно-правового вдосконалення штатної чисельності персоналу відділів прикордонної служби.

Ключові слова: штатна чисельність, відділи прикордонної служби, Державна прикордонна служба України, правоохоронна діяльність, охорона державного кордону.

А н н о т а ц і я

Ляшук Р. Н. Нормативно-правовое обеспечение оптимизации штатной численности персонала отделов пограничной службы. – Статья.

В статье рассматривается нормативно-правовое регулирование и пути оптимизации штатной численности персонала отделов пограничной службы. Проанализированы подходы, критерии и условия формирования штата подразделений охраны границы. В результате исследования законодательства и научных трудов автором предложены пути нормативно-правового усовершенствования штатной численности персонала отделов пограничной службы.

Ключевые слова: штатная численность, отделы пограничной службы, Государственная пограничная служба Украины, правоохранительные органы, охрана государственной границы.

S u m m a r y

Liashuk R. N. Normatively-legal providing of optimization of regular quantity of personnel of departments Border Service. – Article.

The normatively-legal adjusting and ways of optimization of regular quantity of personnel of departments of frontier service is examined in the article. Approaches, criteria and terms of forming of the state of subdivisions of guard of border, are analysed. As a result of research of legislation and scientific works an author is offer the ways of normatively-legal improvement of regular quantity of personnel of departments of frontier service.

Key words: regular quantity, border service division, State Border Guard Service of Ukraine, law enforcement, border protection.