

3. Веденеев Ю.А. Организационные реформы государственного управления промышленностью: историко-правовое исследование. –М.: Наука, 1990. –250 с.

4. Лазарев Б.М. Формы советского государственного управления // Формы государственного управления /Под ред. Б.М. Лазарева. –М.: Ин-т гос-ва и права АН СССР, 1983. –С.3-8.

5. Коваль Л.В. Адміністративне право. –К.: Вентурі, 1994. –207 с.

6. Кондиллян Э. Сочинения в 3-х томах. –М.: Мысль, 1982. –Т.2. –541 с.

7. Саркисян С.А., Голованов Л.В. Прогнозирование развития больших систем. –М.: Статистика, 1975. –192 с.

8. Пospelов Г.С., Чирков В.А. Программно-целевое планирование и управление. –М.: Советское радио, 1976. –440 с.

9. Блауберг И.П., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. –М.: Наука, 1973. –270 с.

10. Большая Советская Энциклопедия. –М., 1976. –Т.23. –638 с.

11. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. –К.: УНДУ, 1998. –160 с.

12. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. –М.: ИНФРА-НОРМА-М, 1997. –752 с.

13. Курдюков С.П. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем. –М.: ИПМ, 1994. –45 с.

14. Касаткина Н.М. Основные тенденции развития законодательства о государственной службе в зарубежных странах. –М.: РАН, 1996. –С.5-23.

Надійшла до редколегії 12.08.2004

ПОСМЕТНЫЙ В.В. ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ВЕДОМСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ОБРАЗОВАНИЯ МВД УКРАИНЫ, КОТОРЫЕ ОСУЩЕСТВЛЯЮТ НАЧАЛЬНУЮ ПОДГОТОВКУ РАБОТНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Даны предложения по реорганизации учреждений начального образования МВД Украины.

POSMETNYI V.V. PROBLEM OPTIMIZATION SYSTEM OF DEPARTMENTAL ESTABLISHMENTS EDUCATION OF THE MINISTRY OF UKRAINE INTERNAL AFFAIRS WHICH CARRY OUT INITIAL PREPARATION OF LAW-ENFORCEMENT ORGANS EMPLOYEES

Offers on reorganization of establishments of an elementary education of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are given.



Е.Е. СИНЯВСКАЯ

канд. юрид. наук, доц.

Национальный университет внутренних дел

УДК 35.084.9-057.36

ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ И КЛАССИФИКАЦИЯХ ПЕРСОНАЛА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Проанализированы существующие классификации личного состава органов внутренних дел Украины.

Известно, что кадры или персонал являются основой любой организации [1, с.16]. Не являются исключением и органы внутренних дел. Чтобы определить понятие персонала органов внутренних дел, сравним его с тождественными понятиями. Сейчас в литературе, законодательстве существует немало терминов для определения участия людей в общественном производстве: трудовые и человеческие ресурсы, кадры, персонал, работники, коллектив, группа, команда, личный состав и т.п. Акцентируя внимание на главном объекте – человеке, они раскрывают разнообразные аспекты проблемы управления персоналом и подходы к их решению.

В мировой исторической ретроспективе изменение

взглядов, а затем и концепций управления персоналом, происходило следующим образом.

1. Использование трудовых ресурсов. Вместо человека в производстве рассматривалась его функция – работа, измеренная затратами рабочего времени и заработной платы.

2. Управление персоналом. Научной основой этой концепции была теория бюрократической организации М. Вебера, когда человек рассматривался через формальную роль – должность, а управление осуществлялось через административные механизмы.

3. Управление человеческими ресурсами. Человек стал рассматриваться не как должность (элемент структу-

ры), а как невозстановимый ресурс – элемент социальной организации в единстве трех главных компонентов (трудова́я функция, социальные отношения, положение сотрудника). Научной основой этой концепции была теория школы человеческих отношений.

4. Управление человеком. По этой концепции человек – главный субъект организации и особый объект управления, который не может рассматриваться как ресурс. Соответственно желаниям и способностям человека должны строиться стратегия и структура организации. Основоположниками этой концепции считаются лидеры японского менеджмента К. Мацусита, А. Морита, У. Оучи [2, с.252-253].

Что касается органов внутренних дел, то если раньше наиболее употребляемым было понятие «кадры», то сейчас все чаще используется понятие «персонал». В последние годы даже специально существующие для работы с сотрудниками подразделения в органах внутренних дел, имевшие на протяжении десятилетий название отделов кадров (управлений, отделений, групп, кадров – в зависимости от численности сотрудников соответствующего органа внутренних дел) сначала переименовывались в отделы по работе с личным составом, а затем в подразделения по работе с персоналом.

У некоторых практических работников такое переименование вызывает недоумение, они считают его нецелесообразным, вносящим путаницу в понятийный аппарат. Однако это не так, что и будет показано ниже. Но в условиях, когда Украина присоединилась ко всем международным конвенциям и соглашениям по вопросам защиты прав и свобод человека, признала международные нормы и правила поведения должностных лиц, интегрируется в Европейское сообщество, целесообразнее использовать понятие «персонал» как соответствующее задачам гуманизации, демократизации и открытости органов внутренних дел.

В то же время мы полностью согласны с авторами, употребляющими эти понятия как тождественные. Действительно, по смыслу они практически совпадают, отличаясь лишь по языковому происхождению, что можно считать формальным признаком. Так, юридическая энциклопедия определяет понятие «кадры» следующим образом: кадры (от франц. *cadre* и англ. *personnel*) – основной состав работников организации; все постоянные работники [3, с.194]. Аналогично, «кадры (англ. *personnel* (staff); нем. *kader*; франц. *cadre*) – основной (штатный) состав работников учреждения, предприятия, профессиональных или общественных организаций, той или другой области; все постоянные работники» [4, с.274]. Поэтому мы полностью согласны с А.М. Бандуркой, отождествляющим эти понятия: «кадры, или персонал – это основной штатный состав работников организации, которые исполняют разные организационно-технологические и производственно-хозяйственные функции» [5, с.185].

Персонал органов внутренних дел состоит из отдельных сотрудников и характеризуется, прежде всего, численностью. Нормативная численность персонала обусловливается характером, масштабами, сложностью, трудоемкостью производственных процессов, уровнем их компьютеризации, механизации и т.п. На практике очень

редко удается обеспечить нормативную численность сотрудников, поэтому персонал более объективно характеризуется списочной (фактической) численностью, то есть перечнем сотрудников, официально работающих в организации в данный момент времени. В условиях дефицита сотрудников, их фактическая численность может существенно отличаться от нормативной, на что указывает некомплект персонала в органах внутренних дел. Учитывая, что не все сотрудники ежедневно находятся на рабочих местах (вследствие, например, отпусков, отдыха после дежурства, пребывания на больничном и т.п.), действительное количество занятых каждый день на работе определяет их явочная численность (учитывается, например, при представлении в дежурную часть органа внутренних дел ежедневных строевых записок).

Персонал органов внутренних дел можно классифицировать по разным признакам, например, по профессиональной принадлежности (юристы, экономисты, психологи, педагоги, врачи и т.д.); по объективными признаками личности (возраст, пол, образование, опыт работы и т.д.); по должностному положению (начальники, их заместители, оперуполномоченные и др.); по правовому положению в системе управления (должностные лица, представители власти и т.д.); по функциональной роли в процессе управления, то есть участию в разработке, принятии и организации исполнения управленческих решений и т.п.

Вместе с тем, сотрудники органов внутренних дел – это особая разновидность государственных служащих. В соответствии со ст.25-26 Закона Украины «О государственной службе» все государственные служащие классифицируются по должностям по семи категориям, в соответствии с которыми установлено 15 рангов государственных служащих [6]. Относительно сотрудников органов внутренних дел действует специальное законодательство, в соответствии с которым они, как государственные служащие, подразделяются на четыре вида: должностные лица, представители административной власти, специалисты и вспомогательный (обслуживающий) персонал.

К должностным лицам относят тех сотрудников органов внутренних дел, которые имеют право принимать на службу, назначать на должность, освобождать от службы, присваивать специальные звания (например, начальники управлений МВД Украины, ректора учебных заведений МВД Украины). К представителям власти относят лиц, которым присвоено специальное звание милиции или внутренней службы и которые исполняют функции по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с правонарушениями. Они имеют право давать обязательные для исполнения указания лицам, не подчиненным им по службе. К представителям власти можно отнести большинство сотрудников органов внутренних дел. К специалистам органов внутренних дел относят операторов ЭВМ, бухгалтерских работников, специалистов, работающих в медицинских учреждениях системы МВД, преподавателей ведомственных учебных заведений и т.п. К вспомогательному персоналу относятся работники, которые исполняют обязанности по обеспечению управленческого процесса, нормальному функционированию органов внутренних дел в целом (секретари, машинистки, водители и т.п.). Отдельные

сотрудники органов внутренних дел могут одновременно быть и должностными лицами, и представителями власти, и специалистами (например, ректор высшего учебного заведения системы МВД Украины) [7, с.15].

Особое место в органах внутренних дел занимает личный состав, к которому принадлежат граждане Украины, назначенные на должности рядового или начальствующего состава, в том числе курсанты и слушатели учебных заведений системы МВД, которые зачислены в кадры Министерства внутренних дел Украины и которым присвоены специальные звания в порядке, предусмотренном Положением о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Украины [5, с.186]. Личный состав милиции состоит из сотрудников, которые проходят государственную службу в подразделениях милиции, которым в соответствии со ст.16 Закона Украины «О милиции» присвоены специальные звания милиции [8]. Кроме аттестованных сотрудников, в органах внутренних дел работают также служащие и работники. Служащие делятся на руководителей, собственно служащих и специалистов (например, бухгалтер-специалист, главный (старший) бухгалтер-руководитель, секретарь-собственно служащий). Поэтому, как мы видим, понятие «сотрудник органов внутренних дел» значительно более широкое, чем понятие «личный состав органов внутренних дел», ведь весь личный состав является сотрудниками ОВД, но не все сотрудники органов внутренних дел относятся к личному составу. В то же время, если возвратиться к приведенным выше толкованиям понятия «персонал», можно сделать вывод, что «персонал органов внутренних дел» и «личный состав органов внутренних дел» можно употреблять как синонимы. Этой же точки зрения придерживаются некоторые ведущие специалисты в области теории управления органами внутренних дел [9, с.5, 31-33], и мы тоже разделяем такую позицию.

В соответствии с п.3 Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел, на службу в органы внутренних дел принимаются на добровольных началах лица, достигшие 18-летнего возраста и способные по личным качествам, образованию и состоянию здоровья исполнять возложенные на них обязанности [10]. Призывники не подлежат приему на службу в органы внутренних дел, за исключением случаев, предусмотренных законодательством (зачисление курсантами учебных заведений системы МВД Украины). В данном случае на службу в ОВД могут быть приняты лица, не достигшие 18-летнего возраста (в год приема в высшее учебное заведение лицу должно исполниться 17 лет). Обучение в высших учебных заведениях МВД Украины приравнивается к прохождению воинской службы.

Как видим, в соответствии с действующим законодательством и подзаконными актами установлены определенные ограничения в приеме на службу в органы внутренних дел: возрастной ценз, состояние здоровья, наличие бывшей или существующей судимости и т.п., также выдвигаются требования к кандидатам, которые в своей совокупности характеризуют способность в дальнейшем исполнять функции, возложенные государством на сотрудников органов внутренних дел. По этому поводу, относительно значения термина «качество» сотрудников

органов внутренних дел, «качественное состояние» персонала, необходимо подчеркнуть следующее. Отобразив основоположную идею человеческого фактора в работе с персоналом органов внутренних дел, «качество персонала» должно быть представлено как суммарное единство трех аспектов: «профессиональных качеств», которые определяют эффективность профессиональной деятельности сотрудников, «человеческих качеств», которые определяются природными способностями и личностными особенностями сотрудника и «социальных качеств», которые зависят от уровня удовлетворения соответствующих потребностей сотрудника. Человеческие и социальные качества сотрудников являются базой для формирования и совершенствования их профессиональных качеств. Социальные и профессиональные качества также влияют на формирование человеческих качеств сотрудников. Выделение трех аспектов «качества персонала органов внутренних дел» носит в определенной мере условный характер. Все эти качества характеризуют личность сотрудника своим целостным влиянием, в котором практически невозможно иногда найти, где о себе дают знать социальные начала, а где проявляют себя только его человеческие качества, определяя его пригодность к службе [11, с.9].

Рассмотрим и другие классификации личного состава органов внутренних дел Украины по иным признакам. В соответствии с Положением о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел (п.2), в зависимости от присвоенного звания сотрудники органов внутренних дел подразделяются на рядовой и начальствующий состав. Начальствующий состав, в свою очередь, подразделяется на четыре группы: 1) младший начальствующий состав (младший сержант милиции/внутренней службы, сержант милиции/внутренней службы, старший сержант милиции/внутренней службы, прапорщик милиции/внутренней службы и старший прапорщик милиции/внутренней службы); 2) средний начальствующий состав (младший лейтенант милиции/внутренней службы, лейтенант милиции/внутренней службы, старший лейтенант милиции/внутренней службы и капитан милиции/внутренней службы); 3) старший начальствующий состав (майор милиции/внутренней службы, подполковник милиции/внутренней службы и полковник милиции/внутренней службы) и 4) высший начальствующий состав (генерал-майор милиции/внутренней службы, генерал-лейтенант милиции/внутренней службы, генерал-полковник милиции/внутренней службы и генерал внутренней службы Украины).

Кроме того, рядовой и начальствующий состав органов внутренних дел подразделяется на три категории: милицию, внутреннюю службу и следователей [12, с.481]. К милиции относятся сотрудники, которым присвоены специальные звания милиции, к внутренней службе – сотрудники, которым присвоены специальные звания внутренней службы. Следователям отводится особая роль. Им присваиваются специальные звания милиции, но они пользуются всеми правами работников милиции лишь в случае и во время исполнения ими функций, предусмотренных ст.10 Закона Украины «О милиции» [8]. С

другой стороны, расследование преступлений не входит в обязанности милиции. Следователи постоянно действуют в сфере внешнего управления, исполняя свои функции в соответствии с уголовно-процессуальными нормами. Следователи имеют процессуальную самостоятельность в принятии решений в уголовных делах, имеют право давать органам дознания указания по вопросам расследования преступлений. Постановления следователя по уголовным делам обязательны для исполнения всеми учреждениями, предприятиями, должностными лицами и гражданами (в том числе и органами дознания и их должностными лицами).

Персонал органов внутренних дел не является стабильной величиной: он постоянно изменяется вследствие приема на работу одних и увольнения других сотрудников. В то же время личный состав органов внутренних дел неоднороден: сотрудники отличаются друг от друга по возрасту, полу, образованию, званиям, стажу работы, объему компетенции, специальности, должности и т.д. В зависимости от совокупности признаков личный состав структурируется в демографическую, образовательную, квалификационную, должностную и прочие структуры. Можно также выделить статистическую и аналитическую структуру личного состава органов внутренних дел.

Статистическая структура персонала отображает его распределение и движение по категориям и группам должностей. Например, можно выделить персонал основных должностей органов внутренних дел – следователей, сотрудников уголовного розыска, госавтоинспекторов и т.п., и не основных – работников ремонтно-строительного управления, медицинского отдела, связи и т.д. Все они в своих подразделениях занимают должности руководителей, специалистов, служащих и т.п., и основные сведения о них включены в текущую статистическую отчетность.

Аналитическая структура основывается на специальных исследованиях и делится на общую и детальную структуру. В разрезе общей структуры персонал распределяется по таким признакам, как стаж работы, образование, профессия. Детальная структура содержит в себе сведения, которые характеризуют глубже и детальнее, например, сотрудников, которые достигли пенсионного возраста и имеют выслугу лет, их соотношение с общим количеством аттестованных сотрудников; количество работников по стажу на должностях (3, 5, 10 и более лет); сотрудников, которые заочно обучаются, семейных, неженатых, имеющих детей, являющихся ликвидаторами последствий аварии на ЧАЭС, принимавших участие в боевых действиях и т.д.

Качественный и количественный состав персонала органов внутренних дел постоянно учитывается, анализируется и характеризуется в виде разных ведомственных отчетов, докладных записок, сборников и т.п. (например, ежегодный Информационный сборник об отдельных показателях работы с персоналом органов внутренних дел Украины Департамента работы с персоналом МВД Украины). Постоянное отслеживание состава подразделений и служб дает возможность своевременно вносить коррективы, грамотно осуществлять кадровые перемещения по вертикали и горизонтали, отмечать и своевременно корректировать как положительные изменения, так и отрица-

тельные отклонения в кадровом обеспечении органов внутренних дел.

Из отмеченного можно сделать следующие выводы. Принципиального сущностного различия в понятиях «кадры» и «персонал органов внутренних дел» не существует. С позиции теории управления необходимо только учитывать, что персоналу органов внутренних дел (в широком понимании) должны быть присущи следующие основные характеристики, а именно:

1) это лица, которые постоянно или временно исполняют определенные трудовые функции в органах внутренних дел;

2) эти функции исполняются ими в качестве основной профессии или специальности;

3) осуществление этих функций происходит за плату.

Тогда к персоналу органов внутренних дел (в широком понимании) можно отнести лиц, постоянно или временно в качестве основной профессии или специальности на платной основе исполняющих определенные трудовые функции в органах внутренних дел, или, если пользоваться таким же по сути, но более лаконичным определением А.М. Бандурки – лиц, которые проходят в органах внутренних дел государственную службу [5, с.171].

Все эти лица являются сотрудниками органов внутренних дел. Те из них, которым присвоены специальные звания милиции или внутренней службы, образуют в своей совокупности личный состав органов внутренних дел Украины, к которому тоже можно применять термин «персонал органов внутренних дел Украины».

ЛИТЕРАТУРА

1. Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: Учебник. -М.: Гардарики, 2002. -528 с.
2. Шегда А.В. Менеджмент: Учебное пособие. -К.: Общ-во «Знание»; КОО, 2002. -583 с.
3. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. -М.: Юриформцентр, 1998. -526 с.
4. Энциклопедический словарь бизнесмена: Менеджмент. Маркетинг. Информатика /Под общ. ред. М.И. Молдованова. -К.: Міжнародна екон. фундація, 1993. -703 с.
5. Бандурка А.М. Управление в органах внутренних дел Украины: Учебник. -Харьков: Ун-т внутр. дел, 1998. -480 с.
6. Закон Украины «О государственной службе» от 16.12.1990 г., № 3723-ХІІ // ВВР Украины. -1993. -№ 52. -Ст.490 (с последующими изменениями и дополнениями).
7. Венедиктов В.С., Иншин Н.И. Организационно-правовые основы прохождения службы в органах внутренних дел Украины: Научно-практ. пособие. -Харьков: Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2002. -164 с.
8. Закон Украины «О милиции» от 20.12.1990 г., № 565-ХІІ // ВВР УССР. -1991. -№ 4. -Ст.20 (с последующими изменениями и дополнениями).
9. Бандурка А.М., Соболев В.А. Теория и методы работы с персоналом органов внутренних дел: Учебник. -Харьков: Изд-во Ун-та внутр. дел, 2000. -480 с.
10. Постановление Кабинета Министров УССР «Положение о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Украины» от

29.07.1991г. // Сборник нормативных актов Украины по вопросам правопорядка. -К., 1993. -С.438-464.

11. Гербер Р., Юнг Г. Кадры в системе социального управления. -М.: Прогресс, 1970. -327 с.

12. Административное право Украины: Учебник /Под ред. проф. Ю.П. Битяка. -Харьков: Право, 2001. -528 с.

Поступила в редколлегию 27.01.2005

СИНЯВСЬКА О.Ю. ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЇ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Проаналізовані існуючі класифікації особистого складу органів внутрішніх справ України.

SINJAVSKAJA E.E. ABOUT DEFINITION AND CLASSIFICATIONS OF THE PERSONNEL LAW-ENFORCEMENT ORGANS

Existing classifications of staff of law-enforcement organs of Ukraine are analyzed.



М.М. СТОЦЬКА

УДАІ Управління МВС України в Одеській області

УДК 343.102:342.9

СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Розглянуті сутність, місце та значення стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Як справедливо зазначається в літературі, діяльність учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення розвивається в часі як послідовний ряд пов'язаних між собою процесуальних дій щодо реалізації їх прав та обов'язків. Весь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну. Їх прийнято називати *стадіями* [1, с.346], інколи – процедурами [2, с.132]. В літературі в основному використовується визначення стадії провадження, сформульоване Д.М. Бахрахом, який розуміє під нею таку порівняно самостійну частину провадження, яка поряд з його загальними завданнями має властиві тільки їй завдання, документи та інші особливості [3, с.324]. Проте найбільш змістовне і повне визначення стадії провадження, на нашу думку, поки сформулювали автори одного з підручників з адміністративного процесу – О.М. Бандурка і М.М. Тищенко, які зазначають, що процесуальна стадія становить відносно відокремлену, виділену в часі і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямовану на досягнення певної мети і вирішення відповідних завдань, що функціонально співвідносяться з ними, яка відрізняється власним колом суб'єктів і одержує закріплення у відповідних процесуальних актах [4, с.177].

Погоджуючись з цим, зазначимо, що, на жаль, не всі стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення одержали закріплення в КпАП. Але потрібно з'ясувати спочатку питання про види цих стадій. В більшості літературних джерел останніх років називається

чотири стадії зазначеного провадження. Це: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення і винесення по справі постанови; 3) оскарження (або опротестування) постанови по справі про адміністративне правопорушення; 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

На першій стадії з'ясовуються: факт вчинення, обставини правопорушення, дані про винного і складається адміністративний протокол. Ця початкова стадія має два основні варіанти назви: адміністративне розслідування [1, с.347; 2, с.132-133; 5, с.155; 6, с.54; 7, с.229] або порушення справи про адміністративний проступок [4, с.177; 8, с.202; 9, с.45]. Проте, і той і інший варіанти викликають незрозумілість. Перш за все, термін "розслідування" має певне кримінальне забарвлення, його використання є зручним, але не зовсім коректним. До того ж, розслідувати справу неможливо, якщо її не порушено. Що ж стосується другої назви, то вона, як уявляється, є дещо незавершеною, оскільки одним тільки порушенням справи не буде досягнуто завдань цієї стадії. На мою думку, правильно цю стадію називати "порушенням справи про адміністративний проступок і попереднім з'ясуванням її обставин", адже "розслідування", яке відстоюють деякі автори в інших підручниках [10, с.156], полягає саме в попередньому з'ясуванні обставин справи.

Слід зазначити, що стадія порушення справи про ад-