

Бібліографічні посилання

1. *Веремеенко И.И.* Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. – 1982. – № 3. – С. 22–29.
2. *Развадовський В.Й.* Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України : монографія. – Х., 2004; *Новиков В.В.* Адміністративно-правові основи профілактики порушень правил дорожнього руху : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1997; *Салманова О.Ю.* Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2002.
3. *Салманова О. Ю.* Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07/ О. Ю. Салманова. – Х., 2002.
4. *Доненко В.В.* Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з керуванням транспортними засобами особами, які перебувають у стані сп'яніння : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2001.
5. *Развадовський В.Й.* Адміністративна відповідальність за порушення норм, правил і стандартів, що торкаються забезпечення безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 1998.
6. *Борисов В.И., Гизимчук С.В.* Уголовная ответственность за нарушения правил, норм и стандартов, обеспечивающих безопасность дорожного движения. – Х., 2001.
7. *Матышевский П.С.* Преступления против общественной безопасности, общественного порядка и народного здоровья. – М., 1964.
8. *Коробеев А.И.* Транспортные преступления : квалификация и ответственность. – М., 1990; *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации.* – М., 1996; *Мисливий В.А.* Злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту : монографія. – Д., 2004.

Надійшла до редакції 14.09.2012

М.Ю. Зінченко
здобувач

*(Харківський національний педагогічний
університет імені Г.С. Сковороди)*

УДК 349.2

РОТАЦІЯ КАДРІВ МИТНИХ ОРГАНІВ

Досліджено нормативно-правове забезпечення кадрової ротації в системі митних органів, запропоновано напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення кадрової ротації у сфері державної служби.

Ключові слова: *кадрова ротація, державна служба, митні органи, корупційні діяння, кадровий резерв.*

Исследуется нормативно-правовое обеспечение кадровой ротации в системе таможенных органов, предлагаются пути усовершенствования нормативно-правового обеспечения кадровой ротации в сфере государственной службы.

Ключевые слова: *кадровая ротация, государственная служба, таможенные органы, коррупционные деяния, кадровый резерв.*

Standard legal support of personnel rotation in system of customs offices is investigated, ways of improvement of standard legal support of personnel rotation in the sphere of public service are offered.

Keywords: *personnel rotation, public service, customs offices, corruption acts, personnel reserve.*

Постановка проблеми. Мета. Аналіз нормативно-правового забезпечення кадрової ротації в системі державної служби в Україні свідчить про необхідність використання комплексного підходу в умовах реформ. Цільове застосування подібного заходу спрямоване на оновлення й підсилення кадрового забезпечення у сфері державної служби. Визнання ротації як важливого механізму державної політики щодо кадрового забезпечення системи державної служби України сприяло зверненню уваги на неї не тільки як на антикорупційний захід, а й як на спосіб професійного зростання державних службовців.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Зазначені питання досліджувалися такими вченими, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Воловик, І. Голосніченко, М. Іншин, Р. Калюжний, В. Коваленко, Я. Кондратьєв, О. Лавриненко, Н. Липовська, К. Мельник, О. Музичук, Н. Неумивайченко, О. Ноздрачов, О. Оболенський, В. Плішкін, Ю. Старілов, А. Юшко та ін.

Виклад основного матеріалу. Під проходженням служби в митних органах розуміється система юридичних фактів, які характеризують правове становище працівників митних органів і відображають його динаміку. Правове становище працівників митних органів визначають такі юридичні факти: вступ на службу в митні органи, укладення контракту, проходження іспиту за конкурсом, призначення на посаду, присвоєння спеціального звання, проходження службової атестації, переміщення по службі. У разі необхідності при зарахуванні на службу в митні органи для особи може бути встановлено випробувальний термін. В ході його перевіряються професійні якості особи. При встановленні випробувального терміну особа призначається стажистом без присвоєння спеціального звання. При стажуванні особа виконує всі посадові обов'язки і посідає права працівника митного органу.

У процесі проходження служби в митних органах в силу різних факторів об'єктивного і суб'єктивного характеру виникає необхідність у переміщенні працівника на іншу посаду чи на інше місце. Таке переміщення здійснюється в разі необхідності заміщення вакантної посади, термінової необхідності виконувати функції тимчасово відсутнього працівника, при введенні нових посад чи зміні штатного розкладу. Переміщення за загальним правилом проводиться на вищу посаду як просування по службі. Це нормальне явище і є наслідком професійного зростання працівника й підвищення його кваліфікації, здатності вирішувати більш за обсягом і функціями завдання. Таке переміщення здійснюється лише за згодою працівника, що пов'язано з об'єктивними та суб'єктивними чинниками. Працівник, за його згодою, може бути переміщений і на рівнозначну посаду. Таке переміщення може здійснюватися з метою більш раціонального використання його професійних і особистих якостей, з урахуванням сімейних обставин, стану здоров'я, необхідного режиму роботи, наприклад у разі навчання на вечірньому

відділенні вищого закладу освіти. Переміщення на іншу посаду в тому ж митному органі чи в інший митний орган, у тому ж місці чи в іншу місцевість (переведення по службі) здійснюється за ініціативою начальника митного органу та згодою працівника, якщо інше не обговорене контрактом. Працівник може бути переведений і на нижчу посаду при скороченні штатів, а в разі неможливості переміщення на рівнозначну посаду – внаслідок погіршення стану здоров'я відповідно до медичного висновку, за особистої ініціативи працівника, невідповідності займаній посаді за результатами атестації і за згоди працівника.

Переміщенням також вважається вступ на навчання із звільненням із займаної посади, а також при призначенні на посаду після закінчення навчального закладу. Як переміщення кваліфікуються випадки залучення працівника митного органу до виконання спеціального завдання чи в разі відрядження (прикомандирування) до органів державної влади і організацій.

У митних органах застосовується інститут ротації – періодичного переміщення працівників як по вертикалі, так і по горизонталі. Її основними завданнями є: удосконалення кадрового потенціалу з метою створення професійного, дієздатного державного апарату; створення підготовленого кадрового резерву для заміщення посад державних службовців, особливо там, де місцеві джерела кадрового забезпечення є обмеженими; забезпечення планомірності службової кар'єри для перспективної молоді, формування нового типу управлінців; профілактика та запобігання проявам корупції, іншим правопорушенням серед державних службовців; забезпечення результативної та стабільної діяльності органів виконавчої влади, зниження рівня плинності кадрів.

Поняття «ротація» походить від латинського *rotatio* — обертання, обертальний рух. Попри це до характеристики сутнісних ознак поняття «ротація кадрів», її мети в науковій доктрині існують різні підходи. Так, О. Ноздрачов під ротацією на державній службі розуміє різного роду «переходи» (направлення) службовців на інші державні посади чи до інших органів. Він також вважає, що цей інститут добре відомий законодавству про працю й виражається поняттям «переведення на іншу роботу», та пропонує в цих питаннях керуватися саме нормами КЗпП [1, с. 392]. А.М. Юшко характеризує ротацію кадрів як «особливий вид переведення на іншу роботу, який здійснюється тільки у випадках, передбачених законом, і не потребує згоди працівника»; він слушно зазначає, що ротація є «ефективним антикорупційним заходом» та «оскільки ротація пов'язана з переміщенням на іншу роботу, то підстави, порядок проведення та наслідки даного правового явища повинні встановлюватися нормами трудового права» [2, с. 74, 76]. Натомість Н.М. Неумивайченко наголошує, що, «перш ніж зайняти певну позицію в цих дискусіях, треба виявити цілі та мету ротації. З одного боку, як впливає із законодавства, ротація сприяє запобіганню корупції і така ротація застосовується в межах посади. З другого боку, ротація – це

просування працівника на інші посади». Далі, після аналізу цього явища в царині держслужби дослідниця доходить висновку, що Закон України «Про державну службу» слід «доповнити статтею, що ротація кадрів – це переведення на іншу посаду чи в інший державний орган на визначений строк державних службовців, які працюють на окремих посадах, у випадках, передбачених законами України» [3, с. 126, 128].

Останнім часом велика кількість ротацій у системі податкової та митної служб, органах внутрішніх справ та прикордонній службі, серед регіональних керівників служби безпеки України сприяє сприйняттю ротації не стільки як заходів антикорупційної програми уряду, скільки як здійснення кадрових змін, переведень та переміщень, пов'язаних з політичними подіями. Саме через ці причини виникає неправильний підхід до кадрової ротації в системі державної служби. Отже, **метою** даної статті є аналіз нормативно-правового забезпечення кадрової ротації як елементу системи мотивації державних службовців для вдосконалення та підвищення ефективності діяльності державної служби загалом.

Застосування ротації кадрів на державній службі в комплексі зі щорічною оцінкою діяльності державних службовців, їх атестацією, навчанням, формуванням та використанням кадрового резерву дозволяє здійснити мобілізацію людських ресурсів та запровадити раціональний підхід до кадрового забезпечення на державній службі, віднайти або посилити кадровий склад органів державної влади за допомогою однорівневих або вертикальних переміщень, особливо в умовах обмежених кадрових ресурсів.

Результати соціологічного опитування свідчать про розуміння мети, завдань кадрової ротації українськими державними службовцями. Так, метою ротації визначають запобігання корупції, підвищення ефективності діяльності, виявлення потенційно перспективних працівників. До того ж позитивними аспектами ротації називають такі: вплив на теоретичний та загальнокультурний розвиток особистості, у тому числі моральних ідеалів державного службовця; вивчення проблем колективу, прагнення їх вирішити; можливість сформувати високопрофесійний склад працівників керівної ланки. Серед недоліків зазначені такі: нерегульованість порядку ротації на законодавчому рівні; перенавантаження кадрових підрозділів шляхом збільшення документообігу; відсутність мотивації для вдосконалення цієї роботи; складність вивільнення посад під переміщення; негативний вплив зміни колективу на адаптацію до посади; погіршення роботи підрозділу під час адаптації; суб'єктивізм у здійсненні ротації кадрів; певні проблеми у вирішенні побутових проблем тощо.

Основними проблемами під час ротації є соціально-побутові умови, згода працівника на проведення ротації, відсутність зацікавленості безпосередніх керівників. Особливо великі складнощі викликають у службовців соціально-побутові умови – житло, працевлаштування членів сім'ї, низький рівень соціальної захищеності, відсутність законодавчо

визначених соціальних гарантій. Недостатній рівень правового забезпечення ротації та труднощі з отриманням згоди працівника щодо переведення на нову посаду ускладнює ротацію за принципом «центр – регіон». Посади II–III категорій займають працівники передпенсійного віку із низькою здатністю до мобільності, що не дозволяє знайти стимул для хоча б тимчасової зміни посади. Відсутність зацікавленості у безпосереднього керівника, формалізм перебування в кадровому резерві формують нестабільне кадрове наповнення підрозділів, що зумовлює збереження тенденцій плинності кадрів.

У Законі України «Про державну службу» зазначено, що просування по службі відбувається на умовах конкурсу на заміщення вакантної посади на основі досягнення «найкращих результатів у роботі», ініціативності, постійного підвищення професійного рівня та зарахування до кадрового резерву [4]. Кадровий резерв державної служби створюється з метою зайняття посад державних службовців і просування по службі, що регулюється Положенням про кадровий резерв державної служби, затверджений Кабінетом Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 199 [5].

У Положенні про формування кадрового резерву про державну службу вказано, що формування кадрового резерву повинно забезпечити добір працівників, які мають професійні навички, що ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях і аналітичних здібностях, для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень (п. 1). Тут слід зазначити такі основні моменти:

– кадровий резерв на посади I–III категорій, призначення яких здійснюється Президентом України та Кабінетом Міністрів України, формується на конкурсних засадах (п. 2-1), 2-й абзац п. 3 констатує, що «народні депутати України, яким після закінчення строку повноважень або дострокового їх припинення за особистою заявою про складання депутатських повноважень не надано попередню роботу (посаду) та які не можуть самостійно працевлаштуватись, зараховуються до кадрового резерву на посади державних службовців I–III категорії, призначення на які здійснюється Президентом України та КМУ...»;

– до кадрового резерву зараховуються професійно підготовлені працівники, які успішно виконують службові обов'язки, виявляють ініціативу, володіють навичками роботи на комп'ютері, мають організаторські здібності, необхідні для виконання посадових обов'язків;

– зарахування працівника до кадрового резерву відбувається за його згодою, а також повідомляється керівництву за місцем роботи зарахованого працівника (3-й абзац п. 3).

У такий спосіб кадровий резерв стає здебільшого формалізованим інструментом, що спрямований на формування управлінської еліти з політичним відтінком. При цьому вимоги до претендента зменшуються з огляду на його політичні здобутки. Отже, проблема політичної нейтральності закладена в самому механізмі формування управлінської еліти. І кадрова ротація, з огляду на бюрократичну або адміністративну компе-

тенцію, має відіграти важливу роль у стабілізації кадрового наповнення саме керівного складу вищих адміністративних органів країни.

Будучи різновидом горизонтального переміщення, ротація може відбуватися у двох варіантах: ротація-переміщення із зберіганням тих самих обов'язків та зміною місця роботи; ротація-перестановка із зберіганням рівня та посади робітника зі зміною його обов'язків. Ротація-переміщення зазвичай пов'язана з нагромадженням досвіду, формуванням нових навичок щодо вирішення управлінського завдання й спрямована на більш досвідчених робітників. Ротація-перестановка має на меті: а) перестановку робітників по горизонталі з лінійних служб у функціональні та назад (взаєморозуміння між службами та співпраця); б) міжгалузеві переміщення, що спрямовані на передачу досвіду, техніки, технологій одних галузей іншим; в) перестановка між вищими та нижчими органами з поверненням на попередню посаду.

Ротація-перестановка також передбачає обмін та переміщення кадрів між центром і периферією, між територіальними органами, між управлінськими органами, що викликає безліч заперечень та опір. Це потребує уважного ставлення кадрових служб та керівництва до перспектив кар'єрного зростання службовців, статусу їх посад, а також соціально-матеріального забезпечення з огляду на зміни умов проживання та роботи, мотивації загалом. Система планування підбору кадрів має бути спрямована на стійкість горизонтальних переміщень службовців. Разом з планом кадрового резерву це дозволить визначити потребу в навчанні кадрів і необхідний рівень їх професіоналізації. Ротація також являє собою різновид самостійного навчання, що сприяє відповідній мотивації співробітників за умов обмежених можливостей посадового зростання.

Висновки. Отже, створення системи дійового кадрового резерву зумовлена такими факторами:

- плінність кадрів на державній службі відбувається через відсутність належної мотивації державних службовців: економічних, морально-психологічних (через формальність планування кар'єрного просування), відсутність перспективи, іншими словами, умов праці під час здійснення кадрової ротації;

- результати проведених досліджень свідчать – вертикальна ротація має формальний характер і три рівні професіоналізації: кадровий резерв I–III категорій – управлінська еліта; кадровий резерв IV–VII категорій – середня управлінська ланка; кадровий резерв молодих державних службовців до 35 років – стажування;

- модернізація державної служби в Україні потребує вироблення комплексного підходу до планування кадрової ротації, пов'язаної з перспективами кар'єрного та професійного просування, а також поєднання зі щорічним оцінюванням, планами кадрового резерву, заміщення тощо;

- невизначеними продовжують залишатися питанням щодо розробки типового порядку ротації кадрів та стажування як різновиду кадрової ротації на державній службі, особливо для молоді.

Бібліографічні посилання

1. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. – М., 1999.
2. Юшко А. Правові аспекти ротачії кадрів як один із шляхів запобігання корупції // Право України. – 1999. – № 7. – С. 74-76.
3. Неумивайченко Н.М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. – Харків, 2002.
4. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Офіц. вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 115.
5. Положення про формування кадрового резерву державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 199 // Офіц. вісник України. – 2001. – № 9. – Ст. 367.

Надійшла до редакції 04.07.2012

О.І. Орехов

здобувач

(Міжрегіональна академія
управління персоналом)

УДК 342.95

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ПЕРЕГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У ЗВ'ЯЗКУ З ОСКАРЖЕННЯМ РІШЕННЯ У НИХ

Досліджено нормативні особливості провадження щодо перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням рішень у них, на основі чого виокремлено проблеми правозастосовної практики, вироблено авторську позицію щодо їх вирішення.

Ключові слова: адміністративно-деліктне провадження, стадії провадження, перегляд справ про адміністративні правопорушення, оскарження рішень.

Исследуются нормативные особенности производства по пересмотру дел об административных правонарушениях в связи с оспариванием решений в них, на основе чего выделяются проблемы правоприменительной практики, предлагается авторская позиция в отношении их решения.

Ключевые слова: административно-деликтное производство, стадии производства, пересмотр дел об административных правонарушениях, оспаривание решений.

In the article the normative features of production on the revision of businesses about administrative offences in connection with challenging of decisions in them are probed, on this basis the problems of right's application practice are selected, author position in regard to their decision is offered.

Keywords: administrative delict production, stages of production, revision of businesses about administrative offences, challenging of decisions.

Постановка проблеми. Провадження у справах про адміністративні правопорушення повинно здійснюватися з дотриманням принципів верховенства права, пріоритетів прав фізичних та юридичних осіб, з урахуванням інтересів суспільства і держави в цілому. Запорукою цьому