

LAW

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.3.4.1>

STRUKTURA ORGANIZACYJNO-ETATOWA NARODOWEJ POLICJI JAKO WAŻNY CZYNNIK KSZTAŁTOWANIA JEJ KADRY KIEROWNICZEJ

Oleksandr Anokhin

student Naukowo-Badawczego Instytutu Prawa Publicznego (Kijów, Ukraina)

ORCID ID: 0000-0002-1255-0920

e-mail: Oleksandr_Anokhin@ukr.net

Adnotacja. Znaczenie artykułu polega na tym, że utworzenie Narodowej Policji Ukrainy było istotnym krokiem w kierunku tworzenia naszego kraju jako nowoczesnego, ukierunkowanego społecznie, zorientowanego na współpracę ze wspólnotą europejską i światową. Jednocześnie zapewnienie funkcjonowania tego centralnego organu wykonawczego wymaga znaczącego określenia jego statusu administracyjnoprawnego. W artykule, opierając się na analizie poglądów naukowych naukowców, opracowano autorską interpretację struktury organizacyjno-etatowej Policji Narodowej Ukrainy. Omówiono przepisy obowiązującego prawa, w których ustalona jest odpowiednia struktura organizacyjno-etatowa. Należy zauważyć, że bezpośrednio od struktury organizacyjnej policji zależy skład jej funkcjonariuszy. Uogólnienie myśli naukowych naukowców umożliwiło sformułowanie autorskiej wizji zrozumienia pojęcia „funkcjonariusz Narodowej Policji”.

Słowa kluczowe: Narodowa Policja, struktura organizacyjna, stan, kadra kierownicza, funkcjonariusze.

ORGANIZATIONAL AND STAFFING STRUCTURE OF THE NATIONAL POLICE, AS AN IMPORTANT FACTOR IN THE FORMATION OF ITS LEADERSHIP

Oleksandr Anokhin

applicant Research

Institute of Public Law (Kyiv, Ukraine)

ORCID ID: 0000-0002-1255-0920

e-mail: Oleksandr_Anokhin@ukr.net

Abstract. The relevance of the article is that the creation of the National Police of Ukraine was a significant step towards the formation of our country as a modern, socially oriented, focused on cooperation with the European and world communities state. At the same time, ensuring the functioning of this central body of executive power requires a meaningful definition of its administrative and legal status. The article, based on the analysis of scientific views of scientists, formed the author's interpretation of the organizational and staffing structure of the National Police of Ukraine. The provisions of the current legislation are revealed, in the provisions of which the relevant organizational and staffing structure is fixed. It is noted that the composition of its officials directly depends on the organizational structure of the police. The generalization of scientific opinions of scientists made it possible to formulate the author's vision of understanding the concept of "official of the National Police".

Key words: National police, organizational structure, staff, management, officials.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНА СТРУКТУРА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ФОРМУВАННЯ ЇЇ КЕРІВНОГО СКЛАДУ

Олександр Анохін

здобувач Науково-дослідного

інституту публічного права (Київ, Україна)

ORCID ID: 0000-0002-1255-0920

e-mail: Oleksandr_Anokhin@ukr.net

Анотація. Актуальність статті полягає в тому, що створення Національної поліції України стало суттєвим кроком на шляху становлення нашої країни як сучасної, соціально-спрямованої, орієнтованої на співпрацю з Європейською та світовою спільнотами державою. Разом із тим, забезпечення функціонування даного центрального органу виконавчої влади вимагає змістовного визначення її адміністративно-правового статусу. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, сформовано авторське тлумачення організаційно-штатної структури

Національної поліції України. Розкрито положення чинного законодавства, в положеннях якого закріплюється відповідна організаційно-штатна структура. Відмічено, що від організаційної структури поліції напряму залежить склад її посадових осіб. Узагальнення наукових думок вчених дало можливість сформулювати авторське бачення щодо розуміння поняття «посадова особа Національної поліції».

Ключові слова: Національна поліція, організаційна структура, штат, керівний склад, посадові особи.

Постановка проблеми. Створення Національної поліції України стало суттєвим кроком на шляху становлення нашої країни як сучасної, соціально-спрямованої, орієнтованої на співпрацю з Європейською та світовою спільнотами державою. Разом із тим, забезпечення функціонування даного центрального органу виконавчої влади вимагає змістовного визначення її адміністративно-правового статусу. В цьому контексті в першу чергу відзначимо, що взагалі під адміністративно-правовим статусом Національної поліції України слід розуміти сукупність законодавчо визначених елементів, які в своїй сукупності: а) визначають положення поліції у системі суб'єктів правоохоронних органів України; б) окреслюють компетенцію даного центрального органу виконавчої влади, як суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави. Ми переконані, що ключовими елементами адміністративно-правового статусу Національної поліції є наступні: 1) повноваження; 2) мета, завдання та функції поліції; 3) гарантії діяльності поліції; 4) відповідальність. При чому дана відповідальність носить досить неоднозначний характер, адже вона передбачає: а) юридичну відповідальність поліції та її посадових осіб за невиконання та/або неналежне виконання своїх посадових обов'язків; б) політичну та соціальну відповідальність перед громадянами України. Останнім, не менш важливим, елементом адміністративно-правового статусу Національної поліції України є організаційно-штатна структура. Остання формується в залежності від мети, завдань, функцій, а також повноважень та компетенції поліції.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, пов'язані із забезпеченням діяльності органів Національної поліції України у своїх наукових працях розглядали: Т. М. Кравцова, О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, В. В. Сокуренько, О. О. Панова, В. Б. Пчелін, С. А. Резанов, В. С. Селюков, С. О. Шатрава, І. С. Кравченко, Н. В. Янюк та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків у зазначеній сфері, вчені досить поверхнево досліджували організаційно-штатну структуру Національної поліції як чинник формування її керівного складу.

Саме тому метою статті є: охарактеризувати організаційно-штатну структуру Національної поліції, як важливий чинник формування її керівного складу.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що у найбільш загальному розумінні структура – це певна сукупність підпорядкованих одне одному елементів, які взаємодіють та доповнюють одне одного. Переходячи безпосередньо до розгляду поняття «організаційна структура» варто відзначити, що у науковій літературі сформовано досить велике коло підходів до його тлумачення. Так, на переконання Т. М. Кравцової, організаційна структура – це упорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів системи, що визначає поділ праці і службові зв'язки між структурними підрозділами і працівниками відомства щодо підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень. Вона організаційно закріплює функції за структурними підрозділами і регламентує потоки інформації в системі управління. Здається очевидним, що загальна структура підприємства, установи, організації конкретизується її локальними структурами. Кожне з структурованих утворень пропонуємо розглядати як відносно самостійний державно-організований суб'єкт управління (простий, одиничний або складний, комплексний) (Кравцова, 2004).

В контексті визначеної у роботі проблематики варто навести точку зору В. В. Сокуренька, який організаційну структуру Національної поліції України визначив як сукупність її структурних елементів (підрозділів, установ, посадових осіб) та системо-утворюючих зв'язків між ними, яка обумовлена її завданнями, функціями, принципами діяльності та забезпечує надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави; протидії злочинності, а також послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги (Бандурка, Безпалова, Джафарова, 2017: 81-82).

Таким чином, під організаційною структурою Національної поліції України слід розуміти визначену та законодавчо закріплену системну сукупність елементів, які володіють стабільним набором зв'язків та відображають внутрішню взаємоузгодженість відповідної системи чи суб'єкта. Елементами даної організаційної структури є: органи поліції, її структурні підрозділи, а також службовці (поліцейські). Від організаційної структури напряму залежить штатний склад органів та підрозділів Національної поліції України.

Взагалі, штат – це структурний елемент державної служби, який передбачає включення службовців, які наділені певними рангами та отримали право обіймати відповідні посади (Малиновський, 2000: 454). О. І. Безпалова, О. В. Джафаров, О. О. Панова та інші вказують, що штат – це затверджений в установленому порядку документ, що відповідно до статутних документів (статуту, положення) відображає найменування, підпорядкованість та місце дислокації органу (підрозділу) поліції, визначає організаційну побудову, найменування та кількість посад, спеціальні звання (категорії персоналу), посадові оклади і джерела утримання посад. Крім того, у штаті може зазначатися уточнююча інформація щодо функціонування підрозділів або посад (Безпалова, Джафарова, Панова, 2019). Штатна структура, як правило, відображає кількісно-професійний склад працівників, а організаційна – їх розподіл відповідно до покладених на них завдань. Основою організаційно-штатної структури державної служби є субординаційні (підпорядкування згори донизу, від керуючого до керованого), реординаційні (знизу догори, від керованого до керуючого) та координаційні (підпорядкування на одному рівні, між двома та більше суб'єктами, що не виключає того, що загалом вони

можуть перебувати на різних рівнях в ієрархічно організованій системі державної служби) взаємозв'язки (Рубцов, 2008: 134).

Загальна чисельність поліції, що утримується за рахунок коштів Державного бюджету України, до 1 січня 2018 року не може перевищувати 140 тисяч осіб [6]. Кожен орган поліції має штатний розпис, в якому визначається чисельність керівного та рядового складу, дається перелік посад, їх розподіл за службами та підрозділами, граничні спеціальні звання, що їм відповідають, та спеціальності, якими можуть заміщатися. Штатний розклад оголошується наказом вищого керівництва під час створення органу поліції, його реорганізації, зміну території обслуговування та зміну оперативної обстановки. Чисельність особового складу залежить від інших факторів, зокрема соціально-економічних, демографічних, географічних, кліматичних, біологічних. Залежно від ситуації, окрім постійного складу, до штату органу поліції можуть вводитися посади на якийсь час виконання спеціальних функцій. Наприклад, помічник керівника (начальника, ректора) з питань капітального будівництва запроваджується на час капітального будівництва. Додаткова чисельність службовців може вводитися також місцевими органами влади відповідно до їхньої компетенції. Результати оперативно-службової діяльності органів поліції залежать не так від кількісного, як від якісного складу кадрів, організації управління ними, системи їх підготовки та підвищення кваліфікації ((Бандурка, Безпалова, Джафарова, 2017: 306).

Варто відзначити, що наразі найбільш доцільно виокремити такі проблеми комплектування підрозділів Національної поліції: 1) передчасний та неякісний відбір кандидатів на вакантні посади в підрозділах патрульної поліції у 2015 р. спричинив відтік кадрів та некомплект підрозділів у 2017 р.; 2) у тексті закону та інших нормативно-правових актів законодавцем не достатньо роз'яснено, в чому полягає комплектування підрозділів Національної поліції та неоднозначно визначено поняття «добір на посаду», «призначення на посаду поліцейського», «штатний розпис (штат)», «штатна посада», «комплектування в порядку просування по службі»; 3) невизначеність питання щодо реформування вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, та їх роль у комплектуванні підрозділів Національної поліції (Кравченко, 2018).

Отже, проведений вище аналіз дає змогу констатувати, що під організаційно-штатною структурою Національної поліції України найбільш доцільно розуміти регламентовану нормами чинного адміністративного законодавства внутрішню будову досліджуваного центрального органу виконавчої влади, яка включає в себе сукупність підрозділів та органів з чітким окресленням в них кола штатних посад, чисельність та функціональне призначення яких напряму залежить від завдань та функцій, що виконуються відповідним структурним елементом. Саме організаційно-штатна структура поліції є практичним відображенням правової регламентації системи управління досліджуваним центральним органом виконавчої влади та моделі відносин «керівник-підлеглий». Основою організаційно-штатної структури державної служби, в тому числі і Національної поліції, є субординаційні (підпорядкування згори донизу, від керуючого до керованого), реордінаційні (знизу догори, від керованого до керуючого) та координаційні (підпорядкування на одному рівні, між двома та більше суб'єктами, що не виключає того, що загалом вони можуть перебувати на різних рівнях в ієрархічно організованій системі державної служби) взаємозв'язки (Рубцов, 2008: 134). Також варто погодитись із науковою позицією О.М. Резніка, який вказує, що правильно сформована організаційно-штатна структура Національної поліції України та ефективне здійснення всіх видів організаційно-штатної роботи в органах поліції сприятиме виконанню Національною поліцією України як суб'єктом забезпечення фінансово-економічної безпеки держави покладених на неї завдань і функцій (Резнік, 2018).

Відповідно до статті 13 Закону України «Про Національну поліцію» (Резнік, 2018; Про Національну поліцію, 2015), загальну систему поліції складають два рівні – центральний і територіальний. Так, до складу апарату першого рівня входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань. Також, підсумовує О.М. Резнік, вказаним законом передбачено, що у складі поліції можуть утворюватися установи. При цьому у вказаному нормативно-правовому акті лише наведено перелік структурних одиниць органів Національної поліції України без опису їх повноважень, завдань і функцій (Резнік, 2018: 80). Необхідно відмітити, що складі поліції функціонує: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) поліція особливого призначення.

Отже, на сьогодні встановлена наступна примірна структура головних управлінь Національної поліції в областях : 1) апарат: керівництво; слідче управління; управління (відділ) карного розшуку (у складі кримінальної поліції); відділ кримінальної розвідки (у складі кримінальної поліції); управління (відділ) боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми (у складі кримінальної поліції); управління (відділ) протидії наркозлочинності (у складі кримінальної поліції); тощо; 2) відділ поліції: керівництво; слідчий відділ (відділення); відділ (сектор) кримінальної поліції; відділ (сектор) превенції (у складі патрульної поліції); сектори реагування патрульної поліції №1-№4 (для відділів поліції, де відсутні підрозділи Департаменту патрульної поліції); сектор спеціальної поліції; відділ (сектор) моніторингу; сектор кадрового забезпечення; режимно-секретний сектор; канцелярія; сектор логістики та матеріально-технічного забезпечення; кінологічний сектор; сектор інформаційної підтримки; окремі посади спеціалістів зв'язку та спеціального зв'язку; 3) відділення поліції (у складі відділу поліції): керівництво; слідче відділення; сектор кримінальної поліції; сектор превенції (у складі патрульної поліції); сектори реагування патрульної поліції №1-№4 (для відділень поліції, де відсутні підрозділи Департаменту патрульної поліції); чергова частина (за відсутності секторів

реагування патрульної поліції); канцелярія; логістика; окремі посади спеціалістів з режиму секретності, кінологічної служби; 4) центр обслуговування підрозділів; 5) ізолятори тимчасового тримання; 6) стройовий підрозділ патрульної служби поліції особливого призначення; 7) стройовий підрозділ поліції особливого призначення; 8) тренінговий центр; 9) кінологічний центр; 10) приймальник-розподільник для дітей (у складі патрульної поліції); 11) стройовий підрозділ реагування патрульної поліції (забезпечення супроводження (у складі патрульної поліції)); 12) стройовий підрозділ конвойної служби; 13) оркестр (Бандурка, Безпалова, Джафарова, 2017: 85-87).

Таким чином, організаційна структура Національної поліції України представлена досить розгалуженою системою органів та структурних підрозділів, кожен з яких виконує власні, характерні тільки їм завдання та функції. Зазначене в свою чергу вимагає належної організації роботи останніх, чого не можна досягти без наявності якісних та ефективних керівників (управлінців), які зможуть не тільки організувати роботу ввіреному йому структурному елементу, а й якісно та ефективно використовувати трудовий потенціал підлеглих йому осіб. Поняття «посадова особа» виходить за межі публічно-службових відносин. Посадова особа, на відміну від інших службовців, наділена владними повноваженнями, що дозволяють забезпечувати централізований вплив на організаційну структуру, сприяти її цілісності й узгодженості діяльності службового апарату при виконанні завдань і функцій, визначених відповідно до його компетенції. Якщо поняття «посадова особа» розглядати лише в межах публічної служби, то воно становитиме окрему групу службовців, тобто тих, хто обіймає керівні посади або нормативно наділені правом вчиняти управлінські дії (Янюк, 2014: 183).

Висновок. Отже, проведений вище аналіз дає змогу констатувати, що посадовою особою в органах Національної поліції України є службовець, який займає керівну посаду у певному структурному підрозділі та/або органі поліції та відповідно до норм чинного законодавства наділений особливим адміністративно-правовим статусом, котрий дає їм змогу виконувати управлінсько-розпорядчі функції з метою забезпечення нормального процесу функціонування ввіреного йому суб'єкта, а також організації трудового процесу їх працівників. Характерними ознаками посадових осіб поліції є наступні:

– займають керівні посади у державному правоохоронному органі з особливим правовим статусом – Національній поліції України;

– володіють рядом специфічних повноважень владно-управлінського характеру;

– підпорядковані їм особи володіють спеціальним службово-трудоим статусом;

– повноваження даної посадової особи можуть виходити за межі, які визначені його посадою.

Підбиваючи підсумок представлено дослідження слід узагальнити, що організаційно-штатна структура Національної поліції є важливим чинником формування її керівного складу. Адже саме від останньої на пряму залежить те, яким саме адміністративно-правовим статусом буде володіти посадова особа (керівник), а відтак і її роль в системі органів поліції нашої держави.

Список використаних джерел:

1. Бандурка О.М., Безпалова О.І., Джафарова О.В. та ін. Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокурєнка; МВС України, Харків, нац. ун-т внутр. справ. Харків: Стильна типографія, 2017. 580 с.
2. Безпалова О.І., Джафарова О.В., Панова О.О. та ін. Ефективність організаційно-штатної структури відділів поліції за кущовим принципом: шляхи удосконалення: метод. рекомен. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ. 2019. 20 с.
3. Кравцова Т.М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07. Х., 2004. 235 с.
4. Кравченко І.С. Актуальні питання комплектування підрозділів Національної поліції України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 2 (93). С. 52–58.
5. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Луцьк: Ред.-вид. відд. "Вежа" Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
6. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII.
7. Рєзнік О.М. Організаційно-штатна структура правоохоронних органів, які забезпечують фінансово-економічну безпеку України. *Правові горизонти*. 2018. №9(22). С. 78–84.
8. Рубцов В.П. Державне управління та державні установи: навч. посіб. для дистанційного навчання. Київ Ун-т «Україна», 2008. 440 с.
9. Янюк Н.В. "Посадова" і "службова" особи публічної адміністрації: проблема понятійного апарату в законодавстві України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 10-2(1). С. 91–94.

References:

1. Bandurka, O.M., Bezpalova, O.I., Dzharafarova, O.V. ta in. (2017). Upravlinnia orhanamy Natsionalnoi politsii Ukrainy [Management of the National Police of Ukraine]: pidruchnyk / za zah. red. d-ra yuryd. nauk, dots. V.V. Sokurenka; MVS Ukrainy, Kharkiv, nats. un-t vnutr. sprav. Kharkiv: Styl'na typohrafiia. 580 p. [in Ukrainian].
2. Bezpalova, O.I., Dzharafarova, O.V., Panova, O.O. ta in. (2019). Efektyvnist orhanizatsiino-shtatnoi struktury viddiliv politsii za kushchovym pryntsypom: shliakhy udoskonalennia [The effectiveness of the organizational and staffing structure of police departments on a spray basis: ways to improve]: metod. rekomen. Kharkiv: Khark. nats. un-t vnutr. sprav. 20 p. [in Ukrainian].

3. Kravtsova, T.M. (2004). Administratyvno-pravovi zasady zdiisnennia derzhavnoi rehuliatornoj polityky v sferi hospodariuvannia [Administrative and legal bases for the implementation of state regulatory policy in the field of management]: dys. ... dokt. yuryd. nauk :spets. 12.00.07. Kh. 235 p. [in Ukrainian].
4. Kravchenko, I.S. (2018). Aktualni pytannia kompletuvannia pidrozdiliv Natsionalnoi politsii Ukrainy [Current issues of staffing units of the National Police of Ukraine]. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav.* № 2 (93), pp. 52–58. [in Ukrainian].
5. Malynovskyi, V.Ia. (2000). Derzhavne upravlinnia [Governance]: Navchalnyi posibnyk. Lutsk: Red.-vyd. vidd. "Vezha " Vol. derzh. un-tu im. Lesi Ukrainky. 558 p. [in Ukrainian].
6. Pro Natsionalnu politsiiu [About the National Police]: Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 № 580-VIII. [in Ukrainian].
7. Rieznik, O.M. (2018). Orhanizatsiino-shtatna struktura pravookhoronnykh orhaniv, yaki zabezpechuiut finansovo-ekonomichnu bezpeku Ukrainy [Organizational and staffing structure of law enforcement agencies that ensure the financial and economic security of Ukraine]. *Pravovi horyzonty.* №9(22), pp. 78–84. [in Ukrainian].
8. Rubtsov, V.P. (2008). Derzhavne upravlinnia ta derzhavni ustanovy [Public administration and government agencies]: navch. posib. dlia dystantsiinoho navchannia. Kyiv Un-t «Ukraina». 440 p. [in Ukrainian].
9. Ianiuk, N.V. (2014). "Posadova" i "sluzhbova" osoby publichnoi administratsii: problema poniatinoho aparatu v zakonodavstvi Ukrainy ["Official" and "official" persons of public administration: the problem of the conceptual apparatus in the legislation of Ukraine]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu.* Seriiia : Yurysprudentsiia. Vyp. 10-2(1), pp. 91–94. [in Ukrainian].