МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ДРОНІК ДМИТРО СЕРГІЙОВИЧ

УДК 342.951:351.741

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

Спеціальність 081 – Право
Галузь знань 81 – Право

Подається на здобуття ступеня вищої освіти доктора філософії
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ **Д. С. Дронік**

Науковий керівник: **Мердова Ольга Миколаївна,** кандидат юридичних наук, доцент

Кропивницький – 2023

АНОТАЦІЯ

Дронік Д. С. Адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції в Україні.

Дисертація на здобуття ступеня вищої освіти доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Донецький державний університет внутрішніх справ, Кропивницький, 2023.

Дисертація є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних досліджень адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, а також пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів України та обґрунтовано прийняття нових документів.

Здійснено критичний аналіз наукової літератури з проблематики дослідження діяльності патрульної поліції в адміністративно-правовій науці. Увесь акумульований матеріал із проблем діяльності патрульної поліції класифіковано на дві групи за ознакою предмета дослідження: 1) дослідження, присвячені розгляду окремих функцій зовнішньої адміністративної діяльності патрульної поліції; 2) дослідження, присвячені окремим питанням внутрішньої (управлінської) адміністративної діяльності патрульної поліції. Зроблено висновок, що від моменту утворення патрульної поліції (2015 р.) в адміністративно-правовій науці переважно приділяли увагу дослідженню діяльності патрульної поліції в контексті її адміністративно-юрисдикційної функції та функції забезпечення безпеки дорожнього руху, проте комплексних досліджень адміністративно-правових засад її діяльності не здійснювалося.

За результатами проведеного дослідження поглиблено й конкретизовано категорійний апарат, зокрема, надано авторське визначення поняття «адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції», уточнено такі

дефініції, як «адміністративно-правовий статус патрульної поліції», «мета діяльності патрульної поліції», «принципи діяльності патрульної поліції», «функції, напрями, повноваження діяльності патрульної поліції», «інструменти діяльності патрульної поліції», «методи діяльності патрульної поліції», «кадрове забезпечення діяльності патрульної поліції».

До системи характеристик адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції автором зараховано:

- нормативно-правові засади діяльності зазначеного підрозділу Національної поліції України як правове підґрунтя для реалізації поліцейської діяльності патрульною поліцією;
- характеристику адміністративно-правового статусу як інституційний складник адміністративно-правових засад їх діяльності, що розкриває мету, завдання, принципи, функції та напрями поліцейської діяльності патрульною поліцією;
- організаційні засади, що безпосередньо розкривають інструментно-методологійну характеристику їх діяльності.

Досліджено нормативно-правові засади діяльності патрульної поліції, зроблено висновок, що весь масив законодавчого регулювання їх діяльності можна розподілити на дві групи: загальні нормативно-правові акти, дія яких поширюється на всі підрозділи Національної поліції або які врегульовують суспільні відносини, дотичні до діяльності патрульної поліції, та спеціальні нормативно-правові акти, які конкретизують повноваження діяльності зазначених підрозділів, які структуровано за такими критеріями: нормативно-правові акти, що визначають контрольні повноваження патрульної поліції; нормативно-правові акти, що визначають дозвільні повноваження патрульної поліції; нормативно-правові акти, що визначають адміністративно-юрисдикційні повноваження патрульної поліції; нормативно-правові акти, що визначають повноваження з реалізації заходів адміністративного примусу; нормативно-правові акти, що визначають організаційно-управлінські аспекти їх

діяльності. Наголошено на необхідності прийняття спеціалізованого нормативно-правового акта, спрямованого на забезпечення визначення основних завдань і функцій патрульної поліції, правове врегулювання різних напрямів її оперативно-службової діяльності, зокрема Інструкції з організації діяльності патрульної поліції, яка би визначила організаційно-правові засади діяльності цього підрозділу.

Досліджено питання визначення поняття адміністративно-правового статусу патрульної поліції та виокремлено характерні його елементи, які свідчать про його специфічність, серед яких: а) цільовий блок, який містить у собі нормативно визначені мету, завдання, принципи, функції та напрями діяльності патрульної поліції; б) компетенційний блок, що містить у собі повноваження патрульної поліції, спрямовані на реалізацію завдань та функцій зовнішньої та внутрішньої поліцейської діяльності; в) зовнішньоорганізаційний блок, націлений на нормативне визначення місця патрульної поліції в структурі Національної поліції України, урегулювання порядку її утворення, реорганізації та ліквідації, особливостей її взаємодії з іншими органами Національної поліції; г) внутрішньоорганізаційний блок, спрямований на нормативно-правове закріплення порядку внутрішньовідомчого управління, взаємодії між окремими структурними підрозділами патрульної поліції тощо.

Наголошено, що мету діяльності патрульної поліції доцільно розглядати з позиції довгострокової орієнтації її поліцейської діяльності, з огляду на це запропоновано її розуміння як створення безпечного середовища шляхом забезпечення населення якісним поліцейським обслуговуванням, зміцнення довіри суспільства до поліції через запровадження людиноцентованого підходу в її діяльності. Узагальнення положень чинного законодавства, теоретико-методологійних розробок учених дозволило здійснити систематизацію завдань патрульної поліції. Принципи діяльності патрульної поліції визначено як комплекс формально визначених і неформалізованих керівних засад, дотримання яких є обов’язковим під час реалізації поліцейської діяльності. Окрему увагу

приділено дослідженню неформалізованих принципів діяльності патрульної поліції, до яких віднесено: принцип толерантності, нульової толерантності до всіх проявів насильства та принцип безбар'єрності.

Зроблено висновок, що специфіку адміністративно-правового статусу патрульної поліції характеризує тріада структурних елементів «функції – напрями – повноваження». Виокремлено п'ять основних функцій в діяльності патрульної поліції, серед яких: публічно-сервісна функція, превентивна функція, юрисдикційна функція, функція забезпечення безпеки дорожнього руху, дозвільна функція. Викладено авторське бачення щодо переліку напрямів, що характеризують адміністративну поліцейську діяльність патрульної поліції на сучасному етапі її розвитку, до яких зараховано: нагляд за дорожнім рухом; контроль за технічним станом транспортних засобів; контроль за організацією перевезень; контроль за технічним станом доріг; превентивна (профілактична) діяльність; адміністративно-юрисдикційна діяльність; діяльність із забезпечення публічної безпеки і порядку; надання адміністративних послуг; обліково-аналітична діяльність; співпраця з органами державної влади, місцевого самоврядування та населенням на засадах партнерства.

Схарактеризовано інструменти діяльності патрульної поліції з позиції їх класичного розуміння в адміністративно-правовій доктрині, надано їх характеристику. Зроблено висновок, що видання актів управління та укладення адміністративних договорів як правових інструментів діяльності патрульної поліції є характерними для керівної ланки органів і підрозділів патрульної поліції, зі свого боку, учинення інших юридично значущих дій реалізовано патрульними поліцейськими в повсякденній службовій діяльності. Наголошено, що неправові інструменти відіграють допоміжну роль порівняно з правовими інструментами діяльності патрульної поліції, оскільки передбачають реалізацію організаційних заходів та матеріально-технічних дій, спрямованих на підвищення ефективності поліцейської діяльності, узгодження й синергічний розподіл сил та засобів.

Досліджено методи діяльності патрульної поліції, виокремлено їх характерні ознаки та здійснено систематизацію їх заходів. Аргументовано, що заходи адміністративного припинення в діяльності патрульної поліції варто розподілити на чотири групи: заходи адміністративного припинення загального призначення; заходи адміністративного припинення спеціального призначення; заходи адміністративного припинення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. У процесі дослідження виокремлено проблемні моменти реалізації окремих заходів адміністративного примусу, серед яких: проведення перевірок технічного стану транспортних засобів, які підлягають обов'язковому технічному контролю із застосуванням мобільних діагностичних станцій; реалізація патрульними поліцейськими повноважень із перевірки у водіїв наявності договорів обов’язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів; здійснення тимчасового вилучення тварин, відсторонення осіб від керування транспортними засобами, морськими, річковими, малими, спортивними суднами або водними мотоциклами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції. Запропоновано шляхи вирішення проблемних аспектів застосування зазначених заходів адміністративного примусу в діяльності патрульної поліції.

Виокремлено проблеми кадрового забезпечення діяльності патрульної поліції та запропоновано заходи щодо його вдосконалення за основними елементами його структури: організаційно-штатна робота; добір працівників патрульної поліції; моніторинг кадрів; підготовка кадрів; оцінювання ефективності діяльності патрульної поліції.

Сформульовано низку авторських пропозицій щодо внесення змін та доповнень до законодавчих актів України, зокрема до Закону України «Про Національну поліцію», Кодексу України про адміністративні правопорушення,

Закону України «Про дорожній рух», Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» та низки підзаконних нормативно-правових актів. Крім того, доведено доцільність прийняття Інструкції з організації діяльності патрульної поліції, Інструкції з організації нормотворчої діяльності в органах Національної поліції України, Порядку проведення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України перевірок технічного стану транспортних засобів, які підлягають обов’язковому технічному контролю.

Ключові слова: патрульна поліція, поліцейська діяльність, адміністративно-правові засади, адміністративно-правовий статус мета, завдання, принципи, напрями, інструменти, методи, кадрове забезпечення.

SUMMARY

Dronik D. S. Administrative and Legal Fundamentals of Patrol Police Activity in Ukraine. ***The Manuscript.***

The dissertation for the Doctor of Philosophy scientific degree in specialty 081 - Law. – Donetsk State University of Internal Affairs, Kropyvnytskyi, 2023.

The dissertation is one of the first complex studies of the administrative and legal fundamentals of the patrol police activity in Ukraine in the domestic science of administrative law. As a result of the conducted research, a number of new scientific principles and conclusions have been formulated, proposed personally by the author, as well as amendments and additions to the current regulatory and legal acts of Ukraine and the adoption of new documents have been substantiated.

A critical analysis of scientific literature on the issues of patrol police research in administrative and legal science has been carried out. All accumulated material on the problems of the patrol police activity has been classified into two groups based on the subject of the study: 1) studies deal with the examination of individual functions of the patrol police external administrative activity; 2) studies deal with individual issues of

the patrol police internal (management) administrative activity. It was concluded that since the formation of the patrol police in 2015 the majority of attention in the administrative and legal sciences was paid to the study of the patrol police activities, in the context of its administrative and jurisdictional function and the function of ensuring road traffic safety, but complex studies of administrative and legal principles of its activity have not been carried out.

The categorical apparatus has been deepened and specified, in particular, the author's definition of the concept of "administrative and legal principles of the patrol police activity" has been provided, the following definitions of "administrative and legal status of patrol police", "purpose of patrol police activity", "principles of patrol police activity", "functions, directions, powers of patrol police activity", "tools of patrol police activity", "methods of patrol police activity", "personnel support for the activities of the patrol police" have been clarified according to the results of the conducted research.

The author included to the characteristics' system of the administrative and legal principles of patrol police activity:

- regulatory and legal principles of the specified unit's activity of the National Police of Ukraine, as a legal basis for the implementation of police activities by the patrol police;

- administrative and legal status description, as an institutional component of the administrative and legal principles of their activity, which reveals the purpose, tasks, fundamentals, functions and directions of police activity by the patrol police;

- organizational principles that directly reveal the instrumental and methodological characteristics of their activity.

The regulatory and legal fundamentals of the patrol police activities have been studied, it was concluded that the entire array of legislative regulation of their activities can be divided into two groups: general normative and legal acts, the effect of which extends to all units of the National Police or which regulate social interconnections related to the patrol police activities. As well as special normative and legal acts that

determine the powers of the specified units' activity, which are structured according to the following criteria: normative and legal acts defining the control powers of the patrol police; normative and legal acts defining the authorization powers of the patrol police; normative and legal acts defining the administrative and jurisdictional powers of the patrol police; normative and legal acts determining the authority to implement measures of administrative coercion; normative and legal acts defining the organizational and management aspects of their activities. It was emphasized the need to adopt a specialized normative and legal act aimed at ensuring the definition of the patrol police main tasks and functions, legal regulation of various areas of its operational and service activities, such as the instructions on the organization of the patrol police activities, which would determine the organizational and legal fundamentals of this division's activity.

The issue of defining the concept of the administrative and legal patrol police status has been studied and its characteristic elements have been singled out, which testify to its specificity, among which: a) the target block, which includes the normatively defined goals, tasks, principles, functions and areas of the patrol police activity; b) the competence block, which includes the powers of the patrol police, aimed at the implementation of tasks and functions of external and internal police activity; c) an external-organizational block, aimed at the regulatory determination of the patrol police place in the structure of the National Police of Ukraine, order regulation of its formation, reorganization and liquidation, features of its interaction with other bodies of the National Police; d) an intra-organizational block aimed at the normative and legal consolidation of the order of intra-departmental management, interaction between individual structural divisions of the patrol police, etc.

It was emphasized that the goal of patrol police activity should be considered from the perspective of long-term orientation of its police activity, given this it was proposed to understand it as creating a safe environment by providing the population with high-quality police service, strengthening public trust in the police through the introduction of a people-centered approach in its activities. Summarizing the

fundamentals of current legislation, development of scientists' theoretical and methodological researches, allowed the author to systematize the tasks of the patrol police. The principles of patrol police activity have been defined as a set of formally defined and non-formalized guidelines, the adherence of which was mandatory during the implementation of police activities. Special attention was paid to researching informal principles of patrol police activity, to which the author referred the following: the principle of tolerance, zero tolerance to all manifestations of violence, and the principle of barrier-freeness.

It was concluded that the specificity of the administrative and legal status of the patrol police was characterized by the triad of structural elements "functions - directions - powers". Five main functions of the patrol police activity have been singled out, including: public service function, preventive function, jurisdictional function, function of ensuring road traffic safety, permission function. The author's vision regarding the list of areas characterizing the administrative police activity of the patrol police at the current stage of its development has been outlined, which include: traffic supervision; control over the technical condition of vehicles; control over the organization of transportation; control over the technical condition of roads; preventive activities; administrative and jurisdictional activities; activities to ensure public safety and order; provision of administrative services; accounting and analytical activities; cooperation with state bodies authorities, local self-government and the population on the principles of partnership.

The tools of the patrol police have been characterized from the standpoint of their classical understanding in the administrative and legal doctrine, and their characteristics have been given. A conclusion was made that the issuance of administrative acts and the negotiations of administrative contracts, as legal instruments of patrol police activity, were characteristic of the management level of patrol police bodies and units, in turn, the commission of other legally significant actions was carried out by patrol police officers in their daily official activities. It was emphasized that non-legal instruments play an auxiliary role in comparison with legal

instruments of patrol police activity, as they involve the implementation of organizational measures and material-technical actions aimed at increasing the efficiency of police activity, coordination and synergistic distribution of forces and means.

The methods of patrol police activity have been studied, their characteristic features have been identified, and their measures have been systematized. It was argued that measures of administrative suspension of the patrol police activities should be divided into four groups: measures of administrative suspension of general purpose; measures of administrative suspension of special purpose; measures of administrative suspension in the field of ensuring road traffic safety; measures of ensuring proceedings in cases of administrative offenses. The author singled out problematic aspects of certain measures implementation of administrative coercion, including inspections of the vehicles' technical condition that are subject to mandatory technical control with the use of mobile diagnostic stations; implementation of patrol police officers' powers to check that drivers have contracts for compulsory civil liability insurance for owners of ground vehicles; temporary seizure of animals; suspension of persons from driving vehicles, sea, river, small, sports vessels or jet skis and examination for the state of alcohol, drug or other intoxication or for being under the influence of drugs that reduce their attention and speed of reaction. Ways to solve problematic aspects of the specified measures' application of administrative coercion in the activities of the patrol police have been proposed.

The problem of staffing of the patrol police activity was singled out and measures to improve it according to the main elements of the structure were proposed the following: organizational and staff work; selection of patrol police employees; personnel monitoring; personnel training; evaluation of the patrol police effectiveness.

A number of author's proposals for amendments and additions to the legislative acts of Ukraine has been formulated, in particular to the Law of Ukraine "On the

National Police", the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Law of Ukraine "On Road Traffic", the Law of Ukraine "On mandatory civil liability insurance of owners of land vehicles" and a number of secondary legal acts. In addition, the expediency of adopting the Instructions on the organization of patrol police activities, the Instructions on the organization of rule-making activities in the bodies of the National Police of Ukraine, the Procedure for carrying out inspections of the technical condition of vehicles subject to mandatory technical control by authorized divisions of the National Police of Ukraine has been proven.

Keywords: patrol police, police activity, administrative and legal principles, administrative and legal status, purpose, tasks, fundamentals, directions, tools, methods, personnel support.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Дронік Д.С. Завдання та функції патрульної поліції як структурного підрозділу Національної поліції України. Аналітично-порівняльне правознавство. 2021. №3. С. 98-103.

2. Дронік Д.С. Напрями адміністративної поліцейської діяльності патрульної поліції. *Правовий часопис Донбасу.* 2022. №2(79). С. 64-70.

3. Дронік Д.С. Поняття та зміст адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції в Україні. *Право і суспільство*. 2022. №4. С. 293-298.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Дронік Д.С. Актуальні питання підготовки кадрів для підрозділів патрульної поліції. *Національна поліція України: сучасний стан та*

перспективи розвитку: матеріали ІІІ Всеукраїнської науково-практичної конференції. м. Кривий Ріг, 24 квітня 2020 року. Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2020. С. 141-143.

5. Дронік Д.С. Актуальні питання нормативного визначення організаційно-правових засад діяльності патрульної поліції. *Актуальні питання адміністртаивного права та процесу*: матеріали всеукраїнської наукової конференції молодих вчених. м. Маріуполь, 03 грудня 2021 року. Маріуполь, 2021. С. 102-105.

6. Дронік Д.С. Щодо типових помилок при проведенні процедури огляду на стан алкогольного сп’яніння поліцейським. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття»* (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права) : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. м. Одеса, 17 червня 2022 р. / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2. С. 121-124.

7. Дронік Д.С. До питання удосконалення організаційно-штатної роботи в патрульній поліції. *Актуальні питання адміністративного права та процесу:* матеріали всеукраїнської наукової конференції молодих вчених. м. Кропивницький, 02 грудня 2022 року. Кропивницький, 2022. С. 68-71.

ЗМІСТ

ВСТУП……... 15
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ …… 24
1.1. Стан дослідження діяльності патрульної поліції в адміністративно-правовій науці…….. 24
1.2. Поняття та зміст адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції в Україні……. 38
1.3. Нормативно-правові засади діяльності патрульної поліції…….. 45
Висновки до розділу 1…… 62
РОЗДІЛ 2. Характеристика інституційних засад діяльності патрульної поліції…… 67
2.1. Поняття та зміст адміністративно-правовий статус патрульної поліції…… 67
2.2. Мета, завдання, принципи діяльності патрульної поліції в Україні……. 79
2.3. Функції, напрями та повноваження діяльності патрульною поліцією…… 95
Висновки до розділу 2…… 115
РОЗДІЛ 3. Характеристика організаційних засад діяльності патрульної поліції…… 120
3.1. Інструменти діяльності патрульної поліції в Україні……... 120
3.2. Методи діяльності патрульної поліції в Україні……... 138
3.3. Кадрове забезпечення діяльності патрульної поліції в Україні... 170
Висновки до розділу 3……... 193
ВИСНОВКИ…….. 199
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ…… 207
ДОДАТКИ…… 236

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Процеси реформування, що на сьогодні тривають у системі Національної поліції України, організаційно-штатна перебудова її структури, удосконалення чинного законодавства, що регламентує сучасну поліцейську діяльність, запровадження нових форм і методів її реалізації впливають на зміни в організації діяльності всіх підрозділів, що входять до її структури. Не є винятком в цьому процесі й підрозділи патрульної поліції, які після проведених реформ стали симбіозом звичних для національної правоохоронної системи підрозділів патрульної служби міліції та державної автомобільної інспекції, із новою концепцією їх поліцейської діяльності, спрямованої на служіння народові України шляхом надання комплексу поліцейських послуг. Патрульна поліція в Україні стала новим структурним підрозділом Національної поліції з новим колом повноважень, новими завданнями діяльності, новими підходами в роботі тощо. На сьогодні її підрозділи є одними з найчисельніших у структурі Національної поліції України, діяльність яких характеризується багатофункціональністю й різноплановістю реалізовуваних ними завдань, функцій та напрямів діяльності. Водночас із часу її створення, на жаль, адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції не знайшли свого належного нормативно-правового врегулювання, на чому неодноразово наголошено в наукових дослідженнях [1, с. 88; 2, с. 196–197; 3, с. 31], так само, як і не отримали комплексного спеціалізованого дослідження в сучасній юридичній науці.

З огляду на це потребують наукового осмислення теоретико-правові, інституційні та організаційні засади діяльності патрульної поліції, спрямовані на оптимізацію їх завдань, функцій, упровадження нових принципів в організації роботи, підходів до реалізації кадрової політики, застосування нових інструментів і методів виконавчо-розпорядчої діяльності зазначених суб’єктів Національної поліції України.

Незважаючи на актуальність та важливість діяльності патрульної поліції на сучасному етапі державотворення, велике коло питань реалізації їх поліцейської діяльності залишається невизначеним чи потребує належного нормативно-правового врегулювання. Так, на жаль, до сьогодні, на нашу думку, нормативні засади діяльності зазначених суб'єктів характеризуються відсутністю системності, а в деяких аспектах загалом невизначеністю, деякі нормативно-правові акти містять суперечливі норми, а також відсутність дієвих механізмів реалізації повноважень зазначеними підрозділами. Наведені обставини зумовлюють актуальність обраної тематики.

Теоретичним підґрунтям нашого дослідження є праці таких авторитетних теоретиків адміністративного права, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, В. В. Галунько, П. В. Діхтієвський, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Т. О. Коломоєць, С. Г. Стеценко та інших.

У роботі використано наукові розвідки вчених, присвячені загальним питанням адміністративної діяльності поліції, серед яких роботи О. І. Безпалової, С. Г. Брателя, С. С. Вітвіцького, В. А. Глуховері, Д. П. Калаянова, З. Р. Кісіль, М. В. Коваліва, А. Т. Комзюка, С. Ф. Константінова, Т. П. Мінки, О. М. Мердової, Р. В. Миронюка, В. І. Олефіра, В. В. Сокуренка, О. Ю. Солманової та інших.

Безпосередньо дослідженню різних питань діяльності патрульної поліції в сучасній науці присвячено роботи Е. Е. Абдулкадірової, В. В. Бондаренка, М. Ю. Веселова, В. В. Гаркуші, С. Є. Єсімова, В. О. Михайлова, Р. Ю. Молчанова, Р. М. Пилипіва, А. О. Собакаря, Н. Д. Туза, А. В. Червінчука, С. В. Чирика, Х. П. Ярмакі та інших.

Водночас проблематика розуміння адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції недостатньо розроблена у спеціалізованих дослідженнях, має дещо фрагментарний характер. Саме тому комплексне дослідження адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції в сучасних умовах набуває виняткової гостроти й актуальності.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дисертаційної роботи безпосередньо пов'язана з виконанням завдань Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р., у якій наголошено на розвитку інституту патрульної поліції як першої ланки співпраці з населенням, а також відповідає пріоритетному напряму «Удосконалення адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень» Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року №12-21, пп. 1, 8, 17 Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 червня 2020 року №454.

Тема дисертаційної роботи затверджена рішенням Вченої ради Донецького юридичного інституту МВС України (протокол № 2 від 31 жовтня 2019 року).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертації полягає в тому, щоб на основі досягнень юридичної науки, аналізу чинного законодавства України, узагальнень практики його застосування, вітчизняного досвіду комплексно дослідити адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції в Україні, виробити пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення адміністративної діяльності зазначених підрозділів поліції та законодавства, що її визначає.

Поставлена мета зумовила необхідність розв'язання таких *завдань*:

– схарактеризувати стан дослідження діяльності патрульної поліції в адміністративно-правовій науці;

– сформулювати поняття адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції в Україні, визначити його зміст;

– проаналізувати особливості нормативно-правового регулювання діяльності патрульної поліції;

– дослідити адміністративно-правовий статус патрульної поліції в Україні;

– визначити мету, завдання, принципи діяльності патрульної поліції в Україні;

– схарактеризувати функції, напрями та повноваження патрульної поліції в Україні;

– з'ясувати специфіку інструментів та методів діяльності патрульної поліції України;

– проаналізувати особливості кадрового забезпечення діяльності патрульної поліції в Україні, сформулювати теоретичні узагальнення та рекомендації, спрямовані на ефективність їх здійснення;

– надати пропозиції щодо вдосконалення законодавства, що регулює діяльність патрульної поліції.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які складаються в процесі реалізації поліцейської діяльності працівниками патрульної поліції.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення мети та завдань презентованого наукового дослідження використано як загальнонаукові, так і спеціальні методи та прийоми наукового пізнання із застосуванням системного підходу. Порівняльно-правовий метод використано впродовж усього дослідження, під час вивчення основних наукових підходів учених-адміністративістів, спеціалізованих монографічних досліджень, положень вітчизняного законодавства. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено й конкретизовано категорійний апарат, зокрема надано або уточнено низку дефініцій, а саме: «адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції» (підрозділ 1.2), «адміністративно-правовий статус патрульної поліції» (підрозділ

2.1), «мета діяльності патрульної поліції», «принципи діяльності патрульної поліції» (підрозділ 2.2.), «функції, напрями, повноваження діяльності патрульної поліції» (підрозділ 2.3), «кадрове забезпечення діяльності патрульної поліції» (підрозділ 3.3) тощо. Із використанням формально-юридичного методу здійснено аналіз законодавства України, що визначає нормативно-правові, інституційні, організаційні засади діяльності патрульної поліції (підрозділи 1.3., 2.2., 2.3, 3.1, 3.2., 3.3.). Методи аналізу та синтезу застосовано при характеристиці елементів адміністративно-правового статусу патрульної поліції (підрозділи 2.2., 2.3). Методи класифікації та групування дали змогу дослідити нормативно-правові засади діяльності патрульної поліції (підрозділ 1.3.), диференціювати принципи, функції, напрями, інструменти та методи діяльності патрульної поліції (підрозділ 2.2, 2.3, 3.1., 3.2). Метод моделювання використано автором при розробці авторських пропозицій щодо вдосконалення положень чинного законодавства та обґрунтування прийняття нових нормативно-правових актів у сфері діяльності патрульної поліції.

У ході аналізу й узагальнення емпіричної інформації, що стосується предмету дослідження застосовано індуктивний та дедуктивний методи, а також соціологічні прийоми отримання інформації: аналіз документів, статистичні аналізи.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації становлять наукові праці фахівців у галузі теорії управління, теорії держави і права, адміністративного права, поліцеїстики, інших галузевих правових наук, зокрема й зарубіжних дослідників.

Нормативною основою роботи є норми Конституції України, міжнародних нормативно-правових актів, національних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, зокрема й відомчих, а також проєкти нормативно-правових актів, що стосуються діяльності патрульної поліції.

Емпіричну основу дослідження становлять статистичні дані та матеріали практичної діяльності патрульної поліції, судова статистика судів загальної

юрисдикції щодо розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, за якими матеріали направлено працівниками патрульної поліції, матеріали соціологічних досліджень Харківського інституту соціальних досліджень.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних досліджень адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш вагомих із них варто віднести такі:

уперше:

– надано авторське визначення поняття «адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції» як визначена адміністративно-правовими нормами система характеристик зовнішньоорганізаційної та внутрішньоорганізаційної діяльності патрульної поліції на сучасному етапі розвитку поліцейської діяльності, що розкривають її роль і функціональне призначення;

– виокремлено основні функції діяльності патрульної поліції, до яких зараховано публічно-сервісну функцію, превентивну функцію, юрисдикційну функцію, функцію забезпечення безпеки дорожнього руху, дозвільну функцію;

– обґрунтовано позицію щодо запровадження в діяльності закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, спеціалізованої освітньо-професійної програми Правоохоронна діяльність (поліцейські) першого (бакалаврського) рівня вищої освіти спеціальності 262 «Правоохоронна діяльність» спеціалізація: патрульна поліція;

– сформульовано авторські пропозиції щодо внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів України, зокрема до Закону України «Про Національну поліцію», Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про дорожній рух», Закону України «Про обов'язкове

страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» та низки підзаконних нормативно-правових актів.

удосконалено:

– понятєво-категорійний апарат у сфері діяльності патрульної поліції, зокрема уточнено дефініції термінів «адміністративно-правовий статус патрульної поліції», «мета діяльності патрульної поліції», «принципи діяльності патрульної поліції», «функції діяльності патрульної поліції», «напрями діяльності патрульної поліції», «повноваження діяльності патрульної поліції», «кадрове забезпечення діяльності патрульної поліції»;

– розуміння мети, завдань, функцій та напрямів діяльності патрульної поліції;

– підходи щодо визначення переліку напрямів, що характеризують поліцейську діяльність патрульної поліції на сучасному етапі її розвитку;

набули подальшого розвитку:

– підходи щодо систематизації нормативно-правових засад діяльності патрульної поліції та обґрунтування доцільності прийняття спеціалізованого відомчого нормативно-правового акта, який би визначив організаційно-правові засади діяльності цього підрозділу;

– наукові положення щодо визначення адміністративно-правового статусу патрульної поліції та його складників, у зв’язку з чим доведено, що його специфічність розкривається набором компонентів цільового, компетенційного, зовнішньооганізаційного та внутрішньоорганізаційного блоків;

– положення щодо запровадження нового підходу до структурно-організаційної визначеності підрозділів патрульної поліції в загальній структурі Національної поліції України через об’єднання Департаменту патрульної поліції і Департаменту превентивної діяльності в єдину систему з чітким розмежуванням повноважень її структурних підрозділів за функціональним

принципом шляхом створення у структурі поліції нового органу – Департаменту поліції превентивної діяльності;

– наукова характеристика інструментів та методів діяльності патрульної поліції в сучасних умовах;

– пропозиції щодо вдосконалення кадрового забезпечення діяльності патрульної поліції за основними елементами його структури: організаційно-штатна робота; добір працівників патрульної поліції; моніторинг кадрів; підготовка кадрів; оцінювання ефективності діяльності патрульної поліції.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення дисертаційної роботи можуть бути використані:

– *у науково-дослідній сфері* – як підґрунтя для подальшої наукової розробки проблем діяльності патрульної поліції (акт впровадження Донецького державного університету внутрішніх справ від 05 січня 2023 року);

– *у правотворчості* – для вдосконалення окремих положень чинного законодавства, зокрема Закону України «Про Національну поліцію», Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про дорожній рух», Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» та низки підзаконних нормативно-правових актів;

– *у правозастосовній діяльності* – при використанні висновків, пропозицій та рекомендацій у діяльності працівників патрульної поліції України;

– *у навчальному процесі* – положення й висновки дослідження можуть бути застосовані під час викладання таких навчальних дисциплін, як «Поліцейська діяльність», «Безпека дорожнього руху», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції» (акт впровадження Донецького державного університету внутрішніх справ від 06 січня 2023 р.), а також під час підготовки підручників, навчальних посібників та навчально-методичних матеріалів.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною завершеною науковою працею, виконаною автором із використанням останніх досягнень юридичної науки та поліцейської практики. Висновки, рекомендації та пропозиції, сформульовані в роботі, підготовлені здобувачем самостійно на підставі особистих досліджень.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дисертаційної роботи оприлюднено на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Національна поліція України: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Кривий Ріг, 24 квітня 2020 року), «Актуальні питання адміністративного права та процесу» (м. Маріуполь, 03 грудня 2021 р.), «Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття» (м. Одеса, 17 червня 2022 р.), «Актуальні питання адміністративного права та процесу» (м. Кропивницький, 02 грудня 2022 року).

Публікації. Основні положення роботи знайшли відображення в 3 наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані фаховими з юридичних дисциплін, а також у 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять дев’ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертаційного дослідження становить 241 сторінку, з них основний текст – 192 сторінки, список використаних джерел нараховує 245 найменувань – 28 сторінок, додатки на 6 сторінках.

РОЗДІЛ 1.
Теоретико-правові засади діяльності патрульної поліції в Україні

1.1. Стан дослідження діяльності патрульної поліції в адміністративно-правовій науці

Стрімкі інтеграційні процеси щодо повноправного входження України в Європейський економічний та політичний простір зумовили необхідність щодо якісного та комплексного оновлення механізму функціонування державних правоохоронних інститутів, пріоритетним завданням діяльності яких є забезпечення конституційних принципів верховенства права, законності, дотримання та захист прав і свобод людини і громадянина.

Яскравим прикладом проведення докорінних реформ правоохоронної системи держави, започаткованих у 2015 році, стало утворення Національної поліції України та її структурних підрозділів, першорядне місце серед яких посідає патрульна поліція.

За окресленням О. Ф. Кобзаря, патрульна поліція є однією з головних ланок поліції у сфері охорони публічного порядку в містах, інших населених пунктах тощо. Саме від її діяльності залежить належний стан охорони публічного порядку та боротьби зі злочинністю [4, с. 112].

Про важливу роль патрульної поліції серед інших органів Національної поліції у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки йдеться в багатьох наукових правознавчих студіях. Зокрема, автори колективної монографії «Адміністративно-правове регулювання діяльності патрульної поліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні» цілком справедливо наголошують на провідній ролі патрульної поліції у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки, аргументуючи таке твердження положеннями

деяких нормативно-правових актів, які наділяють патрульну поліцію широкими повноваженнями у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки [5, с. 32].

Не можна залишити поза увагою й той факт, що за результатами оцінки службової діяльності Національної поліції України в 2021 році, патрульна поліція була визнана опитуваними респондентами найбільш ефективним підрозділом поліції, поряд із дільничними офіцерами поліції, працівниками оперативних підрозділів та службою «102» [6]. Крім того, за результатами аналітичного дослідження, проведеного фахівцями Харківського національного університету внутрішніх справ, спостерігається постійне зростання рівня довіри до патрульної поліції, який у 2021 році становив 16,7 %, що на 4,1% вищий за минулий рік (12,6%) [7, с. 25].

Таким чином, наділення патрульної поліції широкими повноваженнями у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, результативні показники службової діяльності цього поліцейського підрозділу щодо протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням, високі рейтинги довіри населення до патрульної поліції та активна взаємодія громадян із патрульною поліцією вже протягом декількох років зумовлюють значний науковий інтерес до вказаної проблематики, актуальність наукового пошуку за різними тематичними напрямами та затребуваність результатів наукових досліджень у сфері службової діяльності патрульної поліції.

Слід зазначити, що деякі автори наукових досліджень з окресленої проблематики розглядають адміністративну діяльність патрульної поліції суто в контексті реалізації повноважень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху [5; 8], тобто фактично звужують розуміння адміністративної діяльності патрульної поліції, використовуючи аналогію понять «адміністративна діяльність патрульної поліції» та «адміністративна діяльність патрульної поліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху». Тож спробуємо з’ясувати їх розуміння та співвідношення із родовим поняттям «адміністративна діяльність Національної поліції».

За визначенням, наведеним у навчальному посібнику за редакцією В. А. Кулікова, адміністративна діяльність Національної поліції – це виконавчо-розпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність із забезпечення адміністративно-правовими засобами публічної безпеки і порядку, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень, надання публічних послуг фізичним та юридичним особам [9, с. 10.]. Будучи розподіленою за внутрішнім (управлінським) та зовнішнім (правоохоронним) критерієм, який також буде використаний нами в цьому дослідженні, останній, зовнішній критерій, уособлює окремі види адміністративної (правоохоронної) діяльності Національної поліції, зокрема: охорона публічного порядку; забезпечення публічної безпеки (правил дозвільної системи, безпеки дорожнього руху тощо); охорона власності; ліцензійна робота; охорона, утримання та конвоювання осіб; функціонування спеціальних установ поліції; профілактична робота. Погоджуємося із запропонованим В. А. Куліковим авторським підходом щодо розуміння поняття та напрямів адміністративної діяльності Національної поліції, й хочемо зазначити, що в адміністративній діяльності патрульної поліції окремі її напрями переважають над іншими, а деякі загалом відсутні. Зокрема, такі напрями адміністративної діяльності поліції, як охорона власності; охорона, утримання та конвоювання осіб; функціонування спеціальних установ поліції взагалі не властиві для адміністративної діяльності патрульної поліції. Разом із тим, охорона публічного порядку та забезпечення публічної безпеки складають основу діяльності цього органу поліції, причому забезпечення безпеки дорожнього руху виступає як її (основи) головний структурний елемент.

Окремий напрям зовнішньої (правоохоронної) функції адміністративної діяльності патрульної поліції знайшов відображення в характеристиці безпеки дорожнього руху як пріоритетного завдання патрульної поліції в колективній праці «Забезпечення Національною поліцією безпеки дорожнього руху: правові та організаційні аспекти». У загальному розумінні діяльність щодо

забезпечення безпеки дорожнього руху автори визначають як систему дій, спрямованих на забезпечення безпечного переміщення людей та вантажів механічними транспортними засобами, а також людей без транспортних засобів по дорогах, що регламентується спеціальними правовими нормами, регулюється державними органами, а також проходить в умовах реальної небезпеки виникнення обставин, які загрожують учасникам дорожнього руху [10, с. 22]. У подальшому автори монографії висновковують, що діяльність органів Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху відіграє важливу роль, оскільки саме на них покладаються обов'язки щодо попередження, запобігання та оформлення дорожньо-транспортних пригод [10, с. 97–98]. Цілком очевидно, що в такому випадку дослідники мали на увазі саме адміністративну діяльність підрозділів поліції, наділених повноваженнями щодо забезпечення безпеки дорожнього руху.

Зазначене твердження дає змогу зробити важливий висновок про те, що зовнішня адміністративна діяльність із забезпечення безпеки дорожнього руху має специфічний характер та проявляється у специфіці правоохоронних завдань та функцій патрульної поліції, юридична визначеність яких, за влучним твердженням професора О. М. Бандурки, є основним показником якості й ефективності діяльності суб'єкта управління [11, с. 64.].

Саме тому забезпечення безпеки дорожнього руху як ключова правоохоронна функція виступає головним завданням адміністративної діяльності спеціально утвореного органу Національної поліції України – патрульної поліції, наділеного статусом міжрегіонального територіального органу Національної поліції України. На нашу думку, саме це й обґрунтовує ситуацію, яка склалася в сучасній адміністративно-правовій науці, за якої дослідження діяльності патрульної поліції зосереджувалося переважно на розгляді діяльності патрульної поліції в аспекті забезпечення безпеки дорожнього руху, що є лише однією з функцій діяльності зазначеного підрозділу поліції, хоча й найбільш специфічною для них.

Серед досліджень із розгляданої проблематики заслуговує на увагу монографія «Адміністративно-правове регулювання діяльності патрульної поліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні», авторами якої є Х. П. Ярмакі, Р. М. Пилипів, М. Ю. Веселов. У зазначеній праці вперше після реформування МВС України та створення патрульної поліції визначено її місце як одного з основних суб'єктів, що забезпечують безпеку дорожнього руху на загальнодержавному рівні. Автори пропонують низку власних дефініцій, зокрема «адміністративна діяльність патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», «профілактична діяльність патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», розглядають організаційно-правові особливості здійснення профілактичної, адміністративно-юрисдикційної діяльності, а також застосування поліцейських заходів патрульною поліцією під час забезпечення безпеки дорожнього руху, надають власні пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання зазначеної діяльності [5, с. 176–183]. Положення зазначеної роботи більш докладно аналізуватимуться в процесі нашого дослідження.

Вартою уваги є дисертація Н. В. Давидової на тему «Адміністративно-правове забезпечення пропаганди безпеки дорожнього руху в Україні», де авторка надає детальну характеристику повноважень суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху Україні [14], проте, на наш погляд, поза увагою залишає актуальні питання щодо особливостей їхньої взаємодії у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, розкриття методологійних засад діяльності суб'єктів у цій сфері, а також здійснення загальнотеоретичної характеристики адміністративної діяльності патрульної поліції як суб'єкта, наділеного спеціальними повноваженнями у сфері безпеки дорожнього руку, у контексті її розподілу на внутрішню та зовнішню.

Окрема група наявних у сучасній науці досліджень присвячена з'ясуванню особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності патрульної поліції. Прикладом може слугувати дисертаційна робота

Е. Е. Абдулкадірової на тему «Розгляд справ про адміністративні правопорушення патрульною поліцією», у якій досліджено процес розгляду справ про адміністративні правопорушення патрульною поліцією, його поняття, принципи, особливості, ознаки, нормативно-правове забезпечення, права та обов'язки учасників зазначеного процесу [15, с. 2]. Аналіз зазначеного дослідження дає нам право стверджувати, що воно стосується юрисдикційної функції патрульної поліції, яка реалізується при здійсненні зовнішньої адміністративної діяльності патрульної поліції, проте не дає комплексного уявлення про поліцейську діяльність.

Р. Ю. Молчанов у дисертації «Адміністративно-юрисдикційна діяльність патрульної поліції у сфері безпеки дорожнього руху» актуалізує проблематику адміністративно-юрисдикційної діяльності патрульної поліції, підкреслюючи при цьому, що попри велику кількість монографічних досліджень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху адміністративно-юрисдикційна діяльність патрульної поліції комплексно не розглядалась. Учений зробив важливий висновок про те, що адміністративно-юрисдикційна діяльність патрульної поліції у сфері безпеки дорожнього руху являє собою врегульовану нормами адміністративного права діяльність патрульної поліції щодо здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення за порушення правил дорожнього руху, а також розгляд справ за скаргами громадян на рішення, дії чи бездіяльність патрульної поліції під час здійснення такої діяльності [16, с. 141]. Уважаємо, що в такому випадку автор застосував вузький підхід до визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності патрульної поліції як такої, що ототожнюється виключно з притягненням осіб до адміністративної відповідальності. Водночас мусимо погодитися із висновками тих учених, які визнають існування як широкого, так і вузького підходу до визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності [17, с. 420; 18, с. 127], оскільки вони не суперечать одне одному. З іншого боку, слід підтримати позицію Р. Ю. Молчанова, відповідно до якої адміністративно-

юрисдикційна діяльність у сфері безпеки дорожнього руху визначена автором як самостійний різновид адміністративної діяльності патрульної поліції [16, с. 30].

Загальна характеристика наукових досліджень, присвячених з'ясуванню особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності патрульної поліції, дає змогу констатувати, що з огляду на те, що необхідною умовою успішного проведення реформи адміністративно-правового забезпечення діяльності патрульної поліції є її наукове забезпечення, характерним недоліком досліджень окресленої групи є недостатній рівень розроблення широкого теоретико-правового підходу до розуміння адміністративно-процесуальної діяльності як зовнішньої адміністративної діяльності патрульної поліції, яка фактично ототожнюється авторами із виключно провадженнями у справах про адміністративні правопорушення, репрезентуючи вузький підхід до її розуміння.

На нашу думку, зовнішня адміністративна діяльність патрульної поліції є одним із різновидів адміністративної діяльності Національної поліції України, що реалізується суб'єктом, наділеним спеціальним адміністративно-правовим статусом міжрегіонального територіального органу поліції, а також спеціальною компетенцією щодо можливості застосування заходів державного примусу до не підпорядкованих йому учасників суспільних відносин із метою забезпечення публічного порядку та безпеки, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, забезпечення безпеки дорожнього руху. Тож дослідження такої діяльності не повинно обмежуватися суто діяльністю із забезпечення безпеки дорожнього руху та адміністративно-юрисдикційною діяльністю.

Окрема група досліджень із проблем адміністративної діяльності патрульної поліції присвячена аналізу її внутрішньої (управлінської) діяльності.

Слід констатувати, що управління як напрям внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності патрульної поліції не знайшов широкого

розповсюдження в наукових публікаціях вітчизняних науковців, водночас слід наголосити на значному внеску в цьому напрямі адміністративно-правової науки та інших галузей багатьох українських учених (зокрема О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, В. М. Бесчастний, В. В. Бондаренко, В. А. Глуховеря, О. В. Джафарова, І. С. Кравченко, О. Ю. Салманова, В. В. Сокуренко, І. В. Фільштейн, Є. П. Шило та інші).

В юридичних наукових студіях зазначають, що «наявність належного правового забезпечення управління органами поліції є одним із дієвих засобів приведення діяльності органів та підрозділів поліції у відповідність до сучасних умов розвитку України та кращих європейських стандартів публічного адміністрування в правоохоронній сфері» [19, с. 111]. Із сформульованого науковцями визначення правового забезпечення управління органами поліції стає зрозумілим, що це специфічний вид правового впливу правових форм та засобів, які у своїй сукупності становлять механізм правового регулювання управління органами поліції, на діяльність відповідних суб’єктів із метою забезпечення їх нормального функціонування та ефективного виконання покладених на них обов’язків у сфері підтримання законності та правопорядку, охорони та захисту прав і свобод громадян, протидії злочинності в усіх її проявах [19, с. 112].

Такий висновок дає змогу констатувати нерозривний правовий зв'язок між внутрішньою (управлінською) та зовнішньою (правоохоронною) адміністративною діяльністю поліції, взаємообумовленість та взаємозалежність якого проявляється у впливі якісної системи управління на ефективність реалізації правоохоронної функції поліції. Так, цілком обґрунтованою є думка вчених [20, с. 18], які вважають внутрішньоорганізаційну адміністративну діяльність Національної поліції допоміжною щодо зовнішньоорганізаційної адміністративної діяльності. При цьому в такому контексті допоміжний характер не означає «другорядності» цієї діяльності, а імовірніше, навпаки слугує її фундаментальною основою.

У навчальному посібнику за редакцією І. С. Кравченко на тему «Основи управління в Національній поліції» використовують поняття «адміністрування в Національній поліції», підкреслюючи його нерозривний етимологічний та правовий зв'язок із правовою категорією «управління». Зокрема І. С. Кравченко стверджує, що управління в Національній поліції належить до державного управління та становить окремий його різновид, мета якого полягає в забезпеченні взаємодії систем, підрозділів і служб органів Національної поліції як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань. Зі свого боку, публічне адміністрування в органах Національної поліції України, на думку дослідниці, являє собою регламентовану законами та іншими нормативно-правовими актами системну організуючу, владно-розпорядчу діяльність певної групи органів, підрозділів, посадових осіб, коло яких встановлене чинним законодавством та іншими нормативно-правовими актами, яка спрямована на впорядкування організаційної структури системи Національної поліції України, планування, підготовку, розробку та реалізацію управлінських рішень, організацію діяльності апарату управління, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення діяльності органів та підрозділів Національної поліції з метою виконання покладених на них завдань [21, с. 10]. Підкреслюючи певну наукову цінність вищенаведених висновків, все таки слід звернути окрему увагу на недолік, пов'язаний із відсутністю авторського порівняльно-правового аналізу щодо співвідношення вищевказаних правових категорій. Відтак, уважаємо, що характерні відмінності між дефініціями «управління» та «адміністрування» в контексті внутрішньої адміністративної діяльності Національної поліції можна сформулювати через визначення ключової ознаки публічного адміністрування в органах Національної поліції, у якості якої можна визначити наявність спеціальних управлінських процедур, спрямованих на підготовку, розробку та реалізацію управлінських рішень. Іншими словами, підготовка та виконання управлінського рішення слугує результатом адміністрування, реалізація якого

(управлінського рішення) здійснюється за окремими напрямами службової діяльності патрульної поліції, зокрема: організаційно-аналітична робота, забезпечення контролю, адміністративна практика, організація роботи з персоналом, інформаційне, матеріально-технічне та психологічне забезпечення тощо.

На сьогодні слід констатувати відсутність комплексних монографічних досліджень із проблем адміністрування в патрульній поліції. Учені зазвичай зосереджують увагу на розкритті окремих його напрямів.

Серед таких наукових розвідок насамперед необхідно зазначити дисертаційну роботу В. О. Михайлова на тему «Забезпечення законності та дисципліни в діяльності патрульної поліції», у якій досліджено поняття, сутність, зміст та нормативні засади забезпечення законності та дисципліни в діяльності патрульної поліції, систему адміністративно-правових засобів їх забезпечення, вироблено пропозиції та рекомендації спрямовані на вдосконалення механізму забезпечення законності та дисципліни в діяльності зазначеного структурного підрозділу Національної поліції України [19, с. 202–208].

В. В. Бондаренко у своїй монографії на тему «Професійна підготовка працівників патрульної поліції: зміст і перспективні напрями» приділяє увагу розкриттю особливостей професійної підготовки патрульних поліцейських як окремого напряму адміністрування в патрульній поліції. Зазначене монографічне дослідження можна відзначити з позитивного боку з різних обставин, зокрема, у ньому вперше визначено теоретичні засади професійної підготовки працівників патрульної поліції, сутність концепції професійної підготовки майбутніх працівників патрульної поліції, обґрунтовано основи етапної підготовки майбутніх фахівців, практичну спрямованість освітнього процесу, методики визначення рівнів професійної готовності працівників патрульної поліції до ефективного виконання службової діяльності, висвітлено

критерії професійної готовності та їх показники, визначено зміст поняття «професійна готовність працівника патрульної поліції» [23, с. 149].

Не заперечуючи наукової цінності згаданих досліджень, зазначимо, що актуальні питання організації адміністрування в патрульній поліції, визначення перспективних його напрямів та характеристика суб'єктно-об'єктного складу управлінської діяльності потребують подальшого розроблення. На наш погляд, основними напрямами адміністрування в діяльності патрульної поліції можна вважати такі: 1) удосконалення адміністративно-правового забезпечення структури управління патрульної поліції; 2) розвиток та вдосконалення внутрішньовідомчих організаційних правовідносин із приводу реалізації відповідних управлінських механізмів.

Уважаємо, що об'єктами публічного адміністрування в патрульній поліції є: а) управлінська структура патрульної поліції; б) внутрішньовідомчі адміністративні механізми, спрямовані на ефективну реалізацію управлінських рішень (планування, облік, контроль, аналіз службової діяльності); в) управлінські адміністративні правовідносини та види управлінської взаємодії між елементами системи (координація, субординація, розмежування повноважень тощо); г) організаційно-методичне забезпечення адміністрування управлінської діяльності (нормативне, методичне, кадрове, інформаційне, документальне). Зі свого боку, суб'єктами публічного адміністрування в патрульній поліції можна визначити структурні підрозділи та їх посадові особи, наділені адміністративно-господарськими повноваженнями щодо здійснення управлінського впливу, спрямованого на впорядкування та розвиток внутрішньовідомчих управлінських механізмів, організаційних структур, вироблення та реалізацію управлінських рішень.

У цьому контексті можна стверджувати, що на теоретичному рівні процес реалізації адміністрування в патрульній поліції можна представити як системний, цілеспрямований та нормативно врегульований вплив суб'єкта управління на об'єкт. Причому одночасно в ролі як першого, так і другого

елементу управлінських відносин можуть виступати: а) Департамент патрульної поліції – на центральному рівні; б) управління патрульної поліції в областях – на регіональному рівні; в) структурні підрозділи управлінь патрульної поліції в областях – на місцевому рівні.

Уважаємо, що вирішення проблеми щодо оптимального поєднання централізації та децентралізації в управлінні органами Національної поліції вдало розкрив М. Криштанович, за словами якого раціональне поєднання централізованої та децентралізованої моделі управління органами та підрозділами Національної поліції є об'єктивною необхідністю, що слугує надійним інструментом вирішення оперативно-службових завдань. Учений цілком справедливо зазначає, що успішна реалізація мети управління органами Національної поліції залежить від «свідомого та цілеспрямованого впливу її суб'єктів на управлінські відносини» [24, с. 59].

Особливості адміністрування в органах Національної поліції також відображені в низці наукових досліджень, спрямованих на здійснення наукового пошуку в напрямі визначення ролі та місця керівника в процесі прийняття управлінських рішень.

С. Л. Яценко, зосереджуючись на характеристиці суб'єкта управління органами внутрішніх справ, наголошує на його багаторівневій, багатофункціональній та складній організаційній структурі, яка являє собою сукупність організаційно оформлених груп людей, об'єднаних відповідними інформаційними зв'язками, а по суті – управлінськими правовідносинами. У цьому контексті С. Л. Яценко влучно зазначає, що обсяг повноважень та функцій керівника правоохоронного органу настільки значний та об'ємний, що потребує відповідного розподілу залежно від напрямів службової діяльності [25, с. 22]. Зазначену наукову позицію вважаємо цілком обґрунтованою, оскільки управління органами Національної поліції має на меті цілеспрямований вплив на працівників поліції, на їхню діяльність та поведінку,

а механізми управління виступають як найбільш ефективні, раціональні та результативні способи, методи та прийоми реалізації управлінських відносин.

Авторське бачення щодо ролі керівника територіального органу Національної поліції в реалізації основних (адміністративної, профілактичної, превентивної, соціальної, оперативно-розшукової, кримінально-процесуальної, контрольної, виконавчої, охоронної) і додаткових (інформаційно-аналітичної, кадрової, матеріально-технічної, профорієнтаційної взаємодії) функцій органу поліції викладено в дослідженні А. Є. Крищенка [26, с. 3]. Автор наголошує, що керівник територіального органу Національної поліції як особа, яка займає важливе місце в системі управління підрозділами, виконує не тільки управлінську функцію, а й соціальну [26, с. 52], його внутрішня (управлінська) діяльність, «що здійснюється всередині підрозділу НП, спрямована на організацію та взаємодію конкретних служб, складається з визначення структури апаратів, підбору та розстановки основних і додаткових (приданих) сил, планування, прийняття рішень, контролю та перевірки виконання розпоряджень і вказівок з метою успішного вирішення завдань зовнішньої адміністративної діяльності» [26, с. 61–62].

З огляду на це, цілком погоджуємося з позицією А. Ю. Гречишкіна, який зазначає, що управлінська діяльність керівника територіального підрозділу патрульної поліції являє собою різновид управлінських відносин та специфічний за формою реалізації тип суб’єктно-об’єктної діяльності, що здійснюється з метою забезпечення злагодженості функціонування територіальних підрозділів патрульної поліції, пошуку та реалізації ефективних методів удосконалення службової діяльності, підвищення ефективності професіоналізму підлеглого особового складу [27, с. 192].

Таким чином, будучи заснованим на нормах адміністративного права, адміністрування в патрульній поліції являє собою різновид внутрішньоорганізаційної управлінської діяльності, яка здійснюється спеціально уповноваженими суб’єктами управлінського процесу, спрямовану

на підготовку й прийняття в установленому законодавством порядку управлінських рішень з метою організації процесу управління в патрульній поліції та здійснення її документального, інформаційного, кадрового та психологічного забезпечення.

Зазначимо, що переважна більшість проаналізованих нами досліджень відзначає низький рівень теоретичних узагальнень у контексті здійснення характеристики процесу адміністрування в органах і підрозділах патрульної поліції за функціональною належністю. З цієї причини пропонуємо виокремити види функцій публічного адміністрування в органах та підрозділах патрульної поліції, які повинні отримати належне наукове супроводження, зокрема: 1) загальні функції (основні), до числа яких зараховуємо аналітичну функцію, функції планування, прогнозування, організаційну функцію, керівництво та розпорядництво, координацію, облік та контроль; 2) забезпечувальні (допоміжні) функції, до складу яких зараховуємо кадрову, матеріально-технічну, фінансову, інформаційну та документальну функції.

Аналіз наукових досліджень адміністративної діяльності патрульної поліції дає змогу визначити актуальні напрями досліджень, які потребують першочергової розробки, а саме:

- удосконалення методологійних засад поліцейської (адміністративної) діяльності патрульної поліції та розроблення її загальнотеоретичної характеристики;

- наукове обґрунтування генезису розвитку та становлення системи адміністративно-правового забезпечення діяльності патрульної поліції;

- з’ясування ролі та місця патрульної поліції в структурі Національної поліції України шляхом здійснення комплексного дослідження внутрішніх та зовнішніх напрямів адміністративної діяльності патрульної поліції.

Узагальнюючи розгляд стану дослідження діяльності патрульної поліції в адміністративно-правовій науці, зазначимо, що наукові доробки вчених у цій сфері умовно можна розподілити на дві групи:

1) дослідження, присвячені розгляду окремих функцій зовнішньої адміністративної діяльності патрульної поліції;

2) дослідження, присвячені окремим питанням внутрішньої (управлінської) адміністративної діяльності патрульної поліції.

З огляду на це, зазначимо, що від моменту утворення патрульної поліції (2015 рік) в адміністративно-правовій науці хоча й приділяли увагу дослідженню діяльності патрульної поліції переважно в контексті її адміністративно-юрисдикційної функції та функції забезпечення безпеки дорожнього руху, проте комплексних досліджень адміністративно-правових засад її діяльності не здійснювали.

1.2. Поняття та зміст адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції в Україні

Наукове осмислення поняття «адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції в Україні» дає змогу зараховувати його до базових категорій сучасної адміністративно-правової доктрини. Водночас необхідно зазначити, що контекстний пошук у відкритих ресурсах засвідчує недостатню його розробленість у наукових працях вчених-адміністративістів, незважаючи на те, що саме на підставі чіткого розуміння цієї правової категорії повинні здійснюватися заходи з удосконалення діяльності зазначених підрозділів, кінцевим результатом яких повинна стати побудова нової ідеології й методології діяльності патрульної поліції та формування їх системи як інституції європейського зразка, спроможного своєчасно та ефективно реагувати на потреби суспільства та реалізовувати завдання, що постають перед Національною поліцією України на сучасному етапі державотворення, а також формування цілісної системи нормативно-правових актів, що забезпечуватимуть зазначену діяльність.

Досліджуючи в межах адміністративно-правової науки діяльність різних органів публічного адміністрування, учені використовують у назві та предметах своїх досліджень різні словосполучення: «адміністративно-правові засади», «адміністративно-правове регулювання», «адміністративно-правове забезпечення», що не завжди відповідає їхньому змісту. Цілком підтримуємо позицію С. З. Довгуня про те, що адміністративно-правові засади діяльності можуть умовно виступати як об'єкт та мати матеріальний характер норм права. Це відрізняє їх від адміністративно-правового регулювання, як більш процесуального явища або дії. Автор наголошує на тому, що «загальноприйняте, етимологічне, філософське та юридичне розуміння обох термінів не збігаються. На загальнонауковому рівні ці поняття ніколи не були ідентичними, але між ними є співвідношення, яке витлумачують по-різному залежно від сфери вживання. Традиційно термін «адміністративно-правові засади» вживають щодо діяльності державного органу влади, а «адміністративно-правове регулювання» – щодо сфер управління» [28, с. 72].

Зазначимо, що в академічній юридичній літературі з адміністративного права учені оперують терміном «адміністративно-правові засади діяльності» [29, с. 259–306; 30, с. 499, 547, 625], не надаючи йому визначення, а лише розкриваючи зміст характеристик, що його утворюють. Наприклад, в підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» під редакцією професора В. Б. Авер'янова до адміністративно-правових засад діяльності органів виконавчої влади зараховують функції, компетенцію, режими, форми та методи діяльності таких органів [29, с. 259–306]. Аналогічна позиція констатована і в дослідженнях, присвячених діяльності Національної поліції України, у назві яких використовують термін «адміністративно-правові засади» [31–34], однак учені не приділяють уваги його розумінню, надаючи характеристику тільки його складникам. Що стосується спеціалізованих дослідженнях, присвячених діяльності патрульної поліції, то в них переважно надають характеристику або окремим складникам адміністративно-правових

засад [35; 36], або розкривають їхній зміст із позиції окремих напрямів діяльності зазначених підрозділів, наприклад, у сфері забезпечення дорожнього руху [5].

С. З. Довгунь наголошує на тому, що термін «адміністративно-правові засади діяльності» в законодавстві «не витлумачують і не вживають». Зі свого боку, проведене вивчення авторефератів дисертацій, у назвах яких використано термін «адміністративно-правові засади» більш вузько або щодо діяльності певного державного органу, надає змогу авторові дійти до висновку про те, що в його зміст вкладають мету утворення та діяльності органу, принципи, завдання, функції, повноваження, способи (методи, прийоми) його діяльності, організаційно-штатну структуру та відповідальність; форми, методи та напрями діяльності; функції та структуру. Якщо ж предмет дослідження стосується структурного підрозділу органу виконавчої влади, то як змістовні характеристики наведені принципи, форми та методи; іноді – функції [28, с. 72].

Натомість існує низка досліджень, у яких зазначене поняття розкрито, водночас вони також містять плюралізм позицій.

Аналіз деяких спеціалізованих наукових досліджень, присвячених адміністративно-правовим засадам, дає нам змогу піддати їх критичному аналізу. Так, наприклад, ототожнення І. І. Литвином [37, с. 101] та О. С. Ховпун [38, с. 195–205] адміністративно-правових засад лише з правовими засадами нам видається методично хибним, адже нормативно-правові (правові) засади діяльності у сфері публічного адміністрування є лише одним із складників керівних основ публічного управління. Аналогічної думки дотримується й Т. О. Губанова, яка пише «про недоцільність поширеної в адміністративно-правовій науці позиції, згідно з якою відбувається ототожнення поняття «адміністративно-правові засади» з поняттями «адміністративне законодавство» або «адміністративно-правові норми», оскільки за такого розуміння поза складом адміністративно-правових засад» перебувають принципи адміністративно-правового регулювання, що є

первинним і системоутворювальним детермінантом системи адміністративно-правового регулювання, а також осторонь лишаються явища, за допомогою яких здійснюється адміністративно-правовий регулятивний вплив на певне коло суспільних відносин [39, с. 357]. Зі свого боку, вона надає авторське визначення адміністративно-правових засад із позиції їх ототожнення з основними принципами і цілями і розуміє їх як сукупність визначених відповідно до принципів права фундаментальних ідей та цінностей, цілей адміністративно-правового регулювання тих чи інших суспільних відносин та пристосованих для досягнення цих цілей найбільш істотних організаційно-правових засобів [39, с. 194]. Застосований авторкою аксіологічний підхід у запропонованому визначенні, на нашу думку, є новаторським, таким, що заслуговує на підтримку, ураховуючи активно запроваджувану концепцію сервісно орієнтованої діяльності до сфери публічного адміністрування, проте ототожнення їх суто з принципами і цілями, на нашу думку, не формує повного концептуального уявлення щодо сутності публічного адміністрування певного органу публічної адміністрації та здійснюваного ним адміністративно-правового впливу на суспільні відносини, що перебувають у сфері його діяльності.

Досліджуючи адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, Ю. М. Кириченко обґрунтовує доцільність їх визначення з позиції функціонального підходу зазначених органів публічного адміністрування. Авторка зазначає, що «адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні необхідно визначати з позицій регулюючої функції держави щодо реалізації територіальною громадою права вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України шляхом нормативного закріплення їх функціонування, а також делегування відповідних публічно-владних повноважень із наділенням органів місцевого самоврядування відповідним адміністративно-правовим інструментарієм, необхідним для вирішення ключових проблем соціально-

економічного розвитку територій та задоволення потреб-інтересів місцевих спільнот» [40, с. 5]. Уважаємо цілком обґрунтованим такий підхід, оскільки зараховуємо функції будь-якого органу публічного адміністрування до однієї із ключових характеристик інституційної складової адміністративно-правових засад їхньої діяльності, проте не єдиною, оскільки їхня діяльність, на нашу думку, є неможливою без урахування інших характеристик.

М. І. Легенький наголошує на тому, що поняття «адміністративно-правові засади» належить до базових категорій адміністративного права. Розглядаючи його в аспекті формування державної політики у сфері освіти, автор розуміє його як встановлену нормами адміністративного законодавства сукупність основних методологійних характеристик та принципів регулювання стратегічно обумовленої системи дій органів публічної адміністрації, спрямованої на організацію функціонування й розвитку вітчизняної освітньої галузі [41, с. 10]. Проводячи дослідження, присвячене адміністративно-правовим засадам організації і діяльності університетів, що також стосується сфери освіти, Г. В. Манюк розподіляє їх на: 1) засади взаємодії університетів із зовнішнім середовищем; 2) засади внутрішніх управлінських відносин в університетах [41, с. 17]. Такий підхід, на нашу думку, є цілком прийнятним і для характеристики адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції, оскільки, як відомо, їх поліцейська діяльність з позиції напрямів впливу класично розглядається як внутрішньоорганізаційна та зовнішньоорганізаційна діяльність. Якщо адміністративно-правові засади зовнішньоорганізаційної діяльності патрульної поліції розкривають її функціональне призначення, то внутрішньоорганізаційної – стосуються чіткого функціонування зазначених підрозділів із позиції управління, їх кадрового й матеріально-технічного забезпечення тощо.

У монографічному дослідженні, присвяченому адміністративно-правовим засадам професійного навчання поліцейських, О. М. Мердова та О. П. Цуркан окреслюють зазначену категорію як визначену адміністративно-правовими

нормами систему елементів (характеристик), що визначає сферу публічних інтересів суб'єктів, залучених до процесу професійного навчання поліцейських, і забезпечує власне процес його реалізації. При цьому автори адміністративно-правові засади професійного навчання поліцейських розглядають із позиції таких елементів:

– категоріального елементу, який дає змогу висвітлити поняття професійного навчання поліцейських, його ознаки, поняття його складників;

– нормативного елементу, який надає можливість проаналізувати наявний масив нормативно-правових актів у сфері професійного навчання поліцейських, визначити їх позитивні риси, недоліки, запропонувати внесення змін і пропозицій до їх положень, обґрунтувати прийняття нових нормативно-правових актів із метою підвищення ефективності системи професійного навчання поліцейських на сучасному етапі державотворення;

– інституційного елементу, який дає змогу дослідити систему суб'єктів, залучених до процесу професійного навчання поліцейських, з'ясувати їх роль у цьому процесі, розмежувати їх повноваження, тобто визначити їх адміністративно-правовий статус;

– організаційного елементу, який розкриває безпосередньо зміст процесу професійного навчання поліцейських: мету, завдання, принципи, особливості організації й забезпечення [43, с. 16].

Схожою є позиція Д. Г. Заброди, який також визначає категорію адміністративно-правових засад як сукупність закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) суспільного явища та правовідносин, до яких він зараховує категоріальний, нормативний, інституційний та інструментально-технологічний складники [44, с. 49].

Не вступаючи в полеміку із згаданими вище вченими стосовно їхньої авторської позиції щодо виокремлення складників адміністративно-правових засад, зазначимо, що, незважаючи на важливість обґрунтування понятійно-категоріального складника, виокремлення його як окремої характеристики не є

доцільним, оскільки поняття, правові категорії, що стосуються діяльності будь-якого органу публічного адміністрування, мають скоріше теоретичне значення, аніж практичне, що стосується діяльності певного суб'єкта.

Слід також погодитися з думкою І. О. Личенко, яка адміністративно-правові засади публічного управління визначає як керівну основу його нормативно-правового врегулювання, інституційної визначеності суб'єктів його реалізації та їх адміністративно-правового статусу, здійснення правореалізаційної діяльності в цій сфері [45, с. 40].

Отже, незважаючи на те, що зазначені вище дослідники переважно розуміють під адміністративно-правовими засадами сукупність певних характеристик, єдиного, загальноприйнятого визначення цієї базової категорії в адміністративно-правовій доктрині на сьогодні не існує, що й обумовлює полісемантичність названого терміна.

Аналіз теоретико-методологійних розробок учених дає змогу стверджувати, що до характеристик (елементів), які виокремлюють у змісті адміністративно-правових засад діяльності органів публічного адміністрування, зазвичай зараховують такі:

- категоріальний складник;
- нормативний складник;
- функціональний складник;
- інституційний складник;
- організаційні засади.

Узагальнюючи наукові напрацювання, адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції пропонуємо розуміти як визначену адміністративно-правовими нормами систему характеристик зовнішньоорганізаційної та внутрішньоорганізаційної діяльності патрульної поліції на сучасному етапі розвитку поліцейської діяльності, що розкривають її роль і функціональне призначення.

До системи характеристик адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції, на нашу думку, доцільно зарахувати:

- нормативно-правові засади діяльності зазначеного підрозділу Національної поліції України як правове підґрунтя для реалізації поліцейської діяльності патрульною поліцією;

- характеристику адміністративно-правового статусу як інституційний складник адміністративно-правових засад їхньої діяльності, що розкриває мету, завдання, принципи, функції та напрями поліцейської діяльності патрульною поліцією;

- організаційні засади, що безпосередньо розкривають інструментно-методологійну характеристику їх діяльності.

Саме з позиції дослідження названих складників і буде побудоване наше дослідження, оскільки подальший розвиток діяльності підрозділів патрульної поліції повинен ґрунтуватися на вдосконаленні адміністративно-правових засад їхньої діяльності з одночасним підвищенням вимог до надання ними поліцейських послуг.

1.3. Нормативно-правові засади діяльності патрульної поліції.

Як було вже зазначено вище, дослідники, визначаючи зміст поняття адміністративно-правових засад, доволі часто ототожнюють його з поняттям правові засади, надаючи характеристику адміністративно-правовим нормам, що визначають певний різновид публічного адміністрування або діяльність певного його органу. Підтримуючи позицію комплексного розуміння, уважаємо нормативно-правові засади діяльності патрульної поліції нормативним складником їх адміністративно-правових засад.

Організація діяльності патрульної поліції безпосередньо залежить від адміністративно-правового регулювання, яке, на думку професорки І. М. Шопіної, в науці розглядають із позиції різних підходів до сутності

правового регулювання як узагальненої категорії, а ці підходи, зі свого боку, обумовлені різними концепціями праворозуміння [46, с. 19]. С. А. Федчишин, спираючись на напрацювання теоретиків права, зазначає, що правове регулювання завжди здійснюється за допомогою особливого, властивого лише йому механізму, комплексу динамічних систем та структур, покликаних гарантувати досягнення завдань в межах певних типів юридичного впливу на суспільні відносини. Залежно від особливостей правового інструментарію, який використовують у процесі юридичної регламентації відносин, розрізняють нормативне та індивідуальне правове регулювання [47, с. 166].

Зазначимо, що належне нормативно-правове регулювання діяльності будь-якого органу публічного адміністрування є запорукою ефективності його функціонування та гарантією, що забезпечує його адміністративно-правовий статус. Не виключенням є й патрульна поліція.

Патрульна поліція є відносно новим підрозділом Національної поліції України, із створенням якого фактично було задекларовано не тільки початок реформи поліції в Україні, але й початок удосконалення адміністративно-правового регулювання поліцейської діяльності.

На сьогодні систему нормативно-правових засад діяльності патрульної поліції складають чисельні нормативно-правові акти, які є «офіційними письмовими документами, прийнятими уповноваженими на те суб'єктами у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямовані на регулювання суспільних відносин, що містять норми права, мають неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування» [48].

Нормативно-правову основу діяльності патрульної поліції як структурного підрозділу Національної поліції України становлять Конституція України, міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Закон України «Про Національну поліцію» та інші закони України, акти Президента України та постанови Верховної Ради

України, прийняті відповідно до Конституції та законів України, акти Кабінету Міністрів України, а також видані відповідно до них акти Міністерства внутрішніх справ України, інші нормативно-правові акти [49].

Украй важливе значення для організації та функціонування патрульної поліції мають конституційно-правові норми. Конституція України [50] як основний закон держави займає найвище місце в ієрархічній системі актів національного законодавства, хоча безпосередньо й не містить прямих норм, що стосуються діяльності патрульної поліції, проте закріплює правові засади здійснення діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення правоохоронної функції держави, тому цілком справедливим її віднесення до правових засад діяльності зазначеного підрозділу поліції.

Крім того, працівники патрульної поліції активно застосовують норми вказаного нормативно-правового акта особливо під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, застосування поліцейських заходів, оскільки їх реалізація пов'язана з обмеженням прав і свобод людини, закріплених нормами Конституції, а правозастосовна діяльність у таких випадках повинна реалізовуватися в суворій відповідності до її положень.

Саме тому конституційні норми по суті вважають підґрунтям для законодавчого регулювання діяльності патрульної поліції, що реалізовано у спеціалізованих нормативно-правових актах.

Міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, мають особливе значення в системі нормативно-правового регулювання діяльності патрульної поліції, оскільки відповідно до ст. 9 Конституції України вони є частиною національного законодавства. До того ж їх особливе значення в ієрархічній системі національного законодавства визначене пріоритетністю застосування їх норм у випадку, якщо ними встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України (ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» [51].

У спеціалізованій літературі зазначено, що існує понад тридцяти міжнародних нормативно-правових актів у сфері адміністративної діяльності патрульної поліції. Так, С. В. Чиркин уважає, що їх систему становлять: 1) усесвітні та регіональні міжнародні акти з прав людини; 2) міжнародні документи, присвячені діяльності органів поліції та її забезпеченню; 3) акти, прийняті міжнародними організаціями, які покликані розробляти стандарти у сфері діяльності патрульної поліції [36, с. 9]. Водночас, розглядаючи міжнародні договори в системі адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічного адміністрування, загальноприйнятою є позиція щодо їхнього розподілу на загальні, які стосуються загальних питань діяльності таких органів (наприклад, такі, що встановлюють міжнародні стандарти прав людини), та спеціальні міжнародні договори. На нашу думку, саме останні мають особливе значення для нашого дослідження, адже присвячені міжнародно-правовому регулюванню питань, що належать до сфери діяльності патрульної поліції.

До таких міжнародних нормативно-правових актів, які стосуються діяльності патрульної поліції, уважаємо, можна зарахувати:

- Конвенцію про дорожній рух (Відень, 8 листопада 1968 року);
- Конвенцію про дорожні знаки і сигнали (Відень, 8 листопада 1968 року);
- Європейську угоду про доповнення Конвенції про дорожній рух, відкриту для підписання у Відні (Женева, 1 травня 1971 року);
- Резолюцію 60/5, прийняту Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй, «Підвищення безпеки дорожнього руху в усьому світі» від 26.10.2005 № 60/5.

З-поміж спеціальних міжнародних договорів важливим міжнародним документом для діяльності патрульної поліції є Конвенція про дорожній рух або Віденська конвенція про дорожній рух (Відень, 8 листопада 1968 року), яка була прийнята з метою підвищення безпеки дорожнього руху за допомогою

стандартизації правил дорожнього руху. Країни-учасники конвенції визнають національні водійські посвідчення один одного без необхідності отримувати міжнародні посвідчення [52]. Саме цей міжнародний договір передбачає, що наявність національного посвідчення водія є достатньою, щоб мати право керувати автомобілем. Єдиною вимогою до посвідчення є відповідність формі та вимогам, установленим конвенцією.

Одночасно з вищеназваною конвенцією була розроблена Конвенція про дорожні знаки і сигнали, або Віденська конвенція про дорожні знаки і сигнали (Відень, 8 листопада 1968 року), яка прийнята з метою міжнародної уніфікації дорожніх знаків. Дорожні знаки, світлові сигнали й маркування проїзної частини були стандартизовані. Відповідно до положень конвенції дорожні знаки ранжовано за вісьмома категоріями [53].

Наголосимо, що положення зазначених міжнародних нормативно-правових актів імплементоване в національне законодавство.

Базовим нормативно-правовим актом, який регламентує правові засади організації та діяльності Національної поліції загалом та патрульної поліції зокрема, є Закон України «Про Національну поліцію», в якому поряд із загальними повноваженнями, що стосуються всіх підрозділів поліції, передбачено повноваження, обумовлені специфікою діяльності зазначених суб'єктів, зокрема: щодо регулювання дорожнього руху та здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі; здійснення супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом; видання відповідно до закону дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видає та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху [49].

Правові та соціальні основи дорожнього руху з метою захисту життя та здоров'я громадян, створення безпечних і комфортних умов для учасників руху та охорони навколишнього природного середовища закладено в Законі України

«Про дорожній рух» від 30 червня 1993 року №3353-XII [54]. Цей Закон є основою законодавства України про дорожній рух, на основі якого видаються інші акти (насамперед Правила дорожнього руху).

Необхідно наголосити, що в зазначеному нормативно-правовому акті у статті 52-3 визначено повноваження Національної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, які по суті є повноваженнями патрульної поліції, що розкриваються у низці відомчих підзаконних нормативно-правових актах.

Не менш важливими у сфері безпеки дорожнього руху є такі закони:

1. Про перевезення небезпечних вантажів: Закон України від 06.04.2000 № 1644-III [55].

2. Про автомобільний транспорт: Закон України від 05.04.2001 № 2344-III [56].

3. Про автомобільні дороги: Закон України від 08 вересня 2005 року № 2862-IV [57].

4. Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів: Закон України від 01.07.2004 р. № 1961-IV [58].

З метою забезпечення публічної безпеки, безпеки дорожнього руху за порушення Правил дорожнього руху та інших законодавчих актів, які регулюють дорожній рух, передбачено адміністративну відповідальність, а за більш серйозні – кримінальну; в окремих випадках може наставати цивільно-правова відповідальність. Саме тому до законів, що є нормативною основою діяльності патрульної поліції, слід зарахувати:

- Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УССР від 7 грудня 1984 р. № 8073-X [59];
- Кримінальний кодекс України: Закон України від 05 квітня 2001 року № 2341-III [60];

- Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV [61].

Серед названих кодифікованих нормативно-правових актів найвагомішим, на нашу думку, є Кодекс України про адміністративні правопорушення, який визначає компетенцію органів Національної поліції, зокрема патрульних поліцейських щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення, що належить до адміністративно-юрисдикційної діяльності патрульної поліції.

Незважаючи на те, що в останні роки положення Кодексу про адміністративні правопорушення зазнали суттєвих змін у частині приведення його термінології до термінології інших нормативно-правових актів, удосконалення матеріальних норм, що визначають адміністративні правопорушення, посилення відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, запровадження норм, що стосуються фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі, виконання рішень Європейського суду з прав людини, залишаються актуальними питання щодо вирішення низки окремих проблемних моментів.

Наприклад, у положеннях чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення й до сьогодні наявні суперечливі питання стосовно визначення компетенції посадових осіб щодо розгляду окремих адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Зокрема, невизначеним залишається питання про те, який орган (посадова особа) уповноважений здійснювати розгляд справ про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 4 ст. 122 КУпАП і ч. 7 ст. 122 КУпАП. До того ж повноваження щодо розгляду ч. 5 ст. 122 КУпАП передбачено, як для районних, районних у містах, міських чи міськрайонних судів (суддів), так і для органів Національної поліції, що визначено відповідно у ст. 221 та 222 КУпАП. Така ситуація, безумовно, призводить до проблем в правозастосовній практиці,

пов’язаних із реалізацією адміністративно-юрисдикційних повноважень працівниками патрульної поліції. Ураховуючи зміст санкцій названих статей, пропонуємо внести такі зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення:

- у частині 1 ст. 222 КУпАП виключити частину 2 ст. 122 КУпАП;
- частину 1 ст. 222 КУпАП слова «частини перша, друга, третя, п’ята і шоста статті 122» замінити на «частини перша, друга, третя, четверта, шоста і сьома статті 122».

Уважаємо доцільним проведення комплексного моніторингу положень Кодексу України про адміністративні правопорушення на предмет виявлення наявних прогалин законодавчого регулювання адміністративної відповідальності у сфері безпеки дорожнього руху та напрацювання пропозицій щодо вдосконалення його положень.

Окрему групу нормативно-правових актів, що є нормативною основою діяльності патрульної поліції на сьогодні складають акти Кабінету Міністрів України.

Найголовнішим серед актів Кабінету Міністрів України у сфері безпеки дорожнього руху є Постанова Кабінету Міністрів України «Про Правила дорожнього руху» від 10 жовтня 2001 року № 1306. Затверджені нею Правила дорожнього руху відповідно до Закону України «Про дорожній рух» установлюють єдиний порядок дорожнього руху на всій території України. Інші нормативні акти, що стосуються особливостей дорожнього руху (перевезення спеціальних вантажів, експлуатація транспортних засобів окремих видів, рух на закритій території тощо), повинні ґрунтуватися на вимогах Правил дорожнього руху [62].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі» від 10 листопада 2017 р. № 833 затверджений Порядок функціонування системи фіксації адміністративних

правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі та Порядок звернення особи, яка допустила адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, до уповноваженого підрозділу Національної поліції України [63]. На нашу думку, постанова Уряду дозволила забезпечити функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення дорожнього руху в автоматичному режимі згідно з положеннями законодавства, посилити контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та, як наслідок, знизити рівень аварійності та тяжкість наслідків скоєння дорожньо-транспортних пригод на вулично-дорожній мережі держави.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення обов'язкового технічного контролю та обсягів перевірки технічного стану транспортних засобів, технічного опису та зразка протоколу перевірки технічного стану транспортного засобу» від 30 січня 2012 р. № 137 затверджено процедуру проведення обов'язкового технічного контролю та обсяги перевірки технічного стану транспортних засобів, зареєстрованих уповноваженими органами МВС, за результатами якої встановлюється їх придатність до експлуатації або неможливість експлуатації [64]. І хоча її норми наразі безпосередньо не стосуються діяльності поліції, проте в контексті запровадження в діяльності патрульної поліції мобільних діагностичних станцій, якими вже оснащений кожний її підрозділ [65], зазначений нормативно-правовий акт набуває актуальності. Водночас слід наголосити, що такі нововведення потребують належного нормативно-правового врегулювання порядку проведення контролю відповідності технічного стану транспортних засобів, які підлягають обов'язковому технічному контролю, на рівні спеціалізованого відомчого нормативно-правового акта із визначенням способу контролю, підстав його здійснення, меж повноважень поліцейських тощо, адже на сьогодні ці питання знаходяться поза межами законодавчого врегулювання.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування загальнодержавної бази даних про результати обов'язкового технічного контролю транспортних засобів, доступу до неї та встановлення розміру плати за надання таких послуг» від 31 травня 2012 року № 512 визначено механізм функціонування загальнодержавної бази даних про результати обов'язкового технічного контролю транспортних засобів, яка є складником Єдиного державного реєстру МВС. Загальнодержавна база даних містить такі реєстри: реєстр результатів обов'язкового технічного контролю транспортних засобів, реєстр укладених договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, що підлягають обов'язковому технічному контролю (далі – реєстр договорів страхування) [66]. Зазначеним нормативно-правовим актом передбачено низку повноважень, що стосуються Національної поліції, зокрема в частині обміну інформацією із суб'єктами здійснення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів, а також застосування заходів адміністративної відповідальності згідно з частиною першою або другою статті 127-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів» від 07 вересня 1998 року №1388 встановлено єдину на території України процедуру державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів, оформлення та видачі реєстраційних документів і номерних знаків [67].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення рейдових перевірок (перевірок на дорозі)» від 08 листопада 2006 р. № 1567 визначено процедуру проведення рейдових перевірок (перевірок на дорозі) щодо додержання автомобільними перевізниками вимог законодавства про автомобільний транспорт [68], які проводяться посадовими особами Укртрансбезпеки та її територіальних органів із можливим залученням посадових осіб патрульної поліції.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту» від 18 лютого 1997 року №176 затверджено Правила, що визначають порядок здійснення перевезень пасажирів та їх багажу автобусами, таксі, легковими автомобілями на замовлення, а також обслуговування пасажирів на автостанціях і є обов'язковими для виконання організаторами регулярних перевезень, замовниками транспортних послуг, автомобільними перевізниками, автомобільними самозайнятими перевізниками, персоналом автомобільного транспорту, автостанціями та пасажирами [69]. У цьому нормативно-правовому акті розкрито контрольні та дозвільні повноваження патрульної поліції.

Ураховуючи те, що патрульна поліція реалізовує повноваження у сфері контролю за станом доріг спільно із Укртрансбезпекою, для її діяльності має значення Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо збереження автомобільних доріг загального користування» від 27 червня 2007 р. № 879, яка затвердила:

- Порядок здійснення габаритно-вагового контролю та справляння плати за проїзд автомобільними дорогами загального користування транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові та/або габаритні параметри яких перевищують нормативні;

- ставки плати за проїзд автомобільними дорогами загального користування транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові та/або габаритні параметри яких перевищують нормативні;

- Порядок тимчасового обмеження або заборони руху транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів на окремих ділянках автомобільних доріг загального користування [70]. Як і попередня постанова, зазначений нормативно-правовий акт передбачає широке коло контрольних і дозвільних повноважень патрульної поліції, а також порядок реалізації заходів адміністративного примусу у вигляді обмеження або заборони руху на окремих ділянках автомобільних доріг, реалізацією яких наділено суто уповноважені на те підрозділи Національної поліції, якими є патрульна поліція.

Особливого значення в діяльності Національної поліції набули такі постанови Кабінету Міністрів України, положення яких реалізуються працівниками патрульної поліції в адміністративно-юрисдикційних провадженнях, а саме:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку тимчасового вилучення посвідчення водія на транспортний засіб та його повернення» від 17 грудня 2008 р. №1086, яка визначає процедуру тимчасового вилучення посвідчення водія на транспортний засіб та його повернення. Зокрема, нею встановлено, що тимчасове вилучення посвідчення водія на транспортний засіб здійснюється поліцейським. Посвідчення водія тимчасово вилучається за наявності підстав вважати, що водієм вчинено правопорушення, передбачене Кодексом України про адміністративні правопорушення, за яке може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортним засобом [71];

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку тимчасового затримання працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції транспортних засобів та їх зберігання» від 17 грудня 2008 року № 1102, яка визначає процедуру тимчасового затримання транспортних засобів працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції, зберігання таких транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках, а також їх повернення [72];

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду» від 17.12.2008 р. № 1103 визначає процедуру направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду [73].

Крім того, необхідно акцентувати увагу й на таких постановах Кабінету Міністрів України, як:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про проїзд великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами» від 18 січня 2001 року № 30 [74];

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Єдиних правил ремонту та утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних проїздів, правил користування ними та охорони» від 30 березня 1994 року № 198 [75];

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження правил паркування транспортних засобів» від 03 грудня 2009 року № 1342 [76].

Зазначені нормативно-правові акти також визначають контрольно-дозвільні повноваження патрульної поліції.

Окремої уваги потребує постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28 жовтня 2015 року № 877. Хоча її норми є узагальненими в частині визначення загальних завдань Національної поліції, її повноважень, аналіз положень зазначеного нормативно-правового акта свідчить про визначення в них специфічних повноважень, які реалізовані в структурі Національної поліції суто підрозділами патрульної поліції, а саме: регулювання дорожнього руху та здійснення контролю за

додержанням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі; здійснення супроводження транспортних засобів у випадках, передбачених законом; видача відповідно до закону дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; видача та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху у випадках, визначених законом; виявлення транспортних засобів особистого користування, тимчасово ввезених на митну територію України громадянами більш як на 30 діб та не зареєстрованих в Україні в установлені законодавством строки; ужиття заходів до виявлення неправомірного керування транспортними засобами, щодо яких порушено встановлені Митним кодексом України обмеження, зокрема порушення строків тимчасового ввезення та/або переміщення в митному режимі транзиту, використання для цілей підприємницької діяльності та/або отримання доходів в Україні, передання транспортних засобів у володіння, користування або розпоряджання особам, які не ввозили їх на митну територію України або не поміщали в митний режим транзиту, а також вживання заходів до виявлення неправомірного розкомплектування таких транспортних засобів [77].

Щодо відомчих нормативно-правових актів, на сьогодні вони представлені наказами Міністерства внутрішніх справ України та наказами Національної поліції України.

Накази Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України щодо діяльності патрульної поліції, на нашу думку, можна розподілити на дві групи:

І група – нормативно-правові акти, що визначають загальні засади діяльності підрозділів патрульної поліції;

ІІ група – нормативно-правові акти, що визначають специфіку поліцейської діяльності патрульної поліції у певних сферах (у сфері безпеки дорожнього руху, у сфері публічної безпеки і порядку, у сфері запобігання та протидії домашньому насильству тощо).

Що стосується першої групи нормативно-правових актів, то серед них насамперед необхідно зазначити Положення про патрульну службу МВС, затверджене Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 02.07.2015 р. № 796 [78], у якому, порівняно з іншими документами, деталізовано та визначено завдання, основні напрями організації роботи, обов'язки і права саме працівників патрульної поліції. Водночас зазначений нормативно-правовий акт викликає багато запитань:

по-перше, цей документ оперує поняттям «патрульна служба МВС». Хоча на сьогодні структура МВС не містить такого підрозділу, а чинна патрульна поліція входить до складу Національної поліції України;

по-друге, текст нормативно-правового акта містить застарілі норми, що стосуються діяльності міліції, так само як і підходи, концепції її діяльності.

Отже, можна зробити висновок, що незважаючи на чинність наведеного нормативно-правового акта, його положення є застарілими й не відповідають специфіці та реальній правозастосовній практиці патрульної поліції в умовах сьогодення. Тому вважаємо доцільним скасування зазначеного нормативно-правового акта.

Ще одним нормативно-правовим актом, який є нормативним складником адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції є Положення про Департамент патрульної поліції, затверджене наказом Національної поліції від 06 листопада 2015 року №73 [79]. Водночас він визначає адміністративно-правовий статус керівного органу патрульної поліції, а не підрозділів патрульної поліції в цілому, їх завдання, напрями діяльності, організаційну побудову тощо.

До нормативно-правових актів, що визначають специфіку поліцейської діяльності патрульної поліції у певних сферах, насамперед слід зарахувати такі: наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному

режимі» від 07 листопада 2015 року № 1395 [80], наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі» від 13 січня 2020 року № 13 [81]; наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції» від 06 листопада 2015 року № 1376 [82], наказ Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції» від 09 листопада 2015 року №1452/735 [83]; наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку винесення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України термінового заборонного припису стосовно кривдника» від 01 серпня 2018 року № 654 [84]; наказ Міністерства соціальної політики України та Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку проведення оцінки ризиків вчинення домашнього насильства» від 13 березня 2019 року №369/180 [85] тощо.

Не маючи на меті здійснення докладного розгляду зазначених нормативно-правових актів в межах цього підрозділу роботи, зазначимо, що значна кількість нормативно-правових актів, які визначають діяльність патрульної поліції були новоприйнятими, починаючи з 2015 року, проте певні залишилися з часів існування міліції, однак пройшли суттєву модернізацію в частині приведення їх норм до положень базового законодавства Національної поліції України та специфіки її діяльності в сучасних умовах. Однак говорити про належне нормативне забезпечення функціонування підрозділів патрульної поліції, на нашу думку, поки зарано, про що свідчать такі факти:

- відсутність спеціалізованого відомчого нормативно-правового акта, що визначає організаційно-правові засади діяльності підрозділів патрульної

поліції, що є властивим для інших структурних підрозділів Національної поліції України;

- наявність прогалин та колізій у чинному законодавстві, що негативно позначається на правозастосуванні;

- нормативна неврегульованість окремих повноважень патрульної поліції.

Зазначимо, що вкрай важливим є прийняття спеціалізованого нормативно-правового акта, спрямованого на забезпечення визначення основних завдань і функцій патрульної поліції, правове врегулювання різних напрямів її оперативно-службової діяльності (наприклад, Інструкція з організації діяльності патрульної поліції), який би висвітлив організаційно-правові засади діяльності цього підрозділу, у якому, на нашу думку, доцільно окреслити такі основні положення:

- загальні положення;
- завдання та функції підрозділів патрульної поліції;
- повноваження працівників патрульної поліції;
- особливості організації діяльності підрозділів патрульної поліції;
- засади організації взаємодії підрозділів патрульної поліції з іншими підрозділами Національної поліції, органами державної влади та населенням;
- управління та координація діяльності підрозділів патрульної поліції;
- матеріально-технічне забезпечення підрозділів патрульної поліції.

Узагальнюючи розгляд нормативно-правових засад діяльності патрульної поліції, можна зробити висновок, що весь масив законодавчого регулювання їх діяльності доречно розподілити на дві групи: загальні нормативно-правові акти, дія яких поширюється на всі підрозділи Національної поліції або які врегульовують суспільні відносини, дотичні до діяльності патрульної поліції, та спеціальні нормативно-правові акти, що конкретизують повноваження діяльності зазначених підрозділів, які, зі свого боку, можна структурувати за такими критеріями:

- нормативно-правові акти, що визначають контрольні повноваження патрульної поліції;

- нормативно-правові акти, що визначають дозвільні повноваження патрульної поліції;

- нормативно-правові акти, що визначають адміністративно-юрисдикційні повноваження патрульної поліції;

- нормативно-правові акти, що визначають повноваження з реалізації заходів адміністративного примусу;

- нормативно-правові акти, що визначають організаційно-управлінські аспекти їх діяльності.

Висновки до розділу 1

У результаті дослідження теоретико-правових засади діяльності патрульної поліції в Україні зроблено такі висновки:

1. Зовнішня адміністративна діяльність патрульної поліції є одним із різновидів адміністративної діяльності Національної поліції України, що реалізується суб'єктом, наділеним спеціальним адміністративно-правовим статусом міжрегіонального територіального органу поліції, а також спеціальною компетенцією щодо можливості застосування заходів державного примусу до не підпорядкованих йому учасників суспільних відносин із метою забезпечення публічного порядку та безпеки, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, забезпечення безпеки дорожнього руху. Дослідження такої діяльності не повинно бути обмеженим суто діяльністю із забезпечення безпеки дорожнього руху та адміністративно-юрисдикційною діяльністю.

2. Засноване на нормах адміністративного права, адміністрування в патрульній поліції є різновидом внутрішньоорганізаційної управлінської діяльності, яка здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами

управлінського процесу та спрямована на підготовку й прийняття в установленому законодавством порядку управлінських рішень, із метою організації процесу управління в патрульній поліції та здійснення її документального, інформаційного, кадрового та психологічного забезпечення. Переважна більшість проаналізованих у процесі дослідження наукових розвідок має низький рівень теоретичних узагальнень у контексті здійснення характеристики процесу адміністрування в органах і підрозділах патрульної поліції за функціональною належністю.

3. Аналіз наукових досліджень адміністративної діяльності патрульної поліції дає змогу визначити такі актуальні напрями досліджень, які потребують першочергової розробки:

- удосконалення методологійних засад поліцейської (адміністративної) діяльності патрульної поліції та розроблення її загальнотеоретичної характеристики;

- наукове обґрунтування генезису розвитку та становлення системи адміністративно-правового забезпечення діяльності патрульної поліції;

- з’ясування ролі та місця патрульної поліції у структурі Національної поліції України шляхом здійснення комплексного аналізу внутрішніх та зовнішніх напрямів адміністративної діяльності патрульної поліції.

4. Наявні наукові дослідження в адміністративно-правовій науці, що стосуються діяльності патрульної поліції, класифіковано на дві групи за ознакою предмета дослідження: 1) дослідження, присвячені розгляду окремих функцій зовнішньої адміністративної діяльності патрульної поліції; 2) дослідження, присвячені окремим питанням внутрішньої (управлінської) адміністративної діяльності патрульної поліції. Зроблено висновок, що від моменту утворення патрульної поліції (2015 р.) в адміністративно-правовій науці переважно приділяли увагу дослідженню діяльності патрульної поліції в контексті її адміністративно-юрисдикційної функції та функції забезпечення

безпеки дорожнього руху, проте комплексних досліджень адміністративно-правових засад її діяльності не здійснювали.

5. Адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції пропонуємо розуміти як визначену адміністративно-правовими нормами систему характеристик зовнішньоорганізаційної та внутрішньоорганізаційної діяльності патрульної поліції на сучасному етапі розвитку поліцейської діяльності, що розкривають її роль і функціональне призначення.

До системи характеристик адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції, на наш погляд, доцільно зарахувати:

- нормативно-правові засади діяльності зазначеного підрозділу Національної поліції України як правове підґрунтя для реалізації поліцейської діяльності патрульною поліцією;

- характеристику адміністративно-правового статусу як інституційний складник адміністративно-правових засад їх діяльності, що розкриває мету, завдання, принципи, функції та напрями поліцейської діяльності патрульною поліцією;

- організаційні засади, що безпосередньо розкривають інструментно-методологійну характеристику їх діяльності.

6. Аналіз нормативно-правових засад діяльності патрульної поліції дав змогу зробити висновок, що значна кількість нормативно-правових актів, які визначають її діяльність, були новоприйнятими (починаючи з 2015 року), проте певні залишилися ще з часів існування міліції, хоча й пройшли суттєву модернізацію в частині приведення їх норм до положень базового законодавства Національної поліції України та специфіки її діяльності в сучасних умовах. Утім їх система не позбавлена певних недоліків, серед яких:

- відсутність спеціалізованого відомчого нормативно-правового акта, який визначає організаційно-правові засади діяльності підрозділів патрульної поліції, що є властивим для інших структурних підрозділів Національної поліції України;

- наявність прогалин та колізій у чинному законодавстві, що негативно позначається на правозастосуванні;

- нормативна неврегульованість окремих повноважень патрульної поліції.

З огляду на це першочерговим завданням повинно стати прийняття спеціалізованого нормативно-правового акта, спрямованого на забезпечення визначення основних завдань і функцій патрульної поліції, правове врегулювання різних напрямів її оперативно-службової діяльності, зокрема Інструкції з організації діяльності патрульної поліції, яка визначала б організаційно-правові засади діяльності цього підрозділу.

7. Увесь масив законодавчого регулювання діяльності патрульної поліції доцільно розподілити на дві групи: загальні нормативно-правові акти, дія яких поширюється на всі підрозділи Національної поліції або які врегульовують суспільні відносини, дотичні до діяльності патрульної поліції, та спеціальні нормативно-правові акти, які конкретизують повноваження діяльності зазначених підрозділів. Останні, зі свого боку, можна структурувати за такими критеріями: нормативно-правові акти, що визначають контрольні повноваження патрульної поліції; нормативно-правові акти, що визначають дозвільні повноваження патрульної поліції; нормативно-правові акти, що визначають адміністративно-юрисдикційні повноваження патрульної поліції; нормативно-правові акти, що визначають повноваження з реалізації заходів адміністративного примусу; нормативно-правові акти, що визначають організаційно-управлінські аспекти їх діяльності.

8. За результатами проведеного дослідження сформульовано пропозиції щодо вдосконалення положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме:

- в частині 1 ст. 222 КУпАП виключити частину 2 ст. 122 КУпАП;

- частину 1 ст. 222 КУпАП слова «частини перша, друга, третя, п’ята і шоста статті 122» замінити словами «частини перша, друга, третя, четверта,

шоста і сьома статті 122».

РОЗДІЛ 2.
Характеристика інституційних засад діяльності патрульної поліції

2.1. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу патрульної поліції

Національна поліція України відповідно до статті 1 Закону України «Про Національну поліцію» є центральним органом виконавчої влади, який передбачає наявність у своїй структурі систему підпорядкованих органів, наділених відповідним адміністративно-правовим статусом у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Іншими словами, адміністративно-правовий статус будь-якого органу Національної поліції являє собою сукупність певних організаційних елементів, спрямованих на визначення ролі та місця цих органів у структурі Національної поліції та у сфері здійснення правоохоронної діяльності.

Не є винятком із цього правила й патрульна поліція, адже потреба у визначенні її адміністративно-правового статусу обґрунтована необхідністю з'ясування правового положення цього міжрегіонального територіального органу в структурі Національної поліції України та визначення її місця серед інших суб'єктів поліцейської діяльності.

Слово «status» має латинське походження й означає правове становище громадян, державних і громадських органів, міжнародних організацій тощо [86, с. 1387].

У юридичній довідковій літературі дефініцію правового статусу визначено у загальному вигляді як ключове поняття юридичної науки, що дорівнює за значенням таким правовим категоріям, як демократія, свобода, законність, правопорядок, оскільки являє собою сукупність елементів правового положення суб'єктів публічної адміністрації, визначених та

врегульованих юридичними нормами, від повноти та якості яких залежить ефективність діяльності вищевказаних суб'єктів [87, с. 413]. Поряд із тим, що зазначена дефініція доволі влучно підкреслює актуальну потребу нормативного врегулювання правового статусу, зокрема і його родової категорії – адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації, його наукова цінність також полягає в обґрунтуванні потреби визначення його складників, кількість та змістовне наповнення яких викликає жваву полеміку серед представників адміністративно-правової науки.

Правовий статус – одна з найважливіших політико-правових категорій, що нерозривно пов'язана із соціальною структурою суспільства, рівнем демократії, станом законності. Як складний багатоаспектний конституційно-правовий механізм, він виступає як юридична міра соціальної свободи суб'єкта права; визначає межі, у яких можуть відбуватися кількісні зміни його правового становища. Правовий статус є основою правового становища – узагальненої категорії, що охоплює основні характеристики стану суб'єкта права в державі [88, с. 596].

У контексті з'ясування етимологічного наповнення дефініції «правовий статус» М. М. Алексійчук доходить висновку про її універсальний характер, а відтак, стверджує науковець, «уважається більш змістовним, оскільки містить у собі поняття адміністративно-правового статусу» [89, с. 8]. Важко погодитися із висловленим твердженням, оскільки цілком очевидно, що обсяг змістовного наповнення будь-якої правової категорії можна оцінити за допомогою сукупності спеціальних ознак, які характеризують окремі різновиди загального правового явища.

У цьому контексті погоджуємося з висновком С. В. Хоміній, яка в дисертаційній роботі на тему «Забезпечення охорони та безпеки правосуддя в Україні: адміністративно-правовий аспект» влучно підкреслює співвідношення загального та спеціального поняття під час здійснення порівняльно-правового аналізу категорій «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус

Служби судової охорони», акцентуючи при цьому, що загальне правове явище уособлює його функціональну та оціночну сторони, які дають змогу не тільки розкрити рівень правосуб'єктності особи, наділеної спеціальним правовим статусом, але й проаналізувати її правовідносини з окремими громадянами, суспільством та державою [90, с. 87].

Деякі науковці в галузі адміністративного права цілком справедливо наголошують на структурній складності правової категорії «правовий статус» та обумовленій цією підставою великій кількості наукових досліджень, спрямованих на визначення елементного складу похідних правових категорій, до числа яких також належить і дефініція «адміністративно-правовий статус» [91, с. 8]. Складність структурної побудови досліджуваної категорії також обумовлена варіативністю підходів до розуміння правового статусу як характеризувальної ознаки: органу державної влади або посадової особи цього державного органу.

О. Ф. Скакун застосовує системний підхід до розуміння правового статусу особи, визначаючи його як сукупність закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує свою поведінку в суспільстві [92, с. 377–380].

У адміністративно-правовій науці найбільш поширеними є визначення адміністративно-правового статусу особи як комплексу елементів, передбачених нормами адміністративного права, до яких класично зараховують права, обов'язки, гарантії та відповідальність [93, с. 99; 94, с. 272; 95, с. 116].

У той же час, характеристика елементів адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації має свої особливості. Зокрема, переважна більшість учених-адміністративістів у процесі визначення сукупності прав та обов'язків органів державного управління зазвичай

використовують терміни «повноваження» та «компетенція», співвідношення яких також потребує уточнення.

Наприклад, М. К. Золотарьова, у процесі характеристики структурних елементів адміністративно-правового статусу державних податкових інспекцій підкреслює переважне значення компетенції, яка доповнюється відповідальністю, завданнями, функціями, структурою, порядком діяльності [96, с. 17]. Аналогічне судження щодо розуміння компетенції висловлює й Г. О. Балика, яка під адміністративно-правовим статусом Пенсійного фонду України пропонує розуміти правове становище Пенсійного фонду України, що випливає з його компетенції, а також із завдань, функцій, організації та порядку діяльності, відповідальності, взаємодії з іншими суб'єктами щодо реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення та загальнообов'язкового державного соціального страхування [97, с. 83]. Аналіз зазначених наукових позицій дає змогу зробити висновок про розуміння вченими дефініції «компетенція» як сукупності прав та обов'язків органу публічної адміністрації. Уважаємо, що сутність «компетенції» в публікаціях М. К. Золотарьової та Г. О. Балики представлена у вузькому сенсі, адже фактично ототожнена з повноваженнями органу державного управління. Аналіз вищевказаних публікацій дає змогу констатувати фактичне винесення за межі компетенції як правової категорії, таких її складників, як мета, завдання й функції діяльності органу публічного управління, що, на нашу думку, має дискусійний характер.

Професор В. Б. Авер'янов пропонував використовувати широкий підхід до розуміння компетенції органу виконавчої влади, оскільки її змістовне наповнення у вигляді мети, завдань, функцій, прав та обов'язків формує характер зав'язків державного органу з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин, а також визначає його місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань [98, с. 247]. Аналогічної думки щодо широкого тлумачення компетенції дотримується й О. А. Гусар, визначаючи її як системну сукупність адміністративно-правових

властивостей суб'єкта права, що містить у собі детерміновану нормами адміністративного права мету, завдання й функції діяльності органу державної влади; повноваження; порядок його утворення та юридичні ознаки; назву; місце дислокації; структуру; відповідальність тощо [95, с. 117].

Призначення адміністративно-правового статусу, за окресленням В. К. Колпакова, полягає у визначенні місця певного органу в системі органів державної влади як виключного, спеціального суб'єкта із придатною тільки йому компетенцією, а її чітке визначення й розуміння забезпечує структурованість органів державної влади, чіткий розподіл завдань та відповідних повноважень між ними, оптимізацію їхньої діяльності [99, с. 30].

Аналіз вищезгаданих наукових підходів до широкого розуміння компетенції виглядає цілком обґрунтованим, оскільки, на відміну від представників вузького підходу, дає змогу розмежувати поняття «компетенція» та «повноваження», як загальне і часткове. Уважаємо, що за широкого підходу до розуміння сутності компетенції органу публічної адміністрації, повноваження як сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків виступають її складником, поряд із метою, завданнями та функціями. У той час, як прибічники вузького підходу до визначення компетенції фактично ототожнюють її із повноваженнями, що, на нашу думку, призводить до змішування понять.

Висновок щодо співвідношення компетенції та повноважень в адміністративно-правовому статусі як загального й часткового також випливає зі змісту статті 22 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до якої одним з основних повноважень керівника Національної поліції слугує організація та контроль *у межах компетенції* за виконанням поліцією Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, а також наказів і доручень Міністра внутрішніх справ України з питань, що належать до сфери діяльності поліції [49]. Іншими словами, будь-яке повноваження керівника Національної поліції

може реалізовуватися виключно в межах компетенції. Відповідно можна висновковувати, що компетенція за своїм змістовним наповненням ширша за повноваження, а повноваження, зі свого боку, виступають її (компетенції) складником, поряд із метою, завданнями, функціями, гарантіями та принципами діяльності поліції.

Аналогічні критерії щодо широкого розуміння адміністративно-правового статусу Національної поліції вчені використовують і під час характеристики адміністративно-правового статусу окремих її структурних підрозділів, зокрема й патрульної поліції. Причому завдання й функції окремих структурних підрозділів, що мають свої особливості, фактично обумовлюють специфіку їх спеціального адміністративно-правового статусу.

На важливості завдань та функцій серед елементів адміністративно-правового статусу органів Національної поліції також наголошує О. В. Батраченко, який небезпідставно стверджує, що саме завдання та функції характеризують адміністративно-правовий статус Національної поліції та її структурних підрозділів, зокрема його цільовий компонент, до якого відповідно до найбільш поширеного в науці підходу зараховують принципи, цілі, завдання та функції органу державної влади [32, с. 44].

Досліджуючи адміністративно-правовий статус різних структурних підрозділів органів публічного адміністрування, учені виходять з того, що він є спеціальним статусом стосовно адміністративно-правового статусу органу публічного адміністрування, який є загальним. Ми підтримуємо таку позицію й уважаємо, що адміністративно-правовий статус патрульної поліції є спеціальним стосовно адміністративно-правового статусу Національної поліції України. Такий висновок у межах нашого дослідження має важливе значення.

У спеціальних юридичних дослідженнях, присвячених поліцейській діяльності, обґрунтовано зазначають, що адміністративно-правовий статус Національної поліції України являє собою визначене нормами адміністративного права юридичне становище зазначеного органу влади в

механізмі держави та системі суспільних відносин, а сутнісний зміст правового становища Національної поліції проявляється в цілях, завданнях та принципах діяльності цього органу в тих можливостях, якими він користується, реалізуючи своє функціональне призначення, та обов'язках, які на нього покладають [100, с. 72].

Аналогічне твердження щодо визначення адміністративно-правового статусу Національної поліції як сукупності визначених нормативно-правовими актами України структурно-організаційних і компетенційних елементів висловлює й Д. К. Катрич, який також підкреслює, що в сукупності ці елементи спрямовані на виконання основних завдань поліції – забезпечення прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, визначених законом послуг особам [101, с. 34].

Сутність правового статусу Національної поліції, за інтерпретацією Р. В. Дмитрика, полягає в тому, що він у юридичній формі визначає ключові аспекти існування та функціонування зазначеного органу влади як суб'єкта суспільних відносин та структурної ланки державно-владного механізму, а саме:

– її соціальне призначення, тобто ту місію, яку вона виконує в суспільстві як носій державної влади;

– основні принципи, засадничі вимоги, на яких ґрунтується її діяльність;

– коло та зміст прав (юридичних можливостей), якими вона користується при здійсненні своїх завдань і функцій, а також обов'язки, які вона повинна виконувати при цьому;

– юридичну відповідальність працівників поліції;

– організаційно-управлінську структуру зазначеного органу влади;

– характер взаємовідносин Національної поліції з іншими приватними та (або) публічними суб'єктами суспільних відносин [102, с. 57–58].

Таким чином, адміністративно-правовий статус Національної поліції слугує фундаментальною основою для встановлення спеціальних

адміністративно-правових статусів її структурних підрозділів, до числа яких належить і патрульна поліція.

Разом із тим, ґрунтовний аналіз наукових підходів до визначення адміністративно-правового статусу Національної поліції дає змогу розглядати його у двох аспектах, перший із яких характеризує правове становище Національної поліції як сукупність елементів, що наповнюють зміст її адміністративно-правового статусу, зокрема: мета, завдання, функції, організаційна та управлінська структура, компетенція, повноваження, спрямовані на ефективне забезпечення протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, забезпечення прав та законних інтересів громадян.

З іншого боку, адміністративно-правовий статус Національної поліції може бути представлений як комплекс, система взаємопов'язаних спеціальних адміністративно-правових статусів її структурних підрозділів, розмежованих залежно від змісту спеціальних повноважень та нормативно-правових засад їх діяльності.

Отже, адміністративно-правовий статус Національної поліції України – це її системоутворювальне правове положення, елементи якого визначають місце та роль Національної поліції та її структурних підрозділів у системі органів державної виконавчої влади.

Спеціальний адміністративно-правовий статус розкриває специфіку правового становища структурних підрозділів Національної поліції в окремих сферах поліцейської діяльності шляхом конкретизації їх компетенції та повноважень, організаційної та управлінської структури, місця їх в системі органів Національної поліції. Саме тому уточнення правової категорії «адміністративно-правовий статус патрульної поліції» доцільно здійснювати з урахуванням елементів загального адміністративно-правового статусу, властивого Національній поліції України, крізь призму особливостей діяльності патрульної поліції.

Слід зазначити, що переважна більшість науковців у галузі адміністративного права розкриває зміст спеціального адміністративно-правового статусу органів публічного адміністрування або їх структурних підрозділів через систему певних елементів, які характеризують зазначені підрозділи у структурі вищого органу управління, у нашому випадку Національної поліції України.

Т. Я. Назар адміністративно-правовий статус підрозділів ювенальної превенції Національної поліції розглядає як сукупність закріплених адміністративно-правовими нормами взаємопов'язаних і взаємозумовлених елементів, завдяки яким підрозділи ювенальної превенції реалізують свої повноваження [103, с. 190], проте, на жаль, не наводить, які саме елементи характеризують їх статус.

Визначаючи адміністративно-правовий статус підрозділів превентивної діяльності Національної поліції, І. О. Волокітенко, констатує, що його треба розуміти як «систему законодавчо встановлених і гарантованих державою правових положень та принципів, які закріплюють права й обов'язки підрозділів ювенальної превенції, патрульної служби, дозвільної системи та служби дільничних офіцерів поліції, завдання й функції яких спрямовані на забезпечення прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також надання в межах, визначених законом, послуг особам. Важливими складниками адміністративно-правового статусу є організаційна структура, структура управління та форми відповідальності, що обумовлюють компетенцію й місце підрозділів превентивної діяльності у структурі Національної поліції України» [104, с. 45]. Частково погоджуємося із наведеною позицією, адже не заперечуючи того факту, що принципи є елементом адміністративно-правового статусу, зазначимо, що вони аж ніяк не «закріплюють права й обов'язки підрозділів ювенальної превенції, патрульної служби, дозвільної системи та

служби дільничних офіцерів поліції», а є керівними засадами, на яких ґрунтується діяльність структурних підрозділів поліції.

Ґрунтовний аналіз корпусу дослідницького матеріалу дає змогу стверджувати про наявність більш широкого підходу до розуміння спеціального адміністративно-правового статусу, під час якого науковці беруть до уваги загальні елементи адміністративно-правового статусу поліції, але вказують на певні їхні особливості.

Деякі автори підходять до визначення спеціального адміністративно-правового статусу поліції, відштовхуючись не від компетенції окремого органу поліції, а спираючись на певний напрям службової діяльності. Наприклад, В. І. Фелик характеризує спеціальний адміністративно-правовий статус органів поліції в ролі суб'єктів профілактичної діяльності як урегульовану нормами адміністративного законодавства систему структурних елементів, що об'єднуються в цільовий, функціональний та організаційний блоки, завдяки яким органи поліції реалізують свої повноваження у сфері попередження вчинення правопорушень і злочинів [105, с. 185].

Аналогічний підхід застосовує й Г. Р. Парханов, пропонуючи під адміністративно-правовим статусом Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності розуміти регламентовану нормами адміністративного законодавства систему структурних елементів, які об'єднують призначення, функції, організацію діяльності, компетенцію та юридичну відповідальність посадових осіб, які працюють у цих органах [106, с. 146]. Уважаємо, що зарахування юридичної відповідальності до числа елементів адміністративно-правового статусу юридичної особи (Національної поліції України) є помилковим судженням, оскільки вона характеризує правове становище суб'єкта владних повноважень у вигляді посадової особи органу публічного управління.

А. М. Сердюк визначає спеціальний адміністративно-правовий статус патрульної поліції шляхом уточнення її загального правового становища

у структурі Національної поліції, а саме: через систему законодавчо встановлених і гарантованих державою правових положень, які закріплюють права й обов'язки, завдання та функції, організаційну структуру, структуру управління, форми відповідальності, компетенцію й місце патрульної поліції в структурі Національної поліції України [107, с. 79].

Таким чином, узагальнюючи наукові підходи до розуміння спеціального адміністративно-правового статусу в сучасній адміністративно-правовій доктрині, уважаємо, що характерними елементами спеціального адміністративного статусу патрульної поліції слід вважати: а) визначення місця патрульної поліції в системі органів Національної поліції України; б) визначення мети, завдань, принципів, функцій та напрямів поліцейської діяльності патрульної поліції; в) з'ясування змісту повноважень патрульної поліції, обумовлених специфічною метою, завданнями, функціями та напрямами її діяльності; г) нормативне закріплення організаційної побудови патрульної поліції та напрямів її взаємодії з іншими органами поліції.

Зазначимо, що в наукових дослідженнях здійснюється науковий пошук щодо узагальнення взаємопов'язаних елементів адміністративно-правового статусу в групи, аналіз яких дає змогу констатувати про їх розгалуженість та варіативність, адже вчені й дотепер не дійшли єдиного судження стосовно виокремлення груп елементів, що входять до структури адміністративно-правового статусу як органу публічного адміністрування, так і його структурних підрозділів.

Найбільш розповсюдженою науковою позицією щодо структурної конструкції адміністративно-правового статусу органу публічного управління вважають його розподіл за такими компонентами: а) цільовий (мета, завдання, функції та принципи діяльності органу публічного управління); б) структурно-організаційний (порядок утворення, реорганізації, ліквідації органу публічного управління, визначення процедури його діяльності, зовнішня та внутрішня організаційна побудова); в) компетенційний (сукупність повноважень органу

публічного управління, спрямованих на визначення: прав та обов'язків щодо реалізації завдань та функцій управлінської діяльності; підвідомчості, правового закріплення об'єктів та предмету управлінської діяльності) [98, с. 255; 108, с. 172; 109, с. 5–6; 110]. Уважаємо, що запропонований підхід щодо структурної побудови адміністративно-правового статусу органу публічного управління є найбільш точним, оскільки не зараховує до числа його елементів юридичної відповідальності, правових гарантій та правообмежень, як елементів, властивих для характеристики правового становища посадових осіб органів публічного управління.

Підсумовуючи аналіз наукових підходів до визначення структури елементів адміністративно-правового статусу органів публічного адміністрування, уважаємо за доцільне виокремити в адміністративно-правовому статусі патрульної поліції такі групи елементів: а) цільовий блок, який містить у собі нормативно визначені мету, завдання, принципи, функції та напрями діяльності патрульної поліції; б) компетенційний блок, що містить у собі повноваження патрульної поліції, спрямовані на реалізацію завдань та функцій зовнішньої та внутрішньої поліцейської діяльності; в) зовнішньоорганізаційний блок, націлений на нормативне визначення місця патрульної поліції у структурі Національної поліції України, урегулювання порядку її (патрульної поліції) утворення, реорганізації та ліквідації, особливостей її взаємодії з іншими органами Національної поліції; г) внутрішньоорганізаційний блок, спрямований на нормативно-правове закріплення порядку внутрішньовідомчого управління, взаємодії між окремими структурними підрозділами патрульної поліції тощо.

Отже, на підставі проведеного дослідження під адміністративно-правовим статусом патрульної поліції пропонуємо розуміти адміністративно-правове положення патрульної поліції у структурі органів Національної поліції України, закріплене адміністративно-правовими нормами, що визначають

специфічну мету, завдання, принципи, функції напрями її діяльності, спрямовані на реалізацію загальних та спеціальних поліцейських повноважень.

2.2. Мета, завдання, принципи діяльності патрульної поліції в Україні

Підрозділи патрульної поліції займають особливе місце в системі Національної поліції України, оскільки вони є найбільш наближеними до населення. Саме за результатами їхньої діяльності надають оцінку ефективності всієї поліцейської діяльності і визначають рівень довіри населення до поліції.

Щодо визначення поняття «патрульна поліція», слід зазначити, що ані в положеннях чинних нормативно-правових актів, що визначають її адміністративно-правовий статус, ані в юридичній літературі воно не розкривається. В юридичній літературі існує декілька визначень цього поняття.

Автори підручника «Поліцейська діяльність» патрульну поліцію України визначають як структурний підрозділ Національної поліції України, який служить суспільству шляхом забезпечення публічної безпеки й порядку, протидії злочинності, забезпечення безпеки дорожнього руху, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави [18, с. 278]. Не піддаючи критиці позицію поважних учених, зазначимо, що запропоноване визначення є дещо узагальненим, оскільки його також можна застосувати й до інших структурних підрозділів поліції. Наприклад, з появою поліцейських офіцерів громад наведені вище завдання цілком можуть стосуватися і їх діяльності.

А. М. Сердюк патрульну поліцію визначає як структурний підрозділ Національної поліції, що забезпечує безперервне та цілодобове виконання правоохоронних завдань і діяльність якої спрямована на надання поліцейських послуг у сфері охорони прав і свобод громадян від протиправних посягань,

забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії і профілактики правопорушень на вулицях, площах, у парках, на транспортних магістралях, портах, аеропортах та інших публічних місцях, а також при проведенні масових заходів, наданні допомоги (зокрема й екстреної медичної та домедичної допомоги) особам, які постраждали від правопорушень, наслідків аварій, катастроф, стихійних лих [13, с. 48].

Узагальнюючи зазначені поняття та враховуючи завдання Національної поліції на сучасному етапі державотворення, підрозділи патрульної поліції можна визначити як самостійні структурні підрозділи Національної поліції, що забезпечують і здійснюють в межах своєї компетенції повноваження у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності та надання допомоги населенню, зокрема шляхом запобігання, попередження, виявлення та припинення злочинів та адміністративних проступків, а також забезпечення безпеки дорожнього руху [111, с. 99].

В останні роки в наукових студіях, присвячених адміністративно-правовим засадам діяльності різних органів публічного адміністрування, зокрема при аналізі їх цільового комппоненту, окрему увагу приділяють визначенню мети їх діяльності.

Учені зазначають, що мета в державному управлінні – це суспільна потреба, сформульована у вигляді кінцевого результату державноуправлінської дії, що має об’єктивний, раціональний і системно організований характер [112, с. 7]. Отже, мета діяльності будь якого органу публічного адміністрування обумовлена певними потребами суспільства. Що стосується діяльності патрульної поліції, то такі потреби обумовлені безпековими питаннями як на окремій території, так і в державі в цілому.

Сучасні дослідження вчених характеризуються плюралізмом позицій щодо визначення мети діяльності органів публічного адміністрування, що пояснюється відсутністю нормативного визначення цієї категорії.

У теорії управління мета адміністрування з погляду суб'єкта визначається як найбільш ефективне досягнення результату об'єктом, а погляду об'єкта – це є бажаний його стан або бажаний результат його функціонування, отриманий шляхом вирішення поставлених керівництвом (але самостійно засвоєних) завдань під час застосування мінімального обсягу виробничо-трудового резерву [113, с. 60].

Спираючись на наукові розробки вчених-адміністративістів, Д.С. Денисюк висновковує, що мета функціонування державного органу – це довгострокова нормативна орієнтація, визначена законом, положенням, уставом, іншим нормативним правовим актом і виражена в неперервному вирішенні завдань, що виникають, шляхом здійснення певних публічно-правових функцій [114, с. 100]. Погоджуючись з позицією вченого щодо наявності нерозривної тріади «мета – завдання – функції», які характеризують адміністративно-правові засади діяльності органів публічного адміністрування, зазначимо, що мета діяльності зазвичай законодавчо не визначена.

А. М. Кучук, досліджуючи теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні, зазначає, що сутність правоохоронної діяльності визначається її метою, яка полягає в охороні прав і свобод людини та громадянина, громадського порядку, забезпеченні громадської безпеки, підтриманні правопорядку, утіленні в життя принципу верховенства права. Ця мета досягається при реалізації завдань і функцій, що покладаються суспільством і державою на цей вид діяльності [115, с. 12].

О. Ф. Кобзар, досліджуючи поліцейську діяльність, як її мету визначає охорону публічного порядку, спрямовану на протидію правопорушенням у громадських місцях [4, с. 73, 82]. На нашу думку, така позиція значно звужує розуміння мети поліцейської діяльності, адже вона не обмежується лише охороною публічного порядку.

Ще однією суперечливою, на наш погляд, є позиція авторів, відповідно до якої вони зазначають, що згідно з міжнародними стандартами, основною метою

діяльності поліції в демократичному суспільстві є забезпечення верховенства права. Ця діяльність містить два різні, але взаємопов'язані обов'язки: забезпечувати дотримання офіційних законів, належним чином прийнятих державою, а саме забезпечення загального стану публічного спокою та пов'язаний із цим обов'язок суворо обмежуватися власними визначеними повноваженнями, утримуючись від будь-яких свавільних дій і дотримуючись особистих прав і свобод представників громадськості [116, с. 25]. Навряд чи забезпечення верховенства права можна визначати як мету, оскільки загальноприйнято вважати його принципом діяльності державних органів у правовій державі.

Ураховуючи позицію, згідно з якою метою діяльності НПУ має бути досягнення певного бажаного результату, орієнтирів, на досягнення яких спрямована вся діяльність органу, і цей результат, орієнтири повинні відображати призначення поліції [117 с. 47], підтримуємо думку тих вчених, які визначають мету з позиції безпекових аспектів, на чому вже було наголошено вище.

Так, наприклад, окремі вчені основною метою діяльності поліції визначають забезпечення правопорядку і безпеки громадян у будь-якому місці України – від села, міста до столиці, охорона прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидія злочинності [114, с. 100–101; 118, с. 70].

Схожою є позиція Є. П. Шила, який констатує, що метою діяльності НПУ є ефективна боротьба зі злочинністю, досягнення стабільно високого рівня правопорядку і безпеки суспільства, за якого в громадян є довіра й упевненість у результативній роботі поліції щодо охорони прав і свобод людини та інтересів держави [117, с. 47].

Ураховуючи, що патрульна поліція є структурним підрозділом Національної поліції України, наведені позиції щодо узагальненого визначення мети діяльності поліції можуть слугувати як підґрунтя в спеціалізованих дослідженнях. Проте аналіз відкритих джерел свідчить про фрагментарність

зазначених питань в адміністративно-правовій науці,

Так, у дослідженнях, присвячених патрульній поліції, лише А. М. Сердюк опосередковано торкається питання щодо визначення мети діяльності зазначеного структурного підрозділу поліції. Автор зазначає: «…якщо патрульна поліція – це служба громадського порядку, очевидно, що кінцевою метою її діяльності є забезпечення належного стану публічної безпеки і порядку в громадських місцях в кожному окремому регіоні, що зрештою призводить до зміцнення належного стану правопорядку на всій території держави» [13, с. 191].

Узагальнюючи напрацювання науковців, уважаємо за доцільне мету діяльності патрульної поліції розглядати з позиції довгострокової орієнтації її поліцейської діяльності.

З огляду на це, уважаємо, що метою діяльності патрульної поліції на сучасному етапі державотворення є створення безпечного середовища шляхом забезпечення населення якісним поліцейським обслуговуванням, зміцнення довіри суспільства до поліції через запровадження людиноцентованого підходу в їх діяльності.

Мета діяльності патрульної поліції безпосередньо пов’язана з необхідністю виконання певних завдань, що покладаються на зазначені підрозділи.

У юридичній літературі цілком логічно зазначають, що чітке розуміння мети діяльності зазначеного відомства дає змогу визначити його завдання. Під завданням необхідно розуміти деталізацію мети, і якщо мета носить стратегічний характер і в умовах демократичного правового суспільства на дуже значний період не може бути зміненою, то завдання є конкретизацією цієї мети [119, с. 50].

Науковці наголошують, що саме завдання та функції характеризують адміністративно-правовий статус юридичної особи публічного права та їх структурних підрозділів, зокрема його цільовий компонент, до якого відповідно

до найбільш поширеного в науці підходу зараховують принципи, цілі, завдання та функції органу державної влади [32, с. 44; 108, с. 172]. Саме тому визначення ролі і місця будь-якого органу публічного адміністрування чи його структурного підрозділу не можливе без дослідження цільового компонента.

Безумовним є те, що загальними для патрульної поліції є завдання, передбачені ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію», що покладені на вісі підрозділи поліції:

1) забезпечення публічної безпеки і порядку;

2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

3) протидії злочинності;

4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [49].

В юридичній літературі наголошують, що закріплені законі завдання належать до класичних правоохоронних завдань поліції в праві європейських країн, оскільки вони фактично повністю відповідають основним завданням поліції, установленим Європейським кодексом поліцейської етики [117, с. 51].

Загальні завдання поліції знайшли своє відзеркалення в завданнях Департаменту патрульної поліції, але з певною спеціалізацією. Так, законодавство України до основних завдань Департаменту патрульної поліції зараховує:

- участь у реалізації державної політики у сфері охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку;
- надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;

- своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події [79].

Як бачимо, у цьому переліку специфічними завданнями є забезпечення безпеки дорожнього руху та оперативне реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події, що, безумовно, відрізняє підрозділи патрульної поліції від інших підрозділів. На нашу думку, вони підкреслюють їх профільність.

Слід зазначити, що в окремих дослідженнях [120, с. 255] завдання патрульної поліції ототожнюють із завданнями Департаменту патрульної поліції, що, на наш погляд, є некоректним, оскільки завдання департаменту викладені у відповідному положенні з позиції визначення його як управлінської структури.

Наведені в Законі України «Про Національну поліцію» завдання, як виявилося, більш конкретизовано знайшли своє відображення у розділі ІІ Положення про патрульну службу МВС, затвердженого Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 02.07.2015 р. № 796. Зокрема, керуючись положеннями зазначеного нормативно-правового акта, завданнями патрульної служби є:

- забезпечення публічного порядку і безпеки;
- забезпечення безпеки осіб, захисту їх прав, свобод та законних інтересів;
- створення стану захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, нормальних умов життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ, організацій;
- попередження, виявлення і припинення кримінальних та адміністративних правопорушень;
- запобігання кримінальним, адміністративним правопорушенням, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх учиненню;

- взаємодія із суспільством: реалізація підходу «поліція та громада», що полягає у співпраці та взаємодії з населенням, громадськими організаціями, іншими підрозділами органів Національної поліції, органами публічної влади, з метою запобігання правопорушенням, забезпечення безпеки, зниження рівня злочинності, а також установлення довірливих стосунків між поліцією та населенням;

- забезпечення безпеки дорожнього руху; організація контролю за додержанням законів, інших нормативно-правових актів із питань безпеки дорожнього руху;

- здійснення в межах та в порядку, установлених законодавством України, заходів, спрямованих на розкриття злочинів по гарячих слідах, а також протидія злочинності [12].

У низці досліджень [13; 18] їх розглядають в контексті діяльності патрульної поліції, що, на нашу думку, не є беззаперечним. Ще раз зазначимо, що існування Положення про патрульну службу МВС, на нанашу думку, є дискусійним через те, що вказаний нормативно-правовий акт приймався на перехідний період, обумовлений ліквідацією міліції та створенням Національної поліції України, і його чинність, а тим більше застосування його норм щодо діяльності патрульної поліції, у сучасних умовах є недоречною. Формально зберігаючи свою чинність, його положення не здійснюють регулювального впливу або навпаки є такими, що донині регулюють певне коло суспільних відносин, хоча і застосовувана термінологія в ньому та підходи до предметного врегулювання є застарілими, неактуальними й концептуально несумісними із правозастосовною діяльністю підрозділів патрульної поліції [111, с. 100].

Щодо наукової літератури, то в низці спеціалізованих доліджень зазначають, що патрульна поліція виконує завдання, пов’язані з патрулюванням, первинним обслуговуванням викликів громадян. Важливим напрямом діяльності саме патрульної поліції є також регулювання дорожнього

руху, здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі [121, с. 8; 122, с.8]. Однак вищеназвані завдання, на нашу думку, можуть бути узагальнені й об'єднані як два специфічні завдання – забезпечення безпеки дорожнього руху та оперативне реагування на заяви й повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події.

Д. О. Кобзін та А. М. Черноусов, досліджуючи інституційну спроможгість упрівлінь патрульної поліції, зазначають, що до завдань у сфері підтримання правопорядку та забезпечення безпеки дорожнього руху належать:

- здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень;

- виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, ужиття заходів у межах своєї компетенції для їх усунення;

- ужиття заходів із метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень;

- ужиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення;

- здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;

- у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання;

- ужиття заходів із метою забезпечення публічної безпеки та порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;

- ужиття всіх можливих заходів з метою надання невідкладної, зокрема домедичної та медичної допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я;

- ужиття заходів з метою запобігання та протидії домашньому насильству або насильству за ознакою статі [121, с. 12–13].

Наведений авторами перелік завдань є найбільш повним, однак не позбавленим певних недоліків. Так, на нашу думку, некоректно сформульованим є завдання щодо «здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання», адже здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення є поняттям, яке охолює окремі стадії прийняття рішення у справі й виконання рішень. До того ж, не заперечуючи важливість реалізації поліцією заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству або насильству за ознакою статі, виділення його як окремого завдання є недоречним, адже воно охоплене іншими більш загальними завданнями, зокрема такими, як запобігання та припинення правопорушень.

Досліджуючи діяльність патрульної поліції, Х. П. Ярмакі, Р. М. Пилипів, М. Ю. Веселов зазначають, що забезпечення публічної безпеки і порядку є пріоритетним завданням підрозділів патрульної поліції [5, с. 33]. Зі свого боку, вони зазначають, що завдання щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Законі України «Про Національну поліцію» безпосередньо не визначено, хоча воно є першочерговим у діяльності патрульної поліції, і це, імовірно, тому, що цей напрям діяльності є складником іншого, більш загального завдання. На їхню думку, найближчим за змістом напрямом може бути лише забезпечення публічної безпеки і порядку [5, с. 32]. Не піддаючи критиці позицію поважних учених, все таки дотримуємося позиції щодо викоремлення «забезпечення безпеки дорожнього руху» як окремого завдання в контексті діяльності

патрульної поліції, яке підкреслює специфічність названого структурного підрозділу поліції і кокретизується в низці повноважень, властивих суто патрульній поліції.

Узагальнюючи положення чинного законодавства, теоретико-методологійні розробки вчених, які займаються проблематикою діяльності патрульної поліції, уважаємо за доцільне до завдань зазначеного структурного підрозділу зарахувати такі:

- реалізація заходів, спрямованих на охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидію злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку;

- здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;

- забезпечення безпеки дорожнього руху;

- надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги;

- здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень;

- виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, ужиття заходів у межах своєї компетенції для їх усунення;

- ужиття заходів із метою виявлення і припинення кримінальних, адміністративних правопорушень;

- здійснення в межах компетенції провадження у справах про адміністративні правопорушення;

- здійснення діяльності, що ґрунтується на принципі взаємодії з населенням на засадах партнерства.

Ми переконані, що завдання патрульної поліції повинні знайти своє нормативне закріплення на рівні спеціалізованого нормативно-правового акта, на чому було вже наголошено в підрозділі 1.3. дисертації.

Діяльність патрульної поліції, як і будь-якого структурного підрозділу Національної поліції України базується на системі принципів, які, як справедливо зазначено в наукових студіях, «формують юридичну конструкцію, у межах якої і повинні реалізовуватися їх завдання та повсякденна діяльність» [123, с. 79].

В юридичній літературі сформувалася усталена позиція про те, що принципи являють собою основоположні начала, засади, які покладені в основу будь-якої діяльності, а отже, визначають поведінку суб'єктів правовідносин у тій чи іншій галузі їхньої діяльності [18, с. 20; 124, с. 119; 125, с. 121].

У зв'язку з вищевикладеним, викликає заперечення авторська дефініція, запропонована С. В. Чириком, відповідно до якої принципами адміністративної діяльності патрульної поліції визначено вихідні, об'єктивно зумовлені, універсальні засади, що характеризуються загальною значущістю, імперативністю, на підставі яких виникають відносини між патрульною поліцією та об'єктами забезпечення їхнього права на охорону здоров'я, формується та функціонує механізм адміністративно-правового забезпечення права військовослужбовців Збройних Сил України на охорону здоров'я [36, с. 6]. Із таким визначенням треба не тільки не погоджуватися, але й категорично його заперечувати, адже воно позбалене будь-якого змісту, оскільки відносини, визначені автором, не мають жодного стосунку до правовідносин, що виникають під час реалізації адміністративної діяльності патрульної поліції.

У наукових дослідженнях, присвячених діяльності правоохоронних органів Національної поліції та її структурних підрозділів неодноразово здійснювалася спроба класифікації принципів на різновиди за різними підставами, зокрема, запропонований такий розподіл:

- за сферою правового регулювання, на яку поширюють вплив той чи інший принцип діяльності; за характером нормативно-юридичного акта, у якому знайшов закріплення той чи інший принцип, функціональним призначенням та об'єктом відображення; залежно від діалектичного виникнення; за способами правового впливу; залежно від системного обсягу правового впливу; за сферою, об'єктом правового впливу [36, с. 4];

- за спрямованістю дії та їх впливу на ефективність діяльності; за ступенем деталізації принципів у нормах чинних нормативно-правових актів [126; с. 132–133];

- на соціально-правові та організаційні [127, с. 293].

Не піддаючи критиці спроби класифікації принципів діяльності різних суб'єктів, зазначимо, що, на нашу думку, вони мають суто теоретичний характер і не представляють практичної значущості. Саме тому нам більше інпонує позиція вчених, які наголошують на тому, що поряд із нормативно закріпленими в Законі України «Про Національну поліцію» принципами діяльність поліції реалізується із дотриманням й інших принципів, характерних саме для діяльності окремих структурних підрозділів поліції, які називають спеціальними [32, с. 46; 123, с. 83-84; 128, с. 58-63; 129, с. 156].

Останнім часом, у юридичній літературі набула поширення позиція науковців щодо доцільності доповнення принципів діяльності поліції, зокрема це цілком може стосуватися й діяльності патрульної поліції, принципом толерантності [123, с. 66; 130, с. 66; 131, с. 23]. Як справедливо зазначає докторка юридичних наук, професорка Ніколенко Л. М., це обґрунтовано тим, що громадське суспільство та держава останні роки приділяють та повинні й надалі приділяти значну увагу етичним аспектам діяльності поліції, саме тому важливе значення має розвиток і закріплення етичних принципів. Авторка вважає, що принцип толерантності в діяльності поліції розкривається через терпимість до іншого роду поглядів, повагу, визнання рівності та різноманіття людської культури, вірувань [131, с. 23]. Не заперечуючи існування зазначеного

принципу в діяльності патрульної поліції, уважаємо недоцільним його нормативне закріплення, оскільки зміст нормативно закріпленого принципу дотримання прав і свобод людини охоплюється, на нашу думку, змістом принципу толерантності.

Так само навряд чи можна підтримати інші позиції вчених щодо розширення в Законі України «Про Національну поліцію» переліку принципів діяльності поліції, зокрема, такими, як «принцип неприпустимості дискримінації» [131, с. 23], «професійність», «доброчесність», «пропорційність і ефективність» [117, с. 182] через низку певних причин. Так, зміст окремих запропонованих принципів закладено в інших нормативно визначеначених принципах, наприклад, на нашу думку, принцип неприпустимості дискримінації закладено в ст. 7 Закону України «Про Національну поліцію», принципи доброчесності та пропорційності може охоплюватися принципом законності, визначеним у ст. 8 названого нормативно-правового акта. Уважаємо, що виокремлювати, а тим більше закріплювати такі принципи, як «професійність» та «ефективність» є недоречним, оскільки наряд чи можна уявити реалізацію поліцейської діяльності непрофесійно й неефективно, у такому разі взагалі нівелюється закладений у законодавстві сенс поліцейської діяльності «служіння суспільству».

Як відомо, у 2022 році Україна ратифікувала Конвенцію Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульську конвенцію), яка поряд з іншими нормативно-правовими актами передбачає реалізацію принципу нульової толерантності до всіх проявів насильства. Ураховуючи те, що патрульна поліція є уповноваженим підрозділом органів Національної поліції України у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, зазначений принцип набуває особливої актуальності в її діяльності, який повинен проявлятися у сприянні нульової толерантності до всіх форм домашнього насильства та докладання максимальних зусиль, спрямованих на запобігання насильству, а також

реалізації комплексу заходів, спрямованих на формування у громаді нульової толерантності до насильства. Необхідно зазначити, що аналіз діяльності патрульної поліції свідчить про те, що названі заходи активно реалізуються її працівниками як під час правозастосовної діяльності, так і в межах реалізації методу переконання в поліцейській діяльності.

Так, наприклад, патрульна поліція визначила протидію ґендерно зумовленому насильству одним із найважливіших напрямів своєї превентивної діяльності, яка реалізується шляхом:

- надання допомоги в реабілітації постраждалих осіб;
- проведення тренінгів із протидії ґендерно зумовленому насильству для поліцейських, постраждалих і представників груп ризику;
- відвідування сімей у складних життєвих обставинах, що перебувають на соціальному супроводі;
- проведення інформаційних кампаній у сфері протидії ґендерно зумовленому насильству[132].

Після прийняття в 2021 році Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року безбар'єрність визначено наскрізним принципом державної політики, що включатиметься до всіх довгострокових рішень та програм на національному та місцевому рівнях [133]. За словами заступниці міністра внутрішніх справ Катерини Павліченко, Міністерство внутрішніх справ підтримує розвиток безбар'єрного середовища в Україні та активно рухається комплексним шляхом щодо вирішення проблем інклюзивності. Саме тому МВС та підпорядковані йому центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності сфокусовані на питаннях безбар'єрності [134]. З огляду на це, на нашу думку, запровадження принципу безбар'єрності в діяльності поліції, зокрма й патрульної поліції, набуває особливої актуальності.

Зазначимо, що в діяльності патрульної поліції з реалізації принципу безбарєрності вже є певні напрацювання й здобутки. Так, працівники

патрульної поліції реалізують заходи щодо захисту інтересів осіб з інвалідністю в межах дорожньої безпеки й розвитку інфраструктури; проводять навчання для поліцейських за інклюзивним напрямом; заходи для кращої інтеграції та адаптації людей з інвалідністю тощо [132].

На нашу думку, для подальшого вдосконалення діяльності патрульної поліції в напрямі реалізації принципу безбар'єрності потребують реалізації такі заходи:

- проведення моніторингу об'єктів доступності територіальних органів і підрозділів патрульної поліції для осіб з інвалідністю;

- проведення комплексної оцінки обслуговування осіб з інвалідністю, наявності у приміщеннях пандусів, можливості надання допомоги людям із порушенням слуху та зору тощо;

- проведення подальших навчань патрульних поліцейських роботі з особами з інвалідністю, зокрема навчання новим нормам безбар'єрної мови;

- розширення інформаційно-просвітницьких заходів, що реалізуються у сфері захисту інтересів осіб з інвалідністю.

Узагальнюючи, зазначимо, що цілком погоджуємося з позицією О. М. Головкова про те, що попри формальну нормативну невизначеність вищенаведених принципів, які виражаються в адміністративній діяльності поліції, у майбутньому вони можуть отримати нормативно-правове закріплення [123, с. 84], зокрема в нормативно-правових актах, що визначають організаційно-правові засади діяльності патрульної поліції.

Отже, беручи за основу усталену в адміністративно-правовій доктрині позицію щодо розуміння принципів діяльності поліції, принципи діяльності патрульної поліції пропонуємо визначати як комплекс формально визначених і неформалізованих керівних засад, дотримання яких є обов'язковим під час реалізації поліцейської діяльності.

2.3. Функції, напрями та повноваження діяльності патрульної поліції

Процеси реформування, що на сьогодні тривають у системі Національної поліції України, організаційно-штатні зміни в її структурі, удосконалення чинного законодавства впливають на перебудову організації діяльності всіх підрозділів, що входять до її структури. Не винятком у цьому процесі є й підрозділи патрульної поліції, які після проведених реформ стали симбіозом звичних для національної правоохоронної системи підрозділів патрульної служби міліції та державної автомобільної інспекції, із новою концепцією їх адміністративної діяльності, спрямованої на служіння народові України шляхом надання комплексу поліцейських послуг. Патрульна поліція в Україні стала новим структурним підрозділом Національної поліції з новим колом повноважень, новими функціями діяльності, новими підходами в роботі тощо [111, с. 99]. З огляду на це потребують наукового осмислення питання щодо чіткого визначення функцій, напрямів та повноважень діяльності патрульної поліції та належного їх нормативно-правового визначення.

Характеризуючи адміністративно-правовий статус патрульної поліції, окремо слід зупинитися на функціях зазначеного підрозділу, адже, як справедливо зазначає А. Є. Крищенко, правильне тлумачення функцій сприяє чіткому розумінню способів вирішення необхідних завдань, а також визначенню ролі та місця поліції в системі органів публічної влади [135, с. 124].

На жаль, чинний Закон України «Про Національну поліцію», порівняно з раніше чинним Законом України «Про міліцію», не закріплює переліку функцій, які покладають на поліцію.

Щодо діяльності патрульної поліції в Положенні про патрульну службу МВС зазначено, що вона відповідно до покладених на неї завдань реалізацє такі функції:

1) цілодобове патрулювання території обслуговування з метою забезпечення належної охорони громадського порядку, громадської безпеки та

контролю за дотриманням правил дорожнього руху, забезпечення його безпеки. У разі необхідності здійснює регулювання дорожнього руху;

2) перше реагування на повідомлення про правопорушення, надання невідкладної допомоги; своєчасне реагування на повідомлення про вчинення правопорушень, а також з метою надання допомоги громадянам. Надає невідкладну допомогу потерпілим від нещасних випадків, правопорушень, аварій, пожеж та інших надзвичайних ситуацій до прибуття на місце компетентних служб;

3) самостійне виявлення правопорушень: під час патрулювання та в інших випадках, передбачених законодавством, звертає увагу на правопорушення з метою їх запобігання, припинення, документування і притягнення до відповідальності;

4) припинення правопорушень:

припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення, застосовуючи для цього передбачені законодавством права і повноваження;

у випадках та в спосіб, передбачені законодавством, розглядає справи про адміністративні правопорушення і застосовує заходи адміністративного впливу до правопорушників;

5) затримання правопорушників та доставлення їх до підрозділів органів внутрішніх справ. У випадках, визначених законодавством, здійснює затримання особи та її доставлення, а також застосовує інші заходи забезпечення провадження відповідно до законодавства;

6) охорону місця події. З метою забезпечення подальшого розслідування вживає заходів щодо охорони та збереження місця події в первинному, незміненому стані до прибуття уповноважених осіб, зокрема слідчих оперативних груп;

7) співпрацю з іншими структурними підрозділами органів внутрішніх справ. З метою виявлення, припинення та попередження кримінальних, адміністративних правопорушень, забезпечення комплексного підходу

в забезпеченні законності та правопорядку, налагоджує та здійснює співпрацю з іншими структурними підрозділами органів внутрішніх справ;

8) спілкування і співпрацю із суспільством: реалізовуючи підхід «міліція та громада», постійно співпрацює з населенням та громадськими організаціями з метою підвищення рівня громадської безпеки, запобігання вчиненню правопорушень та встановлення довірливих відносин між міліцією та населенням;

9) виконання інших повноважень, передбачених нормативно-правовими актами МВС [12].

На нашу думку, наведений перелік функцій за своїю суттю є скоріше повноваженнями, які розкривають визначені в цьому нормативно-правовому акті завдання патрульної поліції. До того ж, завершуючи п. 1 розділу ІІІ «Функції патрульної служби» словами «виконання інших повноважень, передбачених нормативно-правовими актами МВС», законодавець сам визнає те, що перелічені в ньому положення є саме повноваженнями патрульної поліції, а не його функціями.

Слід наголосити, що з часів створення підрозділів патрульної поліції організація їх діяльності була покладена на міжрегіональний теориторіальний орган поліції – Департамент патрульної поліції, діяльність якого визначається в однойменному положенні, норми якого неодноразово змінювалися, зокрема і в частині визначення фукнцій зазначеного підрозділу. Остання редакція наказу значно змінила перелік функцій, що покладаються на зазначений підрозділ, із урахуванням наявної правозастосовної практики, окремі з них було конкретизовано і приведено у відповідність до інших нормативно-правових актів, деякі з’явилися в ньому вперше. Позитивно оцінюючи здійснене вдосконалення функцій і їх нормативне закріплення, зазначимо, що вони, хоча й можуть характеризувати функції підрозділів патрульної поліції в цілому, проте окремі з них стосуються суто компетенції головного органу управління –

департаменту, йдеться саме про управлінські функції, які не характерні його територіальним підрозділам.

На нашу думку, такгу невизначеність функцій патрульної поліції можна пояснити відсутністю одностайності щодо розуміння функцій в адміністративно-правовій доктрині.

Так, І. В. Фільштейн, аналізуючи положення Закону України «Про Національну поліцію», функції поділяє на чотири групи: перша – це протидія злочинності, її профілактика та попередження; друга – це забезпечення громадського порядку, громадської безпеки; третя – це забезпечення безпеки дорожнього руху; четверта – це забезпечення нормального та безпечного функціонування установ, організацій, підприємств [119, с. 115].

Д. С. Денисюк, досліджуючи функції Національної поліції на підставі аналізу положень нормативно-правових актів, виокремлює такі: соціальна та сервісна функція, преветивна та профілактична функція, кримінально-процесуальна функція, оперативно-розшукова функція, дозвільна функція, охоронна функція, функція матеріально-технічного забезпечення, функція міжнародного співробітництва, функція інформаційного забезпечення, науково-методична функція, кадрова функція, функція соціально-правового захисту [136, с. 115–117]. Не піддаючи критиці наукову позицію поважного автора, зауважимо, що навряд чи можна погодитися щод виокремлення соціальної функції в діяльності поліції, адже, як відомо, соціальна функція – це діяльність держави, її органів, спрямована на мінімізацію розходжень у доступі членам держави до суспільних благ, з метою забезпечення стабільності (самозбереження) соціуму [137]. Беззаперечно, сучасна діяльність поліції є соціально спрямованою, тобто направленою на задоволення потреб населення у створенні безпеченого середовища, проте вона, на нашу думку, не виконує соціальної функції, а все таки є публічно-сервісною. Так само ми не погоджуємося і з видокремленням превентивної та профілактичної функції,

адже превенція і профілактика, на нашу думку, є синонімами в розумінні «запобігати», «не допускати».

Крім того, як бачимо, автор не розмежовує функції поліції на зовнішньоорганізаційні і внутрішньоорганізаційні, на відміну від А. М. Сердюка, який, аналізуючи діяльність патрульної поліції, виокремлює внутрішні функції, спрямовані на створення належних умов роботи окремого поліцейського (наприклад, порядок проходження служби патрульними поліцейськими) чи всієї структури поліції (матеріально-технічне забезпечення тощо), тоді як в зовнішніх функціях відбивається власне суть створення патрульної поліції – його практична значущість [13, с. 48]. На нашу думку, такий підхід повністю відповідає усталеній в адміністративно-правовій науці позиції щодо розподілу поліцейської діяльності за напрямами впливу на суспільні відносини на внутрішньоорганізаційну (внутрішньосистемну, внутрішню) та зовнішньоорганізаційну (зовнішньосистемну, зовнішню).

Зі свого боку А. Є. Крищенко, досліджуючи функції Національної поліції, розглядає їх з позиції зовнішньої поліцейської діяльності і пропонує основними функціями поліції вважати такі: адміністративну, профілактичну (превентивну), соціальну, оперативно-розшукову, кримінальну процесуальну, контрольну, виконавчу, охоронну [135, с. 126].

Узагальнюючи теоретико-методологійні розробки вчених щодо визначення функцій поліції, зокрема патрульної поліції, положення нормативно-правових актів щодо визначення їх завдань та повноважень, можна зробити висновок про те, що функціями діяльності патрульної поліції є обумовлені метою основні напрями її діяльності в процесі вирішення завдань, що покладаються на зазначені підрозділи. Серед функцій діяльності патрульної поліції можна виділити такі: публічно-сервісну функцію, превентивну функцію, юрисдикційну функцію, функцію забезпечення безпеки дорожнього руху, дозвільну функцію.

Підсумовуючи, зазначимо, що на сьогодні підрозділи патрульної поліції є спеціальними структурними підрозділами Національної поліції України, що виконують різнопланові завдання, реалізація яких обумовлюється наявністю їх мультифункціональності, які з урахуванням соціальної значимості здійснюваної ними діяльності потребують чіткої правової регламентації й наукового обґрунтування. З огляду на це вкрай важливим є вдосконалення чинного законодавства, що регулює діяльність патрульної поліції в частині прийняття відомчого нормативно-правового акта, який би впорядкував і забезпечив формування цілісного розуміння змісту їх завдань та функцій на сучасному етапі розвитку поліцейської діяльності.

Функції патрульної поліції розкриваються через систему напрямів її адміністративної поліцейської діяльності, які характеризують її зовнішньоорганізаційну складову, саме тому їх розуміння має важливе як теоретичне, так і практичне значення.

Констатуємо відсутність законодавчої диференціації адміністративної поліцейської діяльності патрульної поліції за напрямами, що, на нашу думку, унеможливлює системність її адміністративно-правового забезпечення для підвищення дієвості механізму функціонування зазначеного підрозділу поліції, вироблення комплексу управлінських рішень, спрямованих на його вдосконалення за відповідними напрямами з урахуванням актуальних завдань поліцейської діяльності.

Перш ніж розглядати характеристику напрямів діяльності патрульної поліції, необхідно внести певну термінологійну визначеність щодо використання терміна «напрям діяльності» і «напрямок діяльності». Адже, як справедливо зазначають у наукових студіях, розмежування «понять має важливе теоретичне і практичне значення, яке полягає в збагаченні й створенні логічно послідовного понятєво-категорійного апарату теорії адміністративної діяльності, удосконаленні методологійної бази подальших наукових

досліджень, а також у забезпеченні високої якості законодавчих актів, що сприятиме підвищенню ефективності застосування їх норм» [123, с. 87].

Аналіз наукових досліджень свідчить про те, що, характеризуючи діяльність різних органів публічного адміністрування, учені рівнозначно використовують обидва вищеназвані терміни, що, на нашу думку, є помилковим. Це пояснюється тим, що сучасні словники української мови вважають ці два слова як семантично тотожні. Проте в останні роки помітною стала тенденція до їхнього стилістичного розрізнення. Насамперед у переносному значенні, коли йдеться про шлях розвитку, ідейну спрямованість, суспільний, літературний рух, течію, уживають слово напрям, а не напрямок [138, с. 133-134]. Отже, щодо діяльності органів публічного адміністрування, у семантичному аспекті правильним є вживання саме терміна «напрям діяльності», яким ми і будемо оперувати.

Розглядаючи суб'єктів публічного адміністрування, Т. О. Гуржій зазначає, що вони провадять специфічні напрями діяльності, відповідно до своїх функцій, статусу, компетенції [139, с. 241]. О. Ф. Кобзар, зі свого боку, констатує, що правоохоронна діяльність є багатоманітною та проявляється через різні напрямки функціонування вповноважених на те органів державної влади, що мають відповідну компетенцію. Тому автор підтримує думку науковців, які вважають, що до системи правоохоронної діяльності окрім суб'єктів та об'єктів слід включати ще й напрямки її здійснення. При цьому, він звертає увагу на те, що напрями реалізації правоохоронної діяльності комплексно містять у собі завдання, функції її суб'єктів, а також форми, засоби та методи її практичної реалізації [4, с. 39]. З огляду на це цілком справедливим буде твердження про те, що саме в напрямах розкривається специфічність діяльність певного суб'єкта, не винятком є й діяльність патрульної поліції. На жаль, на сьогодні напрями адміністративної поліцейської діяльності в положеннях чинного законодавства чітко не визначені. Незважаючи на те, що в загальних положеннях Положення про патрульну службу МВС, яке, як ми вже

зазначали [140, с. 104], не позбавлене недоліків, наголошується на визначенні основних напрямів організації роботи, по суті його норми не дають цілісного уявлення про розуміння напрямів адміністративної поліцейської діяльності патрульної поліції.

Аналіз наукових доробок учених свідчить про відсутність одностайності позицій щодо визначення поняття «напрями адміністративної діяльності поліції», переважна більшість науковців оперує цим терміном, не надаючи його визначення [20, с. 18–19; 141, с. 217-221; 142, с. 16–17], а лише визначаючи різновиди.

О. Л. Соколенко, досліджуючи напрями правоохоронної діяльності, зараховує до них: попередження правопорушень, виявлення правопорушень, припинення правопорушень, розкриття правопорушень, розслідування правопорушень, притягнення до юридичної відповідальності правопорушників, виконання заходів юридичної відповідальності. У правоохоронній діяльності за функціональним критерієм виділяють попереджувальний, охоронний (захисний), регулятивний і контрольно-наглядовий напрями. Правоохоронна діяльність за суб'єктно-об'єктним критерієм містить такі напрями: попередження правопорушень; охорона громадського порядку, громадської безпеки і власності; оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність; контрольно-наглядова діяльність; досудове розслідування в кримінальних справах та адміністративне провадження; правосуддя; виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів розслідування і прокурорів; надання правової допомоги [143, с. 72]. На нашу думку, виокремлення напрямів за суб'єктно-об'єктним критерієм є більш змістовно наповненим, ураховуючи специфіку діяльності правоохоронних органів, а окремі з виділених авторкою напрямів – цілком прийнятними й для патрульної поліції.

Схвальної оцінки, на наш погляд, заслуговує позиція О. М. Головкова, який, здійснюючи комплексний аналіз адміністративної діяльності дільничних офіцерів поліції, констатує: «Напрями адміністративної діяльності – це

складники адміністративної функції, яка характеризується не тільки певними предметом, завданнями, повноваженнями і правовими засобами, а й певною її організацією, яка регламентується у відомчих нормативно-правових актах. Отже, напрями адміністративної діяльності дільничних офіцерів поліції – це узагальнені види їх адміністративної діяльності, що мають певну специфіку, яка розкривається через особливі повноваження, адміністративно-правові засоби та організацію їх діяльності» [123, с. 87].

Д. В. Бєлих, А. О. Собакарь, досліджуючи адміністративну діяльність Державної автомобільної інспекції МВС України, альтернативу якій склала сучасна система патрульної поліції, напрями адміністративної діяльності виокремлюють з урахуванням її розподілу на напрями впливу: на внутрішньоорганізаційну та зовнішню, у якій виділяють три основні напрями: адміністративно-наглядову, адміністративно-юрисдикційну та профілактичну діяльність [144, с. 152].

Х. П. Ярмакі, Р. М. Пилипів, М. Ю. Веселов у своєму монографічному дослідженні розглядають лише напрями діяльності патрульної поліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, виокремлюючи серед них лише профілактичну діяльність патрульної поліції [5, с. 60–78] та адміністративно-юрисдикційну діяльність патрульної поліції [5, с. 98–127]. Зазначимо, що наявність у діяльності патрульної поліції такого напряму, як превентивна (профілактична) робота, на нашу думку, є беззаперечною, що підтверджено позицією й інших науковців [145, с. 26], так само, як і адміністративно-юрисдикційної діяльності [146, с. 54]. Така позиція, на наш погляд, обумовлена наявністю усталеного підходу щодо профільності патрульної поліції саме у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, проте аналіз правозастосовної діяльності зазначеного підрозділу свідчить про те, що його діяльність у цій сфері не обмежена лише названими напрямами, серед яких можна виділити й такий напрям, як нагляд за дорожнім рухом, контроль за технічним станом

доріг, контроль за організацією перевезень, контроль за технічним станом автотранспорту тощо.

Автори підручника «Поліцейська діяльність» зазначають, що виходячи із завдань та функцій патрульної поліції, доцільно виокремити такі напрями адміністративної поліцейської діяльності патрульної поліції:

- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- контроль за технічним станом автотранспорту;
- обліково-аналітична діяльність;
- превентивна (профілактична) діяльність;
- адміністративно-юрисдикційна діяльність;
- публічно-сервісна діяльність;
- нормотворча діяльність;
- участь у заходах з охорони публічної безпеки й порядку [18, с. 285–286].

Частково погоджуємося з такою позицією поважних вчених, оскільки забезпечення безпеки дорожнього руху і публічно-сервісну діяльність більш доцільно визначати як функції діяльності патрульної поліції, у межах яких реалізуються певні напрями її діяльності за об’єктним критерієм. Крім того, помилковим, на нашу думку, є виокремлення такого напряму, як нормотворча діяльність, оскільки патрульна поліція не є суб’єктом нормотворення, а лише може виступати суб’єктом нормотворчої ініціативи шляхом подання до компетентних органів пропозицій щодо доцільності прийняття нормативно-правових актів чи внесення змін до чинних норм із питань діяльності патрульної поліції.

Узагальнюючи напрацювання в сучасній адміністративно-правовій доктрині, положення чинних нормативно-правових актів щодо напрямів адміністративної поліцейської діяльності патрульної поліції, уважаємо за доцільне викласти авторську позицію щодо їх виокремлення. На наш погляд, на

сьогодні до напрямів адміністративної поліцейської діяльності патрульної поліції доцільно зарахувати такі:

- нагляд за дорожнім рухом;
- контроль за технічним станом транспортних засобів;
- контроль за організацією перевезень;
- контроль за технічним станом доріг;
- превентивна (профілактична) діяльність;
- адміністративно-юрисдикційна діяльність;
- діяльність із забезпечення публічної безпеки й порядку;
- надання адміністративних послуг;
- обліково-аналітична діяльність;
- співпраця з органами державної влади, місцевого самоврядування та населенням на засадах партнерства.

Наголосимо, що виконання повноважень патрульної поліції в межах певного напряму адміністративної поліцейської діяльності може одночасно стосуватися реалізації декількох функцій патрульної поліції, що обумовлено специфікою мети, яка реалізується. Як приклад, такий напрям, як облікова-аналітична діяльність, може стосуватися реалізації превентивної функції, якщо реалізовувані повноваження спрямовані на виявлення причин та умов, що сприяють учиненню правопорушень, юрисдикційної функції, якщо забезпечується моніторинг і аналіз якості оформлення працівниками патрульної поліції матеріалів у справах про адміністративні правопорушення, функції забезпечення безпеки дорожнього руху, якщо результати обліково-аналітичної діяльності спрямовані на підвищення її безпеки тощо.

Як бачимо, діяльність патрульної поліції на сучасному етапі розвитку поліцейської системи України є багатогранною і різноплановою і характеризується реалізацією переважної більшості напрямів діяльності поліції в цілому – так званими універсальними напрямами поліцейської діяльності, а також комплексом специфічних напрямів, характерних лише діяльності

зазначених підрозділів. Напрями адміністративної поліцейської діяльності патрульної поліції створюють тріаду структурних елементів «функції – напрями – повноваження», що характеризує адміністративно-правовий статус зазначених структурних підрозділів Національної поліції України.

Вищевикладені міркування дають змогу зробити висновок про те, що напрями адміністративної поліцейської діяльності патрульної поліції – це складники реалізовуваних цими підрозділами функцій, у межах яких виконують нормативно визначені повноваження із застосуванням певних форм та методів діяльності. На нашу думку, саме з урахуванням вищенаведених напрямів адміністративної поліцейської діяльності патрульної поліції повинно здійснюватися планування роботи зазначених підрозділів, а також оцінка ефективності їх діяльності.

Отже, з одного боку, напрями адміністративної діяльності патрульної поліції слугують ключовим елементом правоохоронного механізму, спрямованим на реалізацію функцій її (патрульної поліції) службової діяльності, а з іншого – створюють об’єктивні передумови до визначення сукупності повноважень цього міжрегіонального територіального органу поліції, нормативно-правове закріплення яких виступає важливим завданням науки адміністративного права.

Актуальність якнайшвидшого нормативного врегулювання повноважень патрульної поліції обумовлена низкою причин, найголовнішою з яких є відсутність їхнього визначення в Положенні про патрульну службу МВС України, адже під час підготовки останнього нормотворець акцентував увагу лише на визначенні прав та обов’язків працівників патрульної поліції. Однак, на наше переконання, підготовка нормативно-правового акта, спрямованого на визначення адміністративно-правового статусу органу публічного управління, вимагає докладного врегулювання його повноважень у сфері публічного управління. Саме таке розуміння повноважень органу виконавчої влади як

правової форми поєднання його прав та обов'язків представлено в переважній більшості наукових публікацій.

Зокрема, Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко цілком обґрунтовано зазначають, що юридичні повноваження не можуть бути представлені як одне лише право або один лише обов'язок. По-перше, при здійсненні повноважень державним органом і посадовими особами пріоритет у співвідношенні прав і обов'язків внадають обов'язкам, оскільки за їх невиконання має місце притягнення до юридичної відповідальності. По-друге, державний орган і посадові особи мають право вимагати відповідної поведінки від інших органів і осіб, а також їх невтручання у сферу своєї компетенції, установлену державою. Тому юридичні повноваження постають як певні правообов'язки (поєднання прав і обов'язків) – покладені обов'язки виконують через користування наділеними правами [147, с. 185].

Н. О. Армаш, характеризуючи змістовне наповнення терміна «повноваження», зазначає, що між категоріями «права та обов'язки» і «компетенція» існує проміжна категорія – «повноваження», більш точне розуміння якої пов'язано з позначенням комплексу прав та обов'язків певної функціональної спрямованості [148, с. 45].

Аналогічної думки дотримується й В. А. Троян, який наголошує, що повноваження – це категорія, яка об'єднує в собі декілька окремих складників – прав та обов'язків – за ознакою їх галузевої належності [149, с. 34].

Уважаємо, що не є винятком із цього правила й патрульна поліція, повноваження якої за своєю правовою природою фактично уособлюють сукупність прав та юридичних обов'язків у певних сферах діяльності, наприклад, у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки, у сфері нагляду за дорожнім рухом, у сфері нагляду за станом доріг, у сфері запобігання та протидії домашньому насильству тощо. Саме такий підхід буде використовуватися нами в процесі характеристики повноважень патрульної поліції, оскільки надзвичайно важливим завданням наукового пошуку

представляється визначення системи повноважень патрульної поліції та їх нормативно-правового врегулювання.

Слід підкреслити, що на законодавчому рівні система повноважень Національної поліції сформована шляхом їхнього розподілу на основні, додаткові та повноваження в інформаційній сфері, причому основна група, яка відображена у статті 23 Закону України «Про Національну поліцію», містить повноваження, які властиві як всім підрозділам поліції, так і суто «вузькопрофільні» повноваження, що належать до компетенції окремих підрозділів. Уважаємо, що такий підхід законодавця не сприяє систематизації повноважень окремих органів Національної поліції за напрямами їх службової діяльності, чим і обумовлено намагання деяких науковців виокремити із системи основних повноважень поліції повноваження, властиві певним її структурним підрозділам за принципом їхньої систематизації залежно від сфери суспільних відносин, на яку спрямовано регулювальний вплив конкретного органу Національної поліції.

Такий підхід, наприклад, застосовує колектив авторів методичних рекомендацій на тему «Забезпечення Національною поліцією безпеки дорожнього руху: правові та організаційні аспекти», які за функціональною спрямованістю – забезпечення безпеки дорожнього руху – виокремлюють такі повноваження патрульної поліції:

1) здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень;

2) виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, ужиття в межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

3) ужиття заходів із метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень;

4) регулювання дорожнього руху та здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі;

5) здійснення супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом;

6) видання відповідно до закону дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видання та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху;

7) виявлення транспортних засобів особистого користування, тимчасово ввезених на митну територію України громадянами більш як на 30 діб та не зареєстрованих в Україні в установлені законодавством строки;

8) ужиття заходів для виявлення неправомірного керування транспортними засобами, щодо яких порушено обмеження, установлені Митним кодексом України [150, с. 25]**.**

Спираючись на принцип визначення повноважень залежно від сфери суспільних відносин, на яку направлено регулювальний вплив патрульної поліції, уважаємо, що коло повноважень цього міжрегіонального територіального органу поліції має більш широкий контекст, оскільки також містить повноваження у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки. Відтак, до числа визначених вище повноважень патрульної поліції слід також зарахувати:

1) ужиття заходів, спрямованих на усунення загрози життю та здоров’ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення;

2) здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;

3) у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішень про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання;

4) доставлення у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення;

5) ужиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;

6) ужиття всіх можливих заходів для надання домедичної допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я;

7) ужиття заходів для запобігання та протидії домашньому насильству або насильству за ознакою статі [49].

Поряд із Законом України «Про Національну поліцію», до повноважень патрульної поліції слід віднести повноваження, визначені статтею 52-3 Закону України «Про дорожній рух», до яких належать:

– участь у реалізації в межах своїх повноважень державної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;

– забезпечення безпеки дорожнього руху;

– організація супроводження і забезпечення безпечного руху транспортних засобів спеціального призначення;

– погодження відповідно до вимог цього Закону інших законодавчих актів щодо проєктів на будівництво, реконструкцію і ремонт автомобільних доріг, залізничних переїздів, комплексів дорожнього сервісу та інших споруд у межах відведення автомобільних доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг;

– погодження поданих у встановленому порядку пропозицій стосовно обладнання засобами організації дорожнього руху місць виконання дорожніх робіт, проєктів та схем організації дорожнього руху, маршрутів руху пасажирського транспорту, маршрутів організованого руху громадян і місць їх

збору, порядку проведення спортивних та інших масових заходів, які можуть створити перешкоди дорожньому руху;

– видача в установленому порядку у випадках, передбачених законом, дозволів на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні;

– здійснення контролю за безпекою дорожнього руху під час надання послуг із перевезення пасажирів чи вантажів, зокрема небезпечних, додержанням законодавства у зазначеній сфері, розробленням і видачею в установленому порядку документів щодо погодження маршрутів руху транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів;

– інформування учасників дорожнього руху про фіксацію фактів правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі [54].

Зі свого боку, адміністративно-юрисдикційні повноваження патрульної поліції визначені в положеннях Кодексу України про адміністративні правопорушення, зокрема:

- повноваження щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення (ст. 255 КУпАП);

- повноваження щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст. 259-266, ч. 2 ст. 268 КУпАП);

- повноваження щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення (ст. 222 КУпАП);

- повноваження щодо забезпечення виконання адміністративних стягнень.

Зазначені адміністративно-юрисдикційні повноваження патрульної поліції конкретизовані в низці відомчих нормативно-правових актів, зокрема, в Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, затвердженої наказом МВС України від 07 листопада 2015 року № 1395, Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього

руху, зафіксовані в автоматичному режимі, затвердженої наказом МВС України від 13 січня 2020 року № 13, Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженої наказом МВС України від 06 листопада 2015 року № 1376.

Окремі повноваження патрульної поліції залежно від сфери суспільних відносин, на яку спрямовано їх регулювальний вплив, визначено і в інших законодавчих актах.

Наприклад, у ст. 10 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» визначено повноваження уповноважених підрозділів органів Національної поліції України в цій сфері. І хоча зазначений нормативно-правовий акт не дає вказівки на те, які саме підрозділи органів Національної поліції є уповноваженими на їх реалізацію, положення пп. 8 п. 1 розділу ІІІ Положення про Департамент патрульної поліції дає нам право висновковувати про належність патрульної поліції до таких підрозділів.

Аналіз положень статті 10 названого закону дає змогу стверджувати, що не всі із зазначених у ній повноважень можна віднести до повноважень патрульної поліції, а лише такі:

1) виявлення фактів домашнього насильства та своєчасне реагування на них;

2) прийом і розгляд заяв та повідомлень про вчинення домашнього насильства, життя заходів для його припинення та надання допомоги постраждалим особам з урахуванням результатів оцінки ризиків;

3) інформування постраждалих осіб про їхні права, заходи і соціальні послуги, якими вони можуть скористатися;

4) винесення термінових заборонних приписів стосовно кривдників;

5) взаємодія з іншими суб’єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, відповідно до статті 15 названого закону [151].

Найбільш розгалужену систему повноважень патрульної поліції викладено у Положенні про Департамент патрульної поліції, однак, на нашу думку, слід звернути увагу на декілька проблемних моментів. По-перше, розділ 3 зазначеного положення має назву «Функції Департаменту», хоча по суті розкриває його повноваження, на що вказує й зміст пп. 59 п 1 цього розділу, який закріплює за Департаментом патрульної поліції обов'язок щодо здійснення «інших функцій та повноважень, що випливають із покладених на Департамент завдань» [79]. Мусимо констатувати, що юридична невизначеність у контексті фактичного змішування функцій та повноважень не сприяє остаточному вирішенню питання щодо намагання суб'єкта нормотворчої ініціативи сформувати якісну систему повноважень Департаменту патрульної поліції.

По-друге, аналіз наведених у розділі ІІІ повноважень дає нам право зробити висновок про те, що деякі з них є суто управлінськими повноваженнями, які є характерними лише для Департаменту патрульної поліції як керівного органу, наприклад, повноваження щодо участі в реалізації в межах своїх повноважень державної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; здійснення моніторингу, аналізу та контролю за оформленням уповноваженими підрозділами територіальних органів матеріалів про адміністративні правопорушення; здійснення в установленому законодавством України порядку внутрішнього аудиту та моніторингу діяльності департаменту, його підрозділів тощо [79]. Зі свого боку, деякі повноваження жодним чином не можуть бути віднесені до повноважень департаменту, а повинні стосуватися повноважень підрозділів патрульної поліції. Саме тому можна зробити висновок, що нормотворець в процесі формування повноважень Департаменту патрульної поліції не приділив достатньої уваги розмежуванню повноважень структур різних рівнів – керівної (на рівні центрального органу управління) і територіальної ланок. На нашу думку, деталізація останніх повинна знайти своє відображення в закріплені у

спеціалізованому відомчому нормативно-правовому акті, на актуальності прийняття якого було наголошено в підрозділі 1.3. дисертації.

Таким чином, повноваження патрульної поліції – це нормативно визначена система правообов'язків, спрямована на реалізацію функцій та напрямів їх поліцейської діяльності.

Зазначимо, що специфічність функцій, напрямів діяльності і повноважень, необхідних для їх реалізації, лежить в основі організаційної побудови органів і підрозділів Національної поліції України, що унеможливлює дублювання функцій і повноважень її структур. Зазначимо, що однією з першочергових цілей стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року №1118-р, є усунення дублювання функцій і повноважень різних підрозділів шляхом удосконалення функціональної структури поліції. Однак, слід констатувати, що на сьогодні у структурі Національної поліції України склалася ситуація, за якої два самостійні департаменти – Департамент патрульної поліції та Департамент превентивної діяльності реалізують низку однакових функцій, а їх структурні підрозділи наділені тотожними повноваженнями, зокрема у сфері здійснення превентивної та профілактичної діяльності, забезпечення публічного порядку та безпеки, а також у сфері безпеки дорожнього руху.

Доволі дивною є ситуація, за якої територіальні підрозділи Департаменту патрульної поліції й сектори реагування патрульної у складі підрозділів Департаменту превентивної діяльності реалізують тотожні функції і майже тотожні повноваження. З огляду на це виникає цілком обґрунтоване питання щодо доцільності існування двох окремих структурних підрозділів, які, до речі, входять до складу одного блоку – патрульна поліція, що також є не беззаперечним.

З огляду на це, на нашу думку, актуалізуються питання щодо вдосконалення організаційної побудови структури Національної поліції шляхом

об’єднання Департаменту патрульної поліції і Департаменту превентивної діяльності в єдину систему з чітким розмежуванням повноважень її структурних підрозділів за функціональним принципом.

Зазначимо, що названа ідея висувалася й на офіційному рівні ще в 2017 році [152; 153], проте до сьогодні так і не отримала свого втілення.

Безумовно, наразі, в умовах дії правового режиму воєнного стану, консолідації зусиль усіх органів і підрозділів Національної поліції на реалізацію завдань територіальної оборони, говорити про такі кардинальні зміни не доцільно, проте в перспективі вбачаємо за можливе створення у структурі поліції нового органу – Департаменту поліції превентивної діяльності, який поєднає в собі дві наявні структури, з одночасним внесенням змін до статті 13 Закону України «Про Національну поліцію» шляхом визначення поліції превентивної діяльності у складі поліції.

Висновки до розділу 2

У процесі дослідження інституційних засад діяльності патрульної поліції, зокрема, поняття та змісту адміністративно-правового статусу патрульної поліції, мети, завдань, принципів, функцій, напрямів їх діяльності і повноважень зроблено такі висновки:

1. Дослідження адміністративно-правового статусу патрульної поліції здійснено з позиції широкого розуміння цієї правової категорії в адміністративно-правовій доктрині та з урахуванням розуміння загального адміністративно-правового статусу Національної поліції України.

2. Визначено, що характерними елементами спеціального адміністративного статусу патрульної поліції слід уважати: а) визначення місця патрульної поліції в системі органів Національної поліції України; б) визначення мети, завдань, принципів, функцій та напрямів поліцейської діяльності патрульної поліції; в) з’ясування змісту повноважень патрульної

поліції, обумовлених специфічною метою, завданнями, функціями та напрямами її діяльності; г) нормативне закріплення організаційної побудови патрульної поліції та напрямів її взаємодії з іншими органами поліції.

3. Під адміністративно-правовим статусом патрульної поліції пропонуємо розуміти адміністративно-правове положення патрульної поліції в структурі органів Національної поліції України, закріплене адміністративно-правовими нормами, що визначають специфічну мету, завдання, принципи, функції напрями її діяльності, спрямовані на реалізацію загальних та спеціальних поліцейських повноважень. Характеристику його змісту вважаємо за доцільне здійснювати за такими блоками елементів, що підкреслюють його специфічність: а) цільовий блок, який містить у собі нормативно визначені мету, завдання, принципи, функції та напрями діяльності патрульної поліції; б) компетенційний блок, що містить у собі повноваження патрульної поліції, спрямовані на реалізацію завдань та функцій зовнішньої та внутрішньої поліцейської діяльності; в) зовнішньоорганізаційний блок, націлений на нормативне визначення місця патрульної поліції у структурі Національної поліції України, урегулювання порядку її утворення, реорганізації та ліквідації, особливостей її взаємодії з іншими органами Національної поліції; г) внутрішньоорганізаційний блок, спрямований на нормативно-правове закріплення порядку внутрішньовідомчого управління, взаємодії між окремими структурними підрозділами патрульної поліції тощо.

4. Підрозділи патрульної поліції визначено як самостійні структурні підрозділи Національної поліції, що забезпечують і здійснюють у межах своєї компетенції повноваження у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності та надання допомоги населенню, зокрема й шляхом запобігання, попередження, виявлення та припинення злочинів та адміністративних проступків, а також забезпечення безпеки дорожнього руху.

5. Наголошено, що метою діяльності патрульної поліції на сучасному

етапі державотворення є створення безпечного середовища шляхом забезпечення населення якісним поліцейським обслуговуванням, зміцнення довіри суспільства до поліції через запровадження людиноцентованого підходу в її діяльності.

6. Визначено, що завдання діяльності патрульної поліції систематизовано не визначено в жодному нормативно-правовому акті, крім того, вони не можуть ототожнюватися із завданнями Департаменту патрульної поліції. З огляду на це обґрунтовано доцільність закріплення на рівні спеціалізованого нормативно-правового акта такого переліку завдань патрульної поліції:

- реалізація заходів, спрямованих на охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидію злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку;

- здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;

- забезпечення безпеки дорожнього руху;

- надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги;

- здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень;

- виявлення причин та умов, що сприяють учиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, ужиття заходів у межах своєї компетенції для їх усунення;

- ужиття заходів із метою виявлення і припинення кримінальних, адміністративних правопорушень;

- здійснення в межах компетенції провадження у справах про адміністративні правопорушення;

- здійснення діяльності, що ґрунтується на принципі взаємодії з населенням на засадах партнерства.

7. Принципи діяльності патрульної поліції визначено як комплекс формально визначених і неформалізованих керівних засад, дотримання яких є обов'язковим під час реалізації поліцейської діяльності. До неформалізованих принципів діяльності патрульної поліції запропоновано зарахувати такі: принцип толерантності, нульової толерантності до всіх проявів насильства та принцип безбар'єрності. Обґрунтовано доцільність запровадження комплексу заходів для подальшого вдосконалення діяльності патрульної поліції в напрямі реалізації принципу безбар'єрності, який є одним із нових неформалізованих принципів поліцейської діяльності.

8. Специфіка цільового і компетенційного блоків адміністративно-правового статусу патрульної поліції характеризується тріадою структурних елементів «функції – напрями – повноваження», які взаємопов'язані між собою.

9. Функції діяльності патрульної поліції визначено як обумовлені метою основні напрями її діяльності в процесі вирішення завдань, що покладаються на зазначені підрозділи. Виокремлено п'ять основних функцій у діяльності патрульної поліції, серед яких: публічно-сервісна функція, превентивна функція, юрисдикційна функція, функція забезпечення безпеки дорожнього руху, дозвільна функція.

10. Визначено, що напрями адміністративної поліцейської діяльності патрульної поліції – це складники реалізовуваних цими підрозділами функцій, у межах яких виконують нормативно визначені повноваження із застосуванням певних форм та методів діяльності. Подано авторське бачення щодо переліку напрямів, які характеризують адміністративну поліцейську діяльність патрульної поліції на сучасному етапі її розвитку, до яких зараховано: нагляд за дорожнім рухом; контроль за технічним станом транспортних засобів; контроль за організацією перевезень; контроль за технічним станом доріг; превентивна (профілактична) діяльність; адміністративно-юрисдикційна діяльність; діяльність із забезпечення публічної безпеки й порядку; надання адміністративних послуг; обліково-аналітична діяльність; співпраця з органами

державної влади, місцевого самоврядування та населенням на засадах партнерства.

11. Повноваження патрульної поліції запропоновано розуміти як нормативно визначену систему правообов'язків, спрямовану на реалізацію функцій та напрямів їх поліцейської діяльності. Констатовано, що юридична невизначеність повноважень патрульної поліції в положеннях чинного законодавства призводить до фактичного змішування функцій та повноважень, а також до відсутності чіткого розмежування повноважень структур різних рівнів – керівної, на рівні центрального органу управління і територіальної ланок. Зроблено висновок про те, що деталізація останніх повинна знайти своє відображення в закріплені у спеціалізованому відомчому нормативно-правовому акті.

12. Із метою уникнення дублювання функцій і повноважень підрозділів Національної поліції обґрунтовано новий підхід щодо структурно-організаційної визначеності підрозділів патрульної поліції в її загальній структурі через об'єднання Департаменту патрульної поліції і Департаменту превентивної діяльності в єдину систему з чітким розмежуванням повноважень її підрозділів за функціональним принципом шляхом створення у структурі поліції нового органу – Департаменту поліції превентивної діяльності.

РОЗДІЛ 3.
Характеристика організаційних засад діяльності патрульної поліції

3.1. Інструменти діяльності патрульної поліції в Україні

Забезпечення публічної безпеки і порядку, дотримання прав і свобод людини, забезпечення безпеки дорожнього руху є пріоритетними завданнями адміністративної діяльності патрульної поліції. Разом із тим, законність, повнота та своєчасність їхньої реалізації безпосередньо залежить від сукупності інструментів публічного адміністрування, застосування яких має на меті ефективне втілення нормативних актів у правозастосовну діяльність органів виконавчої влади.

Іншими словами, використання патрульною поліцією різноманітних завдань та функцій правоохоронної діяльності зумовлює суб'єктів цієї діяльності використовувати різноманітні інструменти публічного адміністрування (а саме – адміністративно-правові форми), від обрання яких залежить ефективність зовнішньо- та внутрішньоуправлінської діяльності підрозділів патрульної поліції.

У зв'язку з цим є актуальним здійснення наукового аналізу щодо з'ясування поняття та значення інструментів публічного адміністрування в діяльності патрульної поліції, визначення їх видів та змістовного наповнення тощо. Однак, реалізація окресленого наукового завдання стає можливою за умови з'ясування сутності родового поняття – інструменти публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади.

У науковій літературі протягом декількох останніх років сформувалася усталена позиція, відповідно до якої публічна адміністрація передбачає не тільки чітку визначеність і детермінованість її компетенції, але й наявність чіткого механізму її реалізації у практичній діяльності, що виражається в

певних діях, котрі сприймаються як такі, що мають владні приписи. По-перше, це чітко виражені в реальній дійсності вольові положення держави; по-друге, дії, що йдуть від конкретних суб'єктів і відображають публічні інтереси; по-третє, дії, які реально відчувають фізичні та юридичні особи [154, с. 262].

У сучасній юридичній літературі з адміністративного права міститься достатньо розгалужена сукупність висновків щодо значення інструментів публічного адміністрування. Зокрема, підкреслюючи значення інструментів публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади, колектив авторів підручника «Адміністративне право. Повний курс» переконаний, що встановлення норм адміністративного права, які визначають адміністративно-правовий статус його суб'єктів, формальна фіксація принципів адміністративного права так би й залишилися прописними істинами, які б ніколи не були реалізовані на практиці, якщо б в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних й ефективних інструментів публічного адміністрування [155, с. 143]. У зазначеному висновку яскраво відбивається мета й актуальність використання інструментів публічного адміністрування, призначення яких полягає у формальному втіленні принципів адміністративного права в управлінський процес із метою врегулювання адміністративних правовідносин.

Сформульовані в наукових джерелах ознаки та властивості інструментів публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади дозволили Л. В. Кузнецовій з'ясувати їхнє розуміння в діяльності органів Національної поліції як однорідних за характером і правовою природою груп адміністративних дій, у яких реалізується компетенція поліції у сфері підтримання публічної безпеки та порядку і боротьби зі злочинністю [156, с. 66].

Зазначимо, що змістовне наповнення інструментів публічного адміністрування в діяльності поліції передбачає певну самостійність у виборі тих чи інших встановлених законодавством інструментів, з урахуванням

особливого характеру завдань поліції та специфіки оперативної обстановки. В. А. Куліков влучно зазначає, що їх обрання проводиться з урахуванням конкретних життєвих обставин, вимог ефективності й доцільності певних видів адміністративної діяльності поліції [9, с. 12].

Отже, залишаючи за межами цього дослідження відому дискусійність окремих положень, висловлених ученими стосовно змістовного наповнення інструментів публічного адміністрування, уважаємо за можливе сформулювати їхнє розуміння в діяльності патрульної поліції як зовнішнє організаційно-правове, практичне вираження діяльності у сфері забезпечення публічного порядку й безпеки, дотримання прав і законних інтересів громадян, забезпечення безпеки дорожнього руху, протидії злочинності у вигляді сукупності дій правового та неправового характеру, що здійснюються уповноваженими посадовими особами патрульної поліції в межах їхньої компетенції.

Слід констатувати, що інструменти публічного адміністрування в діяльності патрульної поліції містять не тільки правову їх частину у вигляді нормативних та індивідуальних актів управління, укладення адміністративних договорів, учинення інших юридично значущих дій, але інструментів неправового характеру.

Вартим уваги є судження щодо розуміння юридичної природи актів управління як основного публічно-правового інструмента, спрямованого на врегулювання адміністративно-правових відносин, висловлене Р. С. Мельником та В. М. Бевзенком. Учені доходять висновку, що «чим нижче розташований суб'єкт публічної адміністрації в адміністративній ієрархії, тим більше виданий їм нормативний акт нагадує інструмент діяльності. Натомість акти суб'єктів публічної адміністрації загальнодержавного рівня становлять насамперед джерела адміністративного права. У таких актах зосереджуються норми адміністративного права, які є обов'язковими до виконання» [147, с. 253]. Уявляється, що наукова обґрунтованість висловленої Р. С. Мельником та

В. М. Бевзенком позиції обумовлена юридичними властивостями акта управління, здатного виконувати подвійну функцію. З одного боку, останній виступає як адміністративного права, а з іншого – слугує інструментом публічного адміністрування. Також, спираючись на висновок Р. С. Мельника й В. М. Бевзенка, можна виокремити одну з ключових ознак інструментів публічного адміністрування в адміністративній діяльності патрульної поліції, яка полягає в їхньому розподілі на акти управління нормативного та індивідуального характеру.

Аналогічне судження стосовно юридичних властивостей актів управління як інструментів публічного адміністрування висловлює й В. А. Бортник, акцентуючи увагу на їх розмежуванні на нормативно-правові акти й індивідуальні акти управління [157, с. 59]. Зазначимо, що це цілком стосується і діяльності патрульної поліції.

Передусім зазначений факт можна пояснити тими обставинами щодо прийняття актів управління: а) викликає настання правових наслідків в адміністративній діяльності патрульної поліції; б) є засобом управлінської діяльності посадових осіб патрульної поліції, спрямованої на реалізацію їх повноважень; в) конкретизує окремі напрями адміністративної діяльності патрульної поліції, у контексті реалізації її функцій; г) здійснюється в межах більш широкого, відомчого нормотворчого процесу Національної поліції, метою якого є врегулювання поліцейської діяльності.

З’ясування правової природи відомчої адміністративної нормотворчості як юридичного механізму, спрямованого на реалізацію правових інструментів адміністрування в діяльності патрульної поліції, виступає першорядним завданням науки адміністративного права.

Актуальність теоретичного обґрунтування відомчої адміністративної нормотворчості за різних часів виступала предметом численних наукових досліджень. Зокрема, Ю. В. Ващук зазначає, що українська відомча нормотворчість формувалася у складний та суперечливий період становлення

правової системи України загалом, тому модернізація відомчої нормотворчості постала важливою проблемою сьогодення [157, с. 13]. Уважаємо, що нормотворчість являє собою насамперед певну форму державної діяльності, незважаючи на те, що окремі нормотворчі функції здійснюють органи місцевого самоврядування, а також різні установи та організації. При цьому головною функцією та результатом нормотворчості є створення нормативних актів.

В. Р. Барський розкриває значення відомчої адміністративної нормотворчості шляхом здійснення її порівняльно-правового аналізу з правовою категорією «правотворчість», підкреслюючи більш широке розуміння останньої в науковій літературі [158, с. 16]. Слід зазначити, що обов'язковою вимогою до нормативного акта є його сувора відповідність характеру та компетенції суб’єкта, який має правотворчі повноваження. Нормативно-правові акти, право видання яких закріплено Конституцією та законами України за суворо визначеними органами, регулюють певний вид суспільних відносин, поширюють свою дію на неперсоніфіковане коло осіб та органів, застосовуються неодноразово і діють постійно, незалежно від виконання.

І. М. Вороніна розглядає відомчу нормотворчість МВС України в контексті здійснення управлінського впливу Міністерства внутрішніх справ на Національну поліцію. «Належне аксіологічно-правове забезпечення діяльності МВС України щодо координації функціонального призначення поліції, – стверджує І.М. Вороніна, – є запорукою успішного виконання покладених на Національну поліцію завдань щодо охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку» [159, с. 200]. З наведеного твердження можна зробити висновок, що ресурс відомчої адміністративної нормотворчості може нести позитивне навантаження лише за умови суворого дотримання компетенції МВС України та відсутності суперечностей із нормами більшої юридичної сили.

Підкреслюючи значення відомчої адміністративної нормотворчості в органах поліції, В. В. Сокуренко влучно зазначає, що завдяки відомчим адміністративним нормативно-правовим актам регулюється значна кількість напрямів діяльності органів та підрозділів поліції та відповідних суб'єктів управління ними, вирішуються різноманітні процедурні питання [19, с. 131]. Іншими словами, окремі напрями службової діяльності органів та підрозділів Національної поліції зумовлюють специфіку регулювального впливу відомчих нормативних актів. Зазначений висновок також може бути застосований у контексті відомчої нормотворчої діяльності патрульної поліції, суб'єкти управління якої наділені відповідними правовими інструментами публічного адміністрування.

У наукових студіях сформовано гіпотезу, відповідно до якої нормотворча діяльність поліції здійснюється за двома напрямами, а саме:

– основна нормотворча діяльність – діяльність щодо створення власних нормативно-правових актів;

– додаткова (ініціативна) діяльність у нормотворенні – участь у підготовці проєктів нормативно-правових актів, узагальнення практики застосування законодавства, надання пропозицій щодо його покращення [160, с. 67].

Використання зазначеної гіпотези в діяльності патрульної поліції дає змогу структурувати зазначену правову форму за двома напрямами, а саме: а) видання нормативних актів управління, норми яких спрямовані на реалізацію зовнішньоуправлінської функції адміністративної діяльності патрульної поліції; б) участь у реалізації нормотворчої функції у формі проєктної діяльності.

Реалізація нормотворчої функції патрульної поліції обумовлена наявністю повноважень у керівника патрульної поліції щодо видання в межах компетенції актів організаційно-розпорядчого характеру.

Проєктна діяльність Департаменту патрульної поліції передбачає реалізацію таких дій:

– узагальнення практики застосування законодавства України та внесення в установленому порядку керівництву Національної поліції пропозицій щодо його вдосконалення з питань, що належать до його компетенції;

– розроблення проєктів нормативно-правових актів та участь в опрацюванні проєктів нормативно-правових актів, які надходять до Національної поліції на погодження від інших органів державної влади України, із питань, які належать до компетенції патрульної поліції [79].

Аналіз вищевказаних правових положень дає змогу виокремити три самостійні напрями відомчого адміністративного нормотворчого процесу в патрульній поліції, зокрема: 1) відомча нормотворчість, яка полягає у виданні нормативних та індивідуальних актів управління; 2) міжвідомча нормотворчість, мета якої передбачає участь у розробці нормативно-правових актів спільно з іншими суб'єктами публічного адміністрування зі спільних питань, пов'язаних із охороною публічного порядку та безпеки, забезпеченням безпеки дорожнього руху, протидією злочинності, дотриманням прав і свобод громадян; 3) участь у проєктній діяльності з підготовки законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які стосуються службової діяльності патрульної поліції.

У зв'язку з цим маємо можливість виокремити найбільш важливі ознаки відомчої адміністративної нормотворчості в діяльності патрульної поліції, а саме: а) має підзаконний характер, оскільки її призначення полягає в деталізації положень законодавчих правових актів, адже останні не націлені на врегулювання адміністративних правовідносин на відомчому рівні; б) слугує засобом реалізації управлінської функції керівника Департаменту патрульної поліції та керівників Управлінь патрульної поліції в областях; в) будучи правовим інструментом публічного адміністрування, спричинює встановлення, зміну або припинення адміністративних правовідносин у сфері адміністративної діяльності патрульної поліції; г) реалізується в процесуальній

формі, відтак, структурно розподілена на самостійні стадії, пов’язані з ініціюванням, розробкою, обговоренням та прийняттям нормативних актів, а також індивідуальних актів управління.

З огляду на те, що чинне Положення про Департамент патрульної поліції не визначає підстави, які дають змогу керівникові патрульної поліції видавати той чи інший нормативний акт, виникає логічне запитання щодо встановлення меж нормотворчих функцій і повноважень керівника патрульної поліції.

Зазначене наукове завдання також актуалізується й потребою вироблення загальних правових основ організації та здійснення відомчої нормотворчої діяльності в Національній поліції України, які також розповсюджуватимуться й на нормотворчу діяльність Департаменту патрульної поліції, яка обумовлена особливостями та цільовим призначенням відомчого нормотворчого процесу в поліції, до числа яких зараховують: а) зумовленість компетенцією уповноважених на їх прийняття суб’єктів управління; б) сферу дії нормативних управлінських актів; в) підзаконний характер таких актів; г) спрямованість на виконання вимог закону (деталізацію законодавчих приписів); д) оперативність інформування безпосередніх виконавців та виконання приписів.

Ми переконані, що чинна Інструкція з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України не повною мірою відображає специфіку нормотворчого процесу в Національній поліції України та її територіальних органах [161]. Із таким висновком погоджуються й провідні науковці в галузі адміністративного права. Зокрема, О. І. Салманова обґрунтовано зазначає, що положення Інструкції з організації нормотворчої діяльності в МВС України, які начебто повинні бути певною мірою застосовані до нормотворчої діяльності поліції, навпаки, загострюють цю проблему. Відповідно до положень вищевказаної Інструкції цим документом не передбачається можливість видання актів у вигляді розпоряджень та доручень, а п. 2.6 інструкції навпаки прямо забороняє видавати акти у вигляді

розпоряджень (поряд із такими актами, як вказівки, директиви, рішення, листи, телеграми та інші подібні документи) [162, с. 160].

В. В. Гладкий також переконаний, що вирішити вказане питання можливо лише за умови розробки та видання Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Національній поліції України [163]. У чому ж полягає потреба прийняття цього акта, згадуваного в численних наукових публікаціях з адміністративного права? Уважаємо, що зазначений нормативний акт має містити як загальні положення щодо здійснення нормотворчої діяльності у Національній поліції, так і специфічні напрями реалізації нормотворчого процесу в органах Національної поліції.

Обумовленість прийняття Інструкції з організації нормотворчої діяльності в органах Національної поліції України пояснюється низкою дискусійних положень, які містяться в чинній Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України (далі – Інструкція МВС).

По-перше, Інструкція МВС не передбачає в ролі суб'єктів відомчої адміністративної нормотворчості органи Національної поліції. Такий висновок випливає з норми, закріпленої у п. 1.1., відповідно до якої Інструкція МВС визначає єдину систему організації й порядку підготовки проєктів нормативно-правових актів у Міністерстві внутрішніх справ України.

Аналогічне судження висловлює й О. Ю. Салманова, коли зазначає, що нормотворча діяльність Національної поліції на сьогодні не врегульована чинним законодавством на потрібному рівні, а відповідні норми документів МВС, що врегульовують нормотворчу діяльність в системі Міністерства, не застосовні до нормотворчої діяльності НПУ. Такий стан речей може призвести до порушення базових принципів права, нормотворчої діяльності та демократії в нашій державі загалом, що неприпустимо [164, с. 164–165].

Зазначимо, що відповідно до Положення про Департамент патрульної поліції, останній, будучи суб'єктом нормотворчої діяльності, також здійснює

розроблення проєктів нормативно-правових актів та бере участь в опрацюванні проєктів нормативно-правових актів, які надходять до Національної поліції України на погодження від інших органів державної влади, із питань, які належать до компетенції патрульної поліції [79]. Однак, відповідно до п. 1.7. Інструкції МВС, суб'єктами нормотворення у МВС є його структурні підрозділи, яким не є Департамент патрульної поліції.

По-друге, в Інструкції МВС поняття нормотворчої діяльності в МВС ужито як напрям діяльності структурних підрозділів апарату МВС, що здійснюється за встановленою законодавством процедурою з метою підготовки та прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ [161]. Іншими словами, основний зміст та кінцева мета нормотворчої діяльності полягає у виданні офіційного документа – нормативно-правового акта, властивостями якого є багаторазове використання та спрямованість на врегулювання зовнішньоорганізаційних адміністративних правовідносин. Зауважимо, що нормотворець не визначає вид нормативно-правового акта, яким, за логікою норми, викладеної в п. 9 Положення про Міністерство внутрішніх справ, має бути наказ.

З іншого боку, поряд із визначенням нормативно-правового акта, в Інструкції МВС використано й поняття розпорядчого документа як акта у формі наказу або доручення, що видається МВС у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань відповідно до своєї компетенції. Підкреслюючи внутрішньоорганізаційний характер розпорядчого документа, нормотворець у п. 1.5. Інструкції МВС прямо зазначає, що його основне призначення полягає у здійсненні управлінської діяльності в МВС. Із змісту вищевказаної норми можна зробити висновок, що розпорядчий документ може бути затверджений у двох формах – у формі наказу та доручення. Тож наказ виступає і як внутрішньоорганізаційний управлінський акт МВС.

Таким чином, у проаналізованих положеннях Інструкції МВС простежується намагання нормотворця визначити усі акти, які видаються в МВС за принципом їх розподілу на внутрішньоорганізаційні (організаційно-розпорядчі документи) та зовнішньоорганізаційні (нормативно-правові акти).

Між тим, відповідно до п.п. 4 п. 4 Положення про Департамент патрульної поліції керівникові патрульної поліції як суб'єкту відомчої адміністративної нормотворчості надано повноваження на видання в межах компетенції актів організаційно-розпорядчого характеру. Зазначена норма не конкретизує, які саме різновиди актів уповноважений видавати керівник патрульної поліції. Зазначимо, що в попередній редакції Положення про Департамент патрульної поліції було передбачено його право на видання наказів і актів організаційно-розпорядчого характеру [79], правова природа яких не визначена ані правовими актами, ані науковими джерелами.

Уважаємо, що зазначені питання мають знайти відображення у проєкті Інструкції з організації нормотворчої діяльності в органах Національної поліції України в контексті визначення обсягу та змісту нормотворчості в Національній поліції та її структурних підрозділах, а також формування однозначних критеріїв, які дозволятимуть керівникові органу патрульної поліції мати нормативно врегульовані підстави для обрання найбільш доцільної правової форми серед інструментів публічного адміністрування щодо закріплення управлінського рішення.

У цьому контексті цілком обґрунтованим є твердження О. Ю. Салманової, яка в процесі дослідження питання нормотворчої діяльності Національної поліції України на сучасному етапі становлення цього органу влади доходить висновку, що така діяльність не врегульована на належному рівні або ж взагалі не врегульована. Як вже зазначалося вище, до сьогодні на рівні національного законодавства ще не було розроблено та видано акта, що унормовував би таку діяльність, та, зокрема, комплексної методології оцінювання реалізації поліцією нормотворчої функції [164, с. 138]. Отже,

Інструкція з організації нормотворчої діяльності в органах Національної поліції України створить правові підвалини щодо визначення тих правових інструментів публічного адміністрування в діяльності поліції, зокрема й патрульної поліції, прийняття яких входить/не входить до компетенції керівника патрульної поліції, а також керівників інших міжрегіональних територіальних органів поліції.

Уважаємо, що структурно Інструкція з організації нормотворчої діяльності в органах Національної поліції України має містити такі розділи:

1. Загальні положення щодо здійснення нормотворчості в органах та підрозділах Національної поліції.

На нашу думку, указаний розділ Інструкції має містити інформацію не лише про види нормативних актів управління, які може видавати центральний орган управління поліції та його структурні підрозділи.

2. Планування нормотворчої діяльності в органах Національної поліції України.

Зазначений розділ Інструкції має бути націлений на врегулювання порядку організації нормотворчої діяльності в органах Національної поліції, визначення конкретних виконавців та рівнів черговості щодо розроблення проєктів нормативно-правових актів залежно від суб'єктів їх прийняття.

3. Порядок підготовки проєктів нормативно-правових актів в органах Національної поліції України.

Цей розділ має врегульовувати питання щодо визначення суб'єктів нормотворчої діяльності в органах Національної поліції та їхньої компетенції, правовий статус та повноваження робочої групи, створеної в органі поліції для підготовки проєктів нормативно-правових актів тощо.

4. Вимоги нормотворчої техніки в органах Національної поліції України.

У вказаному розділі необхідно визначити основні структурні вимоги до змісту нормативно-правового акта. Особливу увагу слід приділити

термінологійним властивостям, які мають місце під час підготовки проєктів інструкцій, положень, статутів, правил та настанов.

5. Погодження проєкту та видання нормативно-правового акта в органах Національної поліції України.

Уважаємо, що поряд із нормативним врегулюванням порядку погодження та затвердження нормативно-правового акта, зазначений розділ має акцентувати увагу на визначенні дієвого механізму щодо доведення до зацікавлених працівників інформації, викладеної у нормативно-правовому акті.

Що стосується індивідуальних актів управління як правового інструмента їх адміністративної діяльності, то вони представлені широким спектром дій, що реалізуються в практичній діяльності патрульної поліції.

Аналіз чинного законодавства дає змогу зробити висновок, що до повноважень патрульної поліції у сфері видання індивідуальних актів управління належать:

а) видача дозволів;

б) видача погоджувальних документів у сфері безпеки дорожнього руху;

в) винесення обов’язкових для виконання приписів;

г) винесення постанов про накладення адміністративних стягнень – за результатами провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Окремо слід наголосити на повноваженнях керівника Департаменту патрульної поліції щодо видання індивідуальних актів управління у формі наказів, серед яких:

- затвердження положення про підрозділи департаменту;
- затвердження функціональних (посадових) обов’язків між працівниками департаменту та його територіальних підрозділів;
- призначення, прийняття на службу (роботу) і звільнення з посад (зі служби, роботи) поліцейських, державних службовців інших працівників департаменту;

- присвоєння спеціальних звань поліцейським і рангів державного службовця департаменту відповідно до законодавства України;

- заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських, державних службовців та інших працівників департаменту [79].

Наголосимо, що особливістю є те, що зазначені індивідуальні акти управління керівника Департаменту патрульної поліції стосуються суто внутрішньоорганізаційної діяльності патрульної поліції.

На наш погляд, видання індивідуальних актів управління як правового інструмента публічного адміністрування в діяльності патрульної поліції належить до її основної управлінської функції, з огляду на кількість виданих дозволів у сфері безпеки дорожнього руху.

Аналіз правозастосовної діяльності Департаменту патрульної поліції та його територіальних (відокремлених) підрозділів дає змогу стверджувати, що за зазначеним напрямом діяльності вони здійснюють такі дії, що належать до правових інструментів діяльності патрульної поліції, результатом яких є прийняття індивідуальних актів управління, зокрема:

обстеження з виїздом на місце ділянок вулично-дорожньої мережі, на яких планується відкриття нових або перегляд діючих маршрутів руху транспортних засобів, залучених до перевезення пасажирів;

обстеження з виїздом на місце території або окремих ділянок автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів, на яких планується розміщення об’єктів дорожнього сервісу, малих архітектурних форм;

оформлення дозволу на участь у дорожньому русі транспортного засобу, вагові або габаритні параметри якого перевищують нормативні;

оформлення погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів;

перевірка генеральних планів окремих забудов у населених пунктах із подальшим оформленням документів щодо її розгляду та затвердження з наданням погодження або відмови в наданні погодження;

перевірка проєктів комплексних схем організації руху та спорудження ліній міського електричного транспорту з подальшим оформленням документів щодо її розгляду та затвердження з наданням погодження або відмови в наданні погодження;

перевірка проєктної документації щодо будівництва, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів, об'єктів дорожнього сервісу, інших дорожніх споруд із подальшим оформленням документів щодо її розгляду та затвердження з наданням погодження або відмови в наданні погодження;

перевірка проєктної документації щодо забудови окремих територій населених пунктів з подальшим оформленням документів щодо її розгляду та затвердження з наданням погодження або відмови в наданні погодження;

перевірка схем організації дорожнього руху на відповідність технічним умовам та нормативно-правовим актам із безпеки дорожнього руху з подальшим оформленням документів щодо її розгляду та затвердження з наданням погодження або відмови в наданні погодження;

підготовка і видача технічних умов на розміщення об'єкта дорожнього сервісу/малої архітектурної форми;

узгодження схеми маршруту та розкладу руху під час нерегулярних перевезень організованих груп дітей [165–167].

За своєю юридичною природою зазначені різновиди діяльності патрульної поліції є процедурними діями, які можуть бути вчинені суб'єктами адміністративного органу, яким є Департамент патрульної поліції та його територіальні (відокремлені) підрозділи, за результатами здійснення яких приймаються процедурні рішення з розгляду та вирішення справ, що завершуються прийняттям і, у необхідних випадках, виконанням адміністративного акту. А отже, така діяльність патрульної поліції повинна визначатися з урахуванням приписів Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 грудня 2022 року № 2073-IX.

Зазначимо, що положення названого закону набувають чинності з 15 грудня 2023 року, із урахуванням цього вже сьогодні треба наголошувати на приведенні діяльності патрульної поліції до його вимог.

Так, ч. 1 ст. 22 Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачено визначення в адміністративному органі посадових осіб, уповноважених на здійснення адміністративного провадження та прийняття відповідного адміністративного акта [168]. Ураховуючи відсутність у положеннях законів повноважень патрульної поліції на здійснення такої діяльності, уважаємо що їх визначення повинно відбуватися на підставі внутрішніх розпорядчих актів Департаменту патрульної поліції.

З огляду на це, уважаємо за необхідне доповнити повноваження керівника Департаменту патрульної поліції пп. 2-1 п. 4 таким змістом: «визначає посадових осіб Департаменту, його територіальних (відокремлених) підрозділів уповноважених на здійснення адміністративного провадження та прийняття відповідних адміністративних актів».

Статтею 79 Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачене утворення суб'єктом розгляду скарг комісій із розгляду скарг для реалізації процедури адміністративного оскарження [168], що обумовлює доповнення повноважень керівника Департаменту патрульної поліції повноваженням щодо формування та організації діяльності комісій із розгляду скарг.

Тож уважаємо за необхідне доповнити повноваження керівника Департаменту патрульної поліції пп. 18-1 п. 4 таким змістом: «організовує в установленому порядку створення та діяльність комісій з розгляду скарг».

Не менш важливим, хоча й не таким розповсюдженим, як акти управління, є інший правовий інструмент діяльності патрульної поліції – укладення адміністративних договорів. Аналіз положень нормативно-правових актів, дає нам змогу висновковувати про те, що він є характерним лише для діяльності Департаменту патрульної поліції.

Класично в діяльності Національної поліції вчені виділяють такі різновиди адміністративних договорів:

1. Договори щодо надання послуг з охорони.

2. Контракт про проходження служби в поліції.

3. Договори про взаємодію, співпрацю.

4. Договори із закладами освіти на здійснення післядипломної освіти поліцейських [18, с. 116–117; 20, с. 74; 169, с. 43].

Відповідно до пп. 4 п. 4 Положення про Департамент патрульної поліції керівник департаменту має повноваження на укладання договорів, угод та меморандумів, а також відповідно до пп. 15 п. 4 на укладання контрактів про проходження служби [79]. Як бачимо, у положенні не конкретизовано про які саме види договорів, угод йдеться.

Аналіз правозастосовної діяльності патрульної поліції та власний практичний досвід роботи у зазначених підрозділах дає нам змогу виділити такі види адміністративних договорів, характерних для їх поліцейської діяльності:

- договори у сфері державних закупівель;
- меморандуми про взаємодію, співпрацю;
- контракти про проходження служби в поліції.

Юридично значущі дії в системі правових інструментів адміністративної діяльності патрульної поліції є «невід'ємним елементом системи забезпечення публічної безпеки, який нарівні з укладанням адміністративних договорів і прийняттям правових актів установлює, змінює, припиняє або організовує адміністративно-правові відносини у сфері публічної безпеки, породжуючи виконання юридичних дій, невиконання або неналежне виконання яких у подальшому приводить до відповідальності особи за такі дії» [170, с. 348].

Як справедливо зазначають науковці, особливістю інших юридично значущих дій є застосування правових норм за конкретних обставин або до конкретних осіб, але без прийняття акта управління [18, с. 117]. Саме це й обґрунтовує їх існування як окремого правового інструмента адміністративної

діяльності, а їх застосування характеризується дискреційністю повноважень працівників патрульної поліції.

У спеціальних дослідженнях, присвячених адміністративній діяльності поліції зазначають, що юридично значущі дії необхідно розглядати залежно від сфери їх застосування. Так, деякі застосовують тільки під час реалізації внутріорганізаційної адміністративної діяльності – вони зазвичай пов'язані з проходженням служби в поліції. З іншого боку, в юридично значущих діях зовнішньоорганізаційної діяльності як раз таки й проявляється специфіка адміністративної діяльності поліції [123, с. 93].

Ураховуючи багатофункціональність діяльності патрульної поліції, комплексне дослідження системи інших юридично значущих дій може стати предметом окремого наукового дослідження.

Узагальнюючи дослідження правових інструментів діяльності патрульної поліції, зазначимо, що перші два їх різновиди (видання актів управління та укладення адміністративних договорів) є характерними для керівної ланки органів і підрозділів патрульної поліції. Водночас учинення інших юридично значущих дій реалізовуються патрульними поліцейськими в повсякденній службовій діяльності.

На нашу думку, у діяльності патрульної поліції неправові інструменти відіграють допоміжну роль порівняно з правовими інструментами діяльності патрульної поліції, оскільки загальновизнано, що вони не спричиняють юридичних наслідків, а передбачають реалізацію організаційних заходів та матеріально-технічних дій, спрямованих на підвищення ефективності поліцейської діяльності, узгодження і синергічне розподілення сил та засобів.

У переважній більшості організаційні заходи і матеріально-технічні дії здійснюються в межах внутрішньоорганізаційної діяльності патрульної поліції, проте не виключається можливість їх вираження і в зовнішньоорганізаційній діяльності. При чому таку діяльність детально регламентувати нормами адміністративного права немає потреби. Вона регламентована нормами

адміністративного права в частині, що стосується визначення напрямів діяльності патрульної поліції, правомірності її здійснення.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що інструменти публічного адміністрування слугують важливим засобом організаційно-правового регулювання адміністративної діяльності патрульної поліції, оскільки являють собою зовнішнє організаційно-правове, практичне вираження діяльності у сфері забезпечення публічного порядку й безпеки, дотримання прав і законних інтересів громадян, забезпечення безпеки дорожнього руху, протидії злочинності, у вигляді сукупності управлінських дій правового та неправового характеру, що здійснюються уповноваженими посадовими особами патрульної поліції в межах їхньої компетенції.

3.2. Методи адміністративної діяльності патрульної поліції в Україні.

Якісне та ефективне виконання завдань та функцій патрульної поліції обумовлено теоретичним та практичним значенням методів адміністративної діяльності, які використовують працівники цього органу поліції. Зазначений висновок обґрунтовує Р. М. Лящук, коли зазначає, що характер та зміст завдань, які виконують правоохоронні органи, вимагають застосування у їхній діяльності специфічних методів, адже те, яким чином вони будуть виконувати поставлені державою завдання, визначатиме ступінь та якість досягнення правоохоронної мети [171, с. 148].

Аналіз довідкової літератури дає змогу констатувати, що метод (грец. – шлях дослідження або пізнання, теорія вчення) – це сукупність прийомів і операцій практичного та теоретичного освоєння дійсності; спосіб теоретичного дослідження або практичного здійснення чого-небудь [172, с. 177]. Метод визначають як «спосіб впливу юридичної норми на суспільні відносини» [173, с. 617], як «спосіб чи прийом здійснення чого-небудь», тобто це способи,

прийоми безпосереднього й цілеспрямованого впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об’єкти управління. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності класично розуміють способи, прийоми, засоби, що використовують для досягнення поставленої мети, які становлять зміст цієї діяльності [99, с. 97].

Розглядаючи поняття методів адміністративної діяльності патрульної поліції, слід виходити з того, що воно є похідним від загального розуміння методів адміністративної діяльності Національної поліції.

У сучасній науці існує велика кількість досліджень, присвячених методам адміністративної діяльності поліції, які узагальнено репрезентують розуміння зазначеної правової категорії як сукупності способів і засобів, що застосовуються підрозділами Національної поліції України з метою практичної реалізації покладених на них завдань та функцій [18, с. 117; 120, с. 40; 174, с. 112].

Екстраполюючи загальне поняття методів адміністративної (поліцейської) діяльності в межах нашого дослідження, під методами адміністративної діяльності патрульної поліції будемо розуміти врегульовану нормами адміністративного права сукупність правових засобів, які дають змогу працівникові патрульної поліції впливати на волю та свідомість людей, метою застосування яких є запобігання й припинення адміністративних правопорушень, формування у громадян правомірної поведінки та поваги до суспільства.

Традиційно, в теорії адміністративного права та в управлінських правовідносинах сформовано усталену концепцію щодо існування двох самостійних методів впливу поліції на поведінку та свідомість громадян у процесі здійснення її працівниками адміністративної діяльності, відомих як переконання та примус. Методи переконання та примусу є універсальними методами публічного управління. Вони становлять систему засобів організуючого впливу правоохоронних органів на свідомість і поведінку людей,

є необхідною умовою їх нормального функціонування та процесу адміністрування [175, с. 13].

На думку Л. Г. Могілевської, «методи переконання та примусу найширше застосовуються в усіх сферах управлінської діяльності і становлять систему засобів впливу держави (в особі її відповідних органів та посадових осіб) на свідомість і поведінку людей. Вони є необхідною умовою нормального функціонування суспільства, будь-якого державного або громадського об'єднання, усього процесу управління» [176, с. 193]. Маючи єдиний об'єкт впливу, самостійний, а іноді й протилежний характер, переконання та примус проявляються у різній правовій природі обох правових феноменів, яка зумовлена відсутністю обмеження прав осіб під час застосування заходів переконання та обов'язковій їх присутності у заходах примусу.

Саме тому ключове питання в процесі дослідження методів адміністративної діяльності патрульної поліції полягає у виробленні теоретико-правових підходів до визначення їх сутності, а також виробленні досконалої правової моделі застосування того чи іншого методу впливу.

Аналіз наукових джерел з адміністративного права дає змогу констатувати, що більшість учених-юристів загалом виробила єдину позицію щодо розуміння методу переконання в діяльності поліції як систему заходів виховного, роз'яснювального та заохочувального характеру, що спрямована на формування в об'єкта звички добровільно, тобто через внутрішнє визнання, виконувати вимоги норм права [5, с. 56; 177, с. 23-24]. Як справедливо зазначають науковці, головною метою методу переконання є формування в громадян усвідомлення в обґрунтованості, доцільності та необхідності добровільного та сумлінного додержання встановлених державою норм права, а також заходів, що проводяться органами влади з метою забезпечення прав і свобод громадян, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, запобігання та протидії правопорушенням [18, с. 117-118].

Під час характеристики методу переконання в адміністративній діяльності патрульної поліції слід наголосити на його неоціненності, а відтак – недостатньо активному використанні патрульними поліцейськими. Між тим, переконання в багатьох випадках залишається єдиним та достатнім засобом дієвого впливу на свідомість та волю людей поза застосуванням примусових заходів. У цьому контексті В. Л. Ортинський переконливо доводить, що пріоритетність методу переконання обумовлена гуманістичним характером побудови правової держави, позаяк вона не може будувати відносини з громадянами будь-яким іншим чином, окрім переконання в правильній спрямованості своєї політики [178, с. 40]. Ураховуючи зміну орієнтирів у діяльності поліції, різноманітність заходів переконання, їх можливості, застосування працівниками патрульної поліції примусу повинно вважатися швидше винятковим заходом, якщо інші способи не призвели до настання бажаного результату.

Тому варто погодитися з думкою вчених, які впевнені в тому, що переконанню як методу, спрямованому на моральний, психологічний, матеріальний вплив суб’єкта адміністративної діяльності на об’єкт, на його волю, свідомість та поведінку, завжди надається перевага, бо лише за умови переконання громадянина у правильності вибору тієї чи іншої поведінки можливо створити правову державу [9, с. 14]. Отже, сутність переконання як методу адміністративної діяльності патрульної поліції проявляється в його впливі на суспільні відносини, а його зміст містить широкий комплекс виховних та стимулювальних заходів впливу, метою застосування яких є формування правомірної поведінки учасників адміністративних правовідносин.

Варто підкреслити, що відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [50]. Окреслена правова норма дає змогу зробити висновок, що умови та порядок застосування працівниками

патрульної поліції методу переконання мають бути належним чином врегульовані на законодавчому рівні.

Водночас мусимо констатувати, що порівняно з методом примусу, заходи переконання не забезпечені надійним нормативно-правовим підґрунтям. Аналогічну думку висловлює О. В. Карась, наполягаючи на виправданості такого положення, «адже їх застосування не пов'язане з обмеженням прав і свобод людини, а отже, допускається певна свобода в доборі найбільш ефективних та відповідних конкретній ситуації способів переконання» [179, с. 117].

Аналіз Закону України «Про Національну поліцію» дає підстави для висновку, що попри відсутність легального визначення, змістовне наповнення методу переконання знайшло законодавче закріплення лише в окремих нормах коментованого Закону. Зокрема, відповідно до частини 1 статті 89 Закону України «Про Національну поліцію», Національна поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Також частина 3 статті 89 цього закону передбачає, що поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності [49].

Крім того, можемо припустити, що правовою основою щодо реалізації працівниками патрульної поліції методу переконання в адміністративній діяльності Національної поліції України можуть слугувати й положення ст.ст. 86, 88 Закону Україну «Про Національну поліцію» та стаття 20 Закону України «Про дорожній рух».

Зокрема, частина 1 статті 86 Закону України «Про Національну поліцію» врегульовує порядок інформування громадськості керівником поліції та керівниками територіальних органів поліції про діяльність увірених їм підрозділів. Також відповідно до частини 1 статті 88 цього Закону керівники

територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням [49]. Незважаючи на позицію деяких авторів, які витлумачують підзвітність Національної поліції як одну з форм її підконтрольності громадськості [20, с. 12], уважаємо, що звітування керівників територіальних органів поліції перед громадою є проявом широкої роз'яснювальної роботи про діяльність поліції перед населенням, а відтак – є прикладом застосування методу переконання в роботі поліції. Доцільним також видається розширення повноважень щодо інформування громадськості про діяльність увірених підрозділів і на керівників міжрегіональних територіальних органів поліції, яким є Департамент патрульної поліції, та їх територіальних підрозділів.

Поряд із цим, до безпосередніх повноважень патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху належить і необхідність надання допомоги в проведенні профілактичних заходів і в навчанні різних груп населення Правилам дорожнього руху відповідно до частини 4 статті 20 Закону України «Про дорожній рух» [54].

О. М. Головков, досліджуючи адміністративну діяльність дільничних офіцерів поліції, зазначає, що застосування як заходів переконання, так і заходів адміністративного примусу визначено в положеннях різних нормативно-правових актів, проте заходи примусу мають більше врегулювання на відміну від заходів переконання, ураховуючи їх примусовість та особливі підстави застосування. Що стосується заходів переконання, то вони безпосередньо не регламентовані, а обов'язок їх реалізації закладено в завданнях чи напрямах діяльності дільничних офіцерів поліції, зі свого боку, у положеннях нормативно-правових актах частіше закріплено конкретні форми їх реалізації, які до того ж можуть бути вироблені й практикою [123, с. 95-96]. Таке твердження цілком стосується й діяльності патрульної поліції. Саме тому

переважна більшість провідних фахівців у галузі поліцейського права [5, с. 56; 9, с. 14; 20, с. 82] обмежується лише найбільш розповсюдженими в практичній діяльності Національної поліції формами переконання.

Аналіз діяльності патрульної поліції свідчить, що застосування заходів переконання реалізується працівниками зазначених підрозділів у різноманітній площині їхньої діяльності, а саме: у сфері безпеки дорожнього руху, у сфері протидії домашньому та ґендерно зумовленому насильству, у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, у сфері превентивної роботи з дітьми та молоддю тощо.

Як приклад, заходи переконання у сфері безпеки дорожнього руху містять:

- проведення роз'яснювальної роботи з учасниками дорожнього руху – авто-, вело-, мотоспільнотами й пішоходами;

- заняття з майбутніми водіями на базі автошкіл;

- популяризацію необхідності використання світовідбиваючих елементів;

- профілактичні заходи з водіями щодо необхідності використання пасивних засобів безпеки та недопущення керування транспортними засобами у стані алкогольного сп'яніння;

- правовиховну роботу з дітьми та молоддю щодо знання та дотримання правил безпечного поводження на дорозі [132, с. 14].

На нашу думку, реалізація заходів переконання патрульною поліцією порівняно з іншими підрозділами поліції характеризується новаторством, інноваційністю форм їхньої реалізації. Яскравим прикладом є запроваджений патрульною поліцією проєкт «Шкільний офіцер поліції», ініційований та запроваджений Департаментом патрульної поліції в усіх містах, де присутні його територіальні підрозділи.

Отже, методу переконання в адміністративній діяльності патрульної поліції характерні такі ознаки:

- відсутність вичерпної нормативно-правової регламентації порядку та умов застосування методу переконання в адміністративній діяльності патрульної поліції;

- можливість та доцільність застосування методу переконання до моменту вчинення особою протиправного діяння під час здійснення патрульними поліцейськими превентивної (профілактичної) діяльності;

- універсальність методу переконання, яка проявляється в його застосуванні працівниками патрульної поліції для досягнення широкого спектру цілей, а саме: профілактики правопорушень, морального впливу на правопорушників, виховання внутрішнього переконання за необхідності дотримання законів, формування правової свідомості громадян тощо;

- реалізація його заходів суто в межах здійснення зовнішньоорганізаційної адміністративної діяльності патрульної поліції.

Зазначені ознаки дають нам право висновковувати, що метод переконання в адміністративній діяльності патрульної поліції являє собою врегульовану нормами адміністративного права та вироблену правозастосовною практикою систему заходів виховного та заохочувального характеру, застосовуваних уповноваженими посадовими особами патрульної поліції під час здійснення зовнішньоорганізаційної адміністративної діяльності з метою попередження вчинення адміністративних правопорушень, зменшення їх негативних наслідків, зниження рівня злочинності в державі та в окремих її регіонах, забезпечення високого рівня правосвідомості громадян.

Як вже було зазначено, ступінь та засоби впливу методів переконання та примусу на поведінку громадян мають суттєву різницю. Із цієї причини більшість фахівців в галузі поліцейського права, наголошуючи на універсальності характеру методу переконання в адміністративній діяльності поліції, в цілому визнає дієвість примусу як заходу впливу на поведінку правопорушника. «Виконання завдань і функцій поліції, – висновує С. М. Гусаров, – неможливе без застосування примусових заходів, найчастіше з

яких використовуються заходи саме адміністративного примусу» [180, с. 258]. Водночас слід пам’ятати, що порівняно з методом переконання, застосування заходів адміністративного примусу не є самоціллю діяльності як Національної поліції, так і патрульної поліції, діяльність якої все таки має превентивний, публічно-сервісний характер.

У науці адміністративного права загальновизнано, що адміністративний примус – це вид державного примусу, що застосовується уповноваженими на те суб’єктами публічної адміністрації до фізичних та юридичних осіб із метою попередження, припинення правопорушень та притягнення винних у їх скоєнні до адміністративної відповідальності [154, с. 316; 181, с. 264; 182; с. 47; 183, с. 321-322]. Водночас дехто з учених пропонує дещо розширене його визначення, вкладаючи в нього характерні ознаки адміністративного примусу.

Наприклад, А. Т. Комзюк розглядає дефініцію «адміністративний примус» в контексті більш широкого, на його думку, поняття «адміністративний вплив», які співвідносяться між собою, як загальне і спеціальне, адже останнє фактично містить у собі адміністративний примус. Іншими словами, адміністративний примус як явище є одним із видів адміністративного впливу, що здійснюється органами державної влади на суб‘єктів суспільних відносин з метою підтримання суспільного порядку та захисту таких правовідносин від протиправних посягань з боку інших осіб [184, с. 23].

Т. О. Коломоєць адміністративний примус у публічному праві України визначає як особливий, комплексний, поліструктурний, об’єктивно-необхідний та обумовлений різновид державно-правового примусу, визначені нормами публічного права способи офіційного фізичного або психічного впливу уповноважених державних органів виконавчої влади, їх посадових осіб, суддів, а в деяких випадках і громадських об’єднань на свідомість та поведінку фізичних та юридичних осіб навіть всупереч їх волі та бажанню у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у

випадках вчинення цими особами протиправних діянь (адміністративних, фінансових, митних та інших правопорушень) або в умовах надзвичайних обставин в межах окремого економного, спрощеного, оперативного адміністративного провадження задля досягнення багатоаспектної ретроперспективної мети (превенції, припинення правопорушень, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних до відповідальності, попередження та ліквідації наслідків надзвичайних подій) [185, с. 134].

Мусимо констатувати, що сучасним науковим дослідженням характерні й дещо суперечливі позиції щодо розуміння сутності адміністративного примусу в діяльності поліції. Так, наприклад, автори монографії «Адміністративно-правове регулювання діяльності патрульної поліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні» зазначають, що примус являє собою сукупність заходів негативного впливу, які змушують суб'єкта відповідних правовідносин (наприклад, учасника дорожнього руху) змінити свою поведінку і підкоритися законним вимогам поліцейського [5, с. 56]. Частково погоджуємося з такою позицією, адже, наприклад, адміністративно-запобіжні запобіжні заходи, хоча й застосовують не залежно від волі і бажання суб'єкта, проте не завжди мають негативний вплив на нього, так само як і не завжди змушують його змінити свою поведінку. Наприклад, це такі заходи, як перевірка документів працівниками патрульної поліції, поліцейське піклування тощо.

Саме тому слід звернути увагу на таку важливу особливість адміністративного примусу, яка виділяє його серед інших видів державного примусу: заходи адміністративного примусу часто використовують для попередження, профілактики правопорушень, а також для підтримання правопорядку за різних обставин. Необхідність їх використання в цих випадках пояснюється тим, що реально існує загроза суспільним відносинам, заподіяння їм шкоди, хоча правопорушення не сталося. Яскравим прикладом тому, є дії патрульної поліції щодо нагляду за безпекою дорожнього руху.

У цьому контексті нам імпонує висновок М. І. Пелеха, який переконливо висновковує, що неможливо погодитись із підходом таких науковців, які розуміють адміністративний примус лише як спосіб примусити суб'єктів суспільних правовідносин виконувати окремі приписи нормативно-правових актів у випадку їх ігнорування. Адміністративний примус слід розуміти насамперед не як спосіб покарання або примушування до вчинення певних дій або утримання від їх вчинення, а як спосіб протидії порушенню громадського порядку, прав та свобод окремих осіб, виявлення, а також припинення протиправної поведінки [186, с. 49].

Викликає заперечення й позиція В. О. Іванцова та К. О. Чишко, які під адміністративним примусом як методом адміністративної діяльності поліції пропонують розуміти застосування поліцейськими до осіб, які не перебувають у їхньому підпорядкуванні, незалежно від волі й бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами поліцейських заходів та адміністративних стягнень у випадках учинення або загрози вчинення особами правопорушень або в умовах надзвичайних обставин з метою забезпечення досягнення завдань поліції шляхом запобігання правопорушенням і припинення їх, покарання за їх учинення, а також запобігання наслідкам надзвичайних обставин і ліквідації їх за допомогою спрощеного, оперативного адміністративного провадження [187, с. 167–168]. На наше переконання, до заходів адміністративного примусу належать не лише поліцейські заходи та адміністративні стягнення, як наголошують автори, а й заходи, передбачені іншими нормативно-правовими актами.

Узагальнюючи висловлені наукові позиції, адміністративний примус в адміністративній діяльності патрульної поліції розглядатимемо як урегульовану нормами адміністративного права діяльність уповноважених посадових осіб патрульної поліції щодо застосування до учасників адміністративно-правових відносин попереджувальних, припиняючих та каральних заходів адміністративного впливу з метою забезпечення публічної

безпеки й порядку, охорони прав і свобод людини, забезпечення безпеки дорожнього руху, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.

Слід зазначити, що сучасній адміністративно-правовій доктрині притаманна позиція щодо розподілу заходів адміністративного примусу на різновиди, однак позиції вчених в цьому аспекті характеризуються плюралізмом підходів, які умовно можна розподілити на:

- класичні, відповідно до яких заходи адміністративного примусу залежно від мети їх застосування розподіляються на три групи [18, с. 122–123; 120, с. 42–43; 180, с. 277, 279, 281; 188, с. 11], єдина відмінність яких полягає в назві таких груп;

- авторські, які характеризуються різними поглядами.

Так, наприклад, представники дніпропетровської наукової школи схиляються до виокремлення чотирьох груп заходів адміністративного примусу, серед яких: заходи попередження, або превентивні заходи; заходи припинення; заходи адміністративно-процесуального забезпечення; заходи адміністративної відповідальності [174, с. 113]. Майже аналогічної позиції дотримуються й представники львівської адміністративно-правової школи [189, с. 58].

Ще більш новаторською є позиція Х. П. Ярмакі, Р. П. Пилипіва та М. Ю. Веселова, які серед заходів адміністративного примусу виокремлюють дві групи:

а) превентивні поліцейські заходи;

б) заходи реагування на правопорушення, до яких зараховують поліцейські заходи примусу (припинення) спеціального призначення; заходи забезпечення адміністративного провадження; притягнення до адміністративної відповідальності [5, с. 60]. Не заперечуючи такого підходу, зауважимо, що низка превентивних поліцейських заходів може також вважатися й заходами реагування на правопорушення, як, наприклад, зупинення транспортного

засобу за підстав, викладених у п. 1–5, 8–9, 11 статті 35 Закону України «Про Національну поліцію».

Крім того, уважаємо більш природною позицію, відповідно до якої в системі заходів адміністративного примусу необхідно говорити саме про адміністративні стягнення, які є заходами адміністративної відповідальності, що є більш термінологічно правильним з позиції їх розуміння в адміністративно-правовій науці.

Варто звернути увагу й на той факт, що ані в законодавстві, ані в спеціальній юридичній літературі не існує чіткої позиція щодо зарахування тих чи інших заходів до конкретного різновиду. Невизначеності цьому питанню додає також закріплення в Законі України «Про Національну поліцію» терміна «поліцейські заходи», які розмежовані на превентивні та примусові. У зв'язку з цим деякі вчені превентивні поліцейські заходи ототожнюють, наприклад, із адміністративно-попереджувальними [5, с. 57], із чим ми категорично не погоджуємося, оскільки визначений у статті 31 Закону перелік заходів поряд із адміністративно-запобіжними, зараховує й заходи адміністративного припинення, які мають застосовуватися вже після вчинення адміністративного правопорушення.

Так, наприклад, відповідно до п. 1 ч. 1 статті 35 Закону «Про Національну поліцію» однією з підстав зупинення патрульним поліцейським транспортного засобу є порушення водієм Правил дорожнього руху. Припинення злочину, що загрожує життю осіб, які знаходяться в житлі або в іншому володінні, є підставою для проникнення працівника поліції до житла чи іншого володіння особи відповідно до пункту 3 частини 1 статті 38 цього ж закону тощо. Отже, законодавчо визначені превентивні поліцейські заходи можуть бути зараховані як до адміністративно-запобіжних заходів, так і до заходів адміністративного припинення.

Характеризуючи заходи адміністративного примусу в діяльності патрульної поліції ми будемо виходити з позиції традиційного розуміння їх розподілу на три основні групи.

Характеризуючи адміністративно-запобіжні заходи в адміністративній діяльності патрульної поліції, варто зауважити, що їх застосування не завжди обумовлено наявністю вчиненого правопорушення, зазвичай «вони використовуються для запобігання правопорушенням, їх виявлення, а також для підтримання правопорядку за надзвичайних обставин, оскільки загроза суспільним і особистим інтересам, заподіяння їм шкоди можуть виникнути не тільки внаслідок вчинення правопорушення, а й в результаті стихійного лиха, дій душевнохворих чи малолітніх тощо» [180, с. 277]. Водночас зазначені заходи є різновидом адміністративного примусу, оскільки їх застосування працівником патрульної поліції не залежить від волі і бажання особи, щодо якої вони вживаються.

Аналіз положень чинних нормативно-правових актів свідчить про розпорошеність їх норм в частині визначення адміністративно-запобіжних заходів, властивих адміністративній діяльності патрульної поліції. На підставі їх узагальнення до адміністративно-запобіжних заходів в адміністративній діяльності патрульної поліції пропонуємо зарахувати такі:

1) застосування окремих превентивних поліцейських заходів (ст. 32-34, пп. 6, 7, 10 ст. 35, ст. 36, ст. 40, п.1-3 ст. 41 Закону України «Про Національну поліцію»);

2) перевірку документів дозвільного характеру у сфері безпеки дорожнього руху. Слід зазначити, що працівники патрульної поліції як уповноважені підрозділи Національної поліції мають широке коло повноважень щодо перевірки документів дозвільного характеру, зокрема:

- перевірка у водіїв великовагових та великогабаритних транспортних засобів дозволів на рух (п. 15 Порядку здійснення габаритно-вагового контролю та справляння плати за проїзд автомобільними дорогами загального

користування транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові та/або габаритні параметри яких перевищують нормативні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 року №879);

- перевірка у водіїв наявності договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів (п. 21.2 статті 21 Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів»);

3) здійснення регулювання дорожнього руху (п. 11 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»);

4) супроводження перевезення організованих груп дітей колоною з п'яти і більше автобусів (п. 66 Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007 року №1184);

5) надсилання (вручення) особам обов'язкових до виконання приписів щодо усунення порушень правил, норм і стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху (пп. 31 п. 1 розділу ІІІ Положення про Департамент патрульної поліції, затвердженого наказом Національної поліції України від 06 листопада 2015 року №73).

Розглядаючи адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються патрульною поліцією, окремо слід зупинитися на проблемі перевірок відповідності технічного стану транспортних засобів, які підлягають обов'язковому технічному контролю встановленим правилам, нормам та стандартам, що стосуються безпеки дорожнього руху, за допомогою спеціалізованих автомобілів – мобільних діагностичних станцій.

Як відомо, керівництво Департаменту патрульної поліції анонсувало, що з 12 листопада 2021 року Національна поліція буде здійснювати перевірку технічного стану транспортних засобів, які підлягають обов'язковому

технічному контролю, за виключенням легкових автомобілів. За допомогою обладнання діагностичної станції поліцейські можуть:

– проводити заміри параметрів світла фар транспортних засобів;

– вимірювати залишкову висоту малюнка протектора шин;

– здійснювати аналіз викидів вихлопних газів бензинових та газобензинових двигунів, заміри коефіцієнта димності двигунів, які працюють на дизельному паливі;

– здійснювати заміри допустимого рівня зовнішнього шуму транспортних засобів;

– визначати сумарний люфт рульового управління транспортного засобу;

– перевіряти інші елементи конструкції транспортних засобів [190].

Цілком підтримуємо такі нововведення, оскільки вважаємо контроль за технічним станом транспортних засобів дієвим заходом для забезпечення безпеки дорожнього руху, запобігання вчиненню правопорушень у цій сфері, й зазначимо, що до сьогодні залишаються невизначеними нормативно-правові підстави застосування такого заходу адміністративного примусу, адже ані в Законі України «Про Національну поліцію», ані в інших нормативно-правових актах не передбачено повноважень працівників поліції на проведення такого різновиду контролю, так само як і неврегульованим є механізм його здійснення, зокрема підстави проведення таких перевірок, їх порядок.

Зазначимо, що певні спроби нормативно-правового врегулювання питань здійснення контролю за технічним станом транспортним засобів робили ще в 2017 році шляхом ініціювання прийняття проєкту наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку здійснення контролю за технічним станом колісних транспортних засобів під час їх експлуатації» [191], які не призвели до прийняття зазначеного нормативно-правового акта. До того ж аналіз його положень дає змогу стверджувати про їх суперечність.

Звернемо увагу на те, що в Положенні про Департамент патрульної поліції зазначено, що він, відповідно до покладених на нього завдань, у випадках, передбачених законодавством України, здійснює перевірку технічного стану транспортних засобів та їх обладнання [79], однак, як вже зазначалося, такі норми у законодавстві наразі відсутні.

З огляду на зазначене вважаємо вкрай актуальним і доцільним внесення змін до ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» та ст. 51-3 Закону України «Про дорожній рух» в частині визначення повноважень Національної поліції на проведення перевірок технічного стану транспортних засобів, які підлягають обов'язковому технічному контролю, а також розробку та прийняття спеціалізованого відомчого нормативно-правового акта, який би конкретизував зазначені повноваження. На нашу думку, це повинен бути Порядок проведення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України перевірок технічного стану транспортних засобів, які підлягають обов'язковому технічному контролю, який би визначив організаційно-правові засади таких перевірок, зокрема із застосуванням мобільних діагностичних станцій.

Оскільки адміністративно-запобіжні заходи є заходами адміністративного примусу, підстави їх застосування повинні бути належним чином урегульовані нормами адміністративного права, з огляду на це звернемо увагу на ще одну правову колізію щодо підстав проведення патрульними поліцейськими перевірки у водіїв наявності договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів.

Так, відповідно до п. 21.2 статті 21 Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» контроль за наявністю договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів здійснюється відповідними підрозділами Національної поліції при складанні протоколів щодо порушень правил дорожнього руху та

оформленні матеріалів дорожньо-транспортних пригод [58]. Отже, законодавцем чітко вказано на дві підстави застосування зазначеного адміністративно-запобіжного заходу, натомість у зв'язку із внесенням змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині застосування спрощеного провадження щодо адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, яке не передбачає складання протоколу про адміністративне правопорушення, а винесення уповноваженими органами (посадовими особами) на місці вчинення правопорушення постанови у справі про адміністративне правопорушення [59], виникає необхідність внесення змін до п. 21.2 статті 21 Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» у частині зазначення як підстави для перевірки наявності договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Слід зазначити, що заходи адміністративного припинення застосовуються багатьма підрозділами Національної поліції України, а окремі з них є притаманними лише патрульній поліції.

Розкриваючи змістовне наповнення заходів адміністративного припинення, в юридичній літературі зазначають, що вони є найчисленнішими й найрізноманітнішими з усіх адміністративно-примусових заходів, які характеризуються насамперед тим, що їх застосування спричинено реальною протиправною (зокрема об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або й зовсім марним [181, с. 239].

Під час характеристики заходів адміністративного припинення, А. Т. Комзюк зазначає, що вони застосовуються невідкладно та оперативно, для їх застосування не потрібно приймати спеціальний акт управління, як це відбувається із накладенням адміністративного стягнення. Крім більш простого

порядку їх застосування, такі заходи має право застосовувати й більша кількість працівників правоохоронних органів [184, с. 97].

Чітке та однозначне розуміння заходів адміністративного припинення в адміністративній діяльності патрульної поліції можливе лише за умови виокремлення характерних їх ознак серед інших заходів примусу.

Так, О. В. Тильчик до ознак заходів адміністративного припинення зараховує: 1) застосування адміністративного припинення як заходу реагування на вчинене адміністративне правопорушення; 2) докладне нормативно-правове регулювання порядку та підстав застосування заходів адміністративного припинення; 3) заходи адміністративного припинення завжди мають персоніфікований характер; 4) застосування заходів адміністративного припинення завжди пов’язане з тимчасовим обмеження прав і свобод особи, яке здійснюється вповноваженими на те владними суб’єктами; 5) заходи адміністративного припинення застосовуються з метою припинення вже розпочатого протиправного діяння, яке триває в часі [192, с. 38].

До числа характерних ознак заходів адміністративного припинення провідні теоретики адміністративного права зараховують: а) спричиняються реальною протиправною ситуацією, коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним; б) заходи адміністративного припинення не відвертають, а безпосередньо припиняють правопорушення; в) на відміну від адміністративних стягнень, заходи адміністративного припинення не містять елементу покарання особи, до якої вони застосовуються; г) поряд з виховною, заходи адміністративного припинення виконують каральну функцію; д) завжди мають персоніфікований характер [181, с. 239].

Аналіз положень чинних нормативно-правових актів та розуміння характерних ознак заходів адміністративного припинення в адміністративно-правовій доктрині дає змогу нам до системи заходів адміністративного припинення загального призначення, повноваження на реалізацію яких поряд з

іншими працівниками Національної поліції, мають працівники патрульної поліції віднести такі:

- вимагання припинення протиправної поведінки (пп. 3 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»);
- застосування окремих превентивних поліцейських заходів, спрямованих на примусове припинення діянь, які мають ознаки правопорушень (пп. 1-5, 8-9, 11 ст. 35, ст. 37-38, ч. 3 ст. 39, п.4 ст. 41 Закону України «Про Національну поліцію»);
- винесення термінових заборонних приписів стосовно кривдника (п. 4 ч. 1 ст. 24 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству»).

Що стосується заходів адміністративного припинення, які є притаманними лише адміністративній діяльності патрульної поліції, то зазвичай вони стосуються сфери забезпечення безпеки дорожнього руху, до яких ми пропонуємо зарахувати такі:

- заборона перевезення небезпечного вантажу до усунення виявлених порушень (п. 10 розділу ІІІ Правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів, затверджених наказом МВС України від 04 серпня 2018 року № 656);
- заборона руху великовагових та великогабаритних транспортних засобів у разі виявлення факту перевищення вагових та/або габаритних параметрів таких засобів під час руху без дозволу на рух або в разі здійснення руху з порушенням умов, визначених у дозволі на рух, до усунення порушення шляхом отримання дозволу на рух за пройдену частину маршруту або повного (часткового) перевантаження вантажу, що перевозиться в інший транспортний засіб, із подальшим підтвердженням дотримання вагових та/або габаритних параметрів, установлених законодавством, або отримання дозволу на рух на весь маршрут (п. 21 Порядку здійснення габаритно-вагового контролю та справляння плати за проїзд автомобільними дорогами загального користування транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові та/або

габаритні параметри яких перевищують нормативні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 року № 879).

Слід зазначити, що в перспективі, після нормативного врегулювання, до цієї групи заходів адміністративного припинення, які застосовуються у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, слід віднести примусове відкриття працівниками поліції транспортного засобу. Наголосимо, що в останні роки це питання активно обговорюється серед учених, які пропонують різні шляхи його вирішення.

Так, наприклад, Р. М. Пилипів, наголошує на необхідності розширення превентивних поліцейських заходів, серед яких передбачити повноваження вимагати від водія зупиненого на законних підставах транспортного засобу відкрити вікно не менш ніж на дві третини, увімкнути світло в салоні автомобіля та не залишати транспортний засіб без конкретної команди поліцейського. А в разі відмови водія або особи, яка знаходиться в транспортному засобі, виконати законну вимогу поліцейського відкрити вікно або вийти з автомобіля – застосовувати гумові та пластикові кийки для розбиття скла транспортного засобу [193, с. 86]. У контексті цієї дискусії, нам більш імпонує позиція А. В. Червінчука, який пропонує ст. 38 Закону України «Про Національну поліцію» доповнити новою частиною, яка б передбачала повноваження поліції на примусове відкриття та проникнення до транспортного засобу шляхом пошкодження скла, дверей чи запірних пристроїв для подолання злісної непокори законному розпорядженню або вимозі поліцейського під час виконання ним службових обов’язків особою, що перебуває в зачиненому транспортному засобі [194, с. 235].

Крім того, науково-дослідною лабораторією з проблемних питань правоохоронної діяльності Криворізького навчально-наукового інституту Донецького державного університету внутрішніх справ для наукового та технічного супроводу діяльності підрозділів патрульної поліції щодо розширення повноважень із застосування поліцейських заходів примусу для

припинення правопорушень, пов’язаних із використанням автотранспорту, виконано наукове дослідження «Нормативно-правове врегулювання примусового відкриття транспортних засобів» та розроблено спеціальний пристрій «WINCRUSHER», призначений для примусового відкриття транспортних засобів [195, с. 29].

На нашу думку, доцільність запровадження примусового відкриття працівниками поліції транспортного засобу не викликає сумнівів, проте потребує виважених пропозицій законодавця в частині визначення підстав та порядку його застосування.

Окрему групу в системі заходів адміністративного припинення становлять заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, які визначені в положеннях Кодексу України про адміністративні правопорушення, а порядок їх застосування деталізований у підзаконних нормативно-правових актах.

Традиційно зазначена група заходів у діяльності патрульної поліції містить:

- доставлення правопорушника (ст. 259 КУпАП);
- адміністративне затримання (ст. 261-263 КУпАП);
- особистий огляд і огляд речей (ст. 264 КУпАП);
- вилучення речей і документів (ст. 265 КУпАП);
- тимчасове вилучення посвідчення водія (ст. 265-1 КУпАП);
- тимчасове затримання транспортних засобів працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції (ст. 265-2 КУпАП);
- тимчасового вилучення тварини (ст. 265-5 КУпАП);
- відсторонення осіб від керування транспортними засобами, морськими, річковими, малими, спортивними суднами або водними мотоциклами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 266 КУпАП);

- привід (ч. 2 ст. 268 КУпАП).

Ураховуючи багатогранність та широкість тематики дослідження заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, якій може бути присвячено окреме монографічне дослідження, в межах нашої роботи зупинимося лише на проблемних аспектах застосування зазначених заходів у діяльності патрульної поліції та напрацюванні шляхів їх вирішення.

Зазначимо, що в 2021 році ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» було доповнено новим повноваженням поліції щодо здійснення нагляду в межах своєї компетенції за дотриманням порядку вигулу домашніх тварин (собак) у громадських місцях, за дотриманням вимог у сфері захисту тварин від жорстокого поводження та вжиття відповідних заходів у разі порушення законодавства у цій сфері [196]. Разом із цим, було внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині доповнення його положень статтею 265-5 «Особливості тимчасового вилучення тварини», яка визначила новий захід забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зазначені зміни були обумовлені імплементацією до національного законодавства положень деяких міжнародних угод та директив Європейського Союзу у сфері охорони тваринного та рослинного світу.

Ураховуючи євроінтеграційні процеси нашої країни, позитивно оцінюємо такі нововведення, проте зазначимо, що вони не позбавлені недоліків. По-перше, з позиції вимог юридичної техніки вважаємо термінологійно некоректною назву ст. 265-5 КУпАП, оскільки вона суперечить конструкції викладення назв статей глави 20 КУпАП, з огляду на це вважаємо за доцільне назву статті 265-5 викласти в такій редакції: «Тимчасове вилучення тварини». По-друге, відповідно до ч. 2 ст. 265-5 КУпАП діяльність працівників поліції із реалізації зазначеного заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення повинна відбуватися на підставі Порядку

тимчасового вилучення тварини, який визначається Кабінетом Міністрів України. Однак, на сьогодні такий нормативно-правовий акт не прийнято.

Зазначимо, що на офіційному сайті Міністерства довкілля та природних ресурсів розміщено проєкт Порядку тимчасового вилучення тварини у справах про адміністративні правопорушення [197], аналіз положень якого дає змогу стверджувати, що за умов його прийняття актуалізуються питання щодо внесення змін до Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженої наказом МВС України від 06 листопада 2015 року № 1376, зокрема, доповнення її розділом «Оформлення матеріалів про тимчасове вилучення тварини», у якому має бути конкретизовано положення Порядку тимчасового вилучення тварини, визначеного Кабінетом Міністрів України.

Отже, на сьогодні норма ст. 265-5 КУпАП за умов її чинності фактично не реалізована в правозастосовній практиці працівників Національної поліції України через відсутність належного нормативно-правового визначення порядку застосування тимчасового вилучення тварини, що є суттєвим недоліком і унеможливлює реалізацію працівниками патрульної поліції адміністративно-юрисдикційних повноважень в частині застосування зазначеного заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення поряд із наявністю таких справ [198-201] в їх діяльності, про що свідчать дані з Єдиного державного реєстру судових рішень.

Відсторонення осіб від керування транспортними засобами, морськими, річковими, малими, спортивними суднами або водними мотоциклами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, з нашого погляду є найбільш проблемним із позиції його застосування працівниками патрульної поліції заходом забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. На сьогодні адміністративні правопорушення, пов’язані з керуванням транспортними засобами або суднами

особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, належать до однієї з найбільш поширених категорій справ, які розглядаються судами. За даними Державної судової адміністрації України [202], за 2021 рік на розгляді в судах перебувало 152 663 справи за вчинення правопорушення, передбаченого статтею 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення, проте лише в 90689 випадків було прийнято рішення про притягнення осіб до адміністративної відповідальності, що складає тільки 59% від загальної кількості справ, що перебували на розгляді. Серед винесених судами постанов 18% складають постанови про закриття провадження по справах з різних підстав. Однією з таких підстав є відсутність події та складу правопорушення через неналежність доказів долучених до справи, які пов’язані із процедурою проведення огляду на стан алкогольного сп’яніння поліцейським.

Як відомо, 16 лютого 2021 року була прийнята нова редакція ч. 2 ст. 266 КУпАП, яка наразі визначає такий механізм: «Огляд особи, яка керувала транспортним засобом, морським, річковим, малим, спортивним судном або водним мотоциклом, на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, проводиться поліцейським з використанням спеціальних технічних засобів. Під час проведення огляду осіб поліцейський застосовує технічні засоби відеозапису, а в разі неможливості застосування таких засобів огляд проводять у присутності двох свідків. Матеріали відеозапису обов’язково долучають до протоколу про адміністративне правопорушення» [59]. Зі свого боку, відповідні зміни до Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України та міністерством охорони здоров’я України від 09 листопада 2015 року

№ 1452/735, внесені не були [83]. З огляду на це положення зазначеного відомчого нормативно-правового акта передбачають пряму вказівку щодо проведення огляду на стан сп’яніння на місці зупинки транспортного засобу лише в присутності двох свідків. Така неузгодженість положень чинних нормативно-правових актів призводить до допущення працівниками патрульної поліції помилок під час документування процедури проведення огляду на стан алкогольного сп’яніння, а зрештою при розгляді справ про адміністративні правопорушення в суді – до визнання неналежності доказів у справах, на підставі чого приймають рішення про відсутність події і складу правопорушення.

Наприклад, у справі № 216/1369/22 [203] та справі № 216/1350/22 [204] судді з метою перевірки, зазначених у протоколі відомостей, приймали рішення про перегляд відеозапису з фіксацією порушення, яке ставиться у провину особі, відносно якої було складено протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 130 КУпАП, із метою підтвердження факту керування особою транспортним засобом, проте в матеріалах справи відеозапис із фіксацією порушення відсутній. Крім того, відсутні й свідчення свідків правопорушення. За таких обставин суд не зміг визнати відомості, зазначені в протоколі про адміністративне правопорушення, а також у додатках до нього, належними та допустимими доказами вчинення особою адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 130 КУпАП, доказів керування особою транспортним засобом матеріали справи не містять.

Аналогічні порушення були допущені працівниками поліції і в іншій справі № 210/1180/22 [205], за якою суддя робить висновок про те, що, незважаючи на вказівку в протоколі про фіксування правопорушення за допомогою відеореєстратора, а факту проходження огляду на стан сп’яніння – за допомогою нагрудного відеореєстратора, до матеріалів справи не долучено жодного диску з файлами та будь якими записами щодо руху транспортного засобу під керуванням саме водія, відносно якого складено протокол щодо

місця скоєння правопорушення, що свідчить про порушення процедури огляду. Відсутність відеозаписів не дає можливості судді перевірити дотримання працівником поліції порядку проведення огляду на встановлення стану сп'яніння, повідомлення правопорушника про час та місце розгляду справи. Крім того, у протоколі відсутні будь-яка інформація про свідків із місця події.

Отже, для усунення суперечностей в законодавстві, що регламентує порядок проведення огляду на стан алкогольного сп'яніння, уважаємо за доцільне привести положення Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України та міністерством охорони здоров'я України від 09 листопада 2015 року № 1452/735, у відповідність до положень ст. 266 КУпАП.

Наголосимо на ще одній проблемній ситуації в діяльності патрульної поліції, обумовленій процедурою проведення огляду на стан сп'яніння на місці зупинки транспортного засобу.

Так, відповідно до п. 7 розділу II Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України та міністерством охорони здоров'я України від 09 листопада 2015 року № 1452/735, установлення стану алкогольного сп'яніння здійснюється на підставі огляду, який проводиться згідно з вимогами названої інструкції поліцейським із використанням спеціальних технічних засобів, показники яких після проведення тесту мають цифровий показник більше 0,2 проміле алкоголю в крові [83]. Як відомо, працівники патрульної поліції у своїй діяльності для проведення огляду на стан алкогольного сп'яніння водія транспортного засобу застосовують спеціальний технічний засіб «Drager Alcotest» різних модифікації, наприклад: «Drager Alcotest 6810», «Drager

Alcotest 6820». Зазначимо, що офіційним дистриб'ютором в Україні концерну Drager Safety AG&Co.KGaA (Німеччина) є ТОВ «АТЗТ Кмпанія «Сатурн Дейта Інтернешенл», яка має офіційну інформацію щодо технічних характеристик газоаналізаторів Drager Alcotest. Так, наприклад, відповідно до технічних характеристик приладу «Drager Alcotest 6820» межами допустимої похибки в робочих умовах для масової концентрації алкоголю у видихуваному повітрі є: абсолютна похибка +/- 0,02 мг/л – у діапазоні від 0 до 0,2 мг/л, відносна похибка +/-10% – у діапазоні понад 0,2 мг/л; для масової концентрації алкоголю в крові: абсолютна похибка +/- 0,04% – у діапазоні від 0 до 0,4 проміле, відносна похибка: +/- 10% – у діапазоні понад 0,4 проміле [206]. Саме тому, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення у випадку виявлення алкоголю (прим. 0,21, 0,22, 0,23 проміле), на рівні технічної похибки, яка є допустимою під час застосування технічного засобу, судді доходять висновку про закриття провадження за такими справами за відсутністю події і складу правопорушення. Про що свідчить наявність таких постанов в Єдиному державному реєстрі судових рішень [207-211].

Наведемо один із таких прикладів: «За результатами проведення огляду на стан алкогольного сп'яніння за допомогою приладу «Drager Alcotest 6810» в ОСОБА_1 було виявлено 0,22 проміле. Відповідно до технічних характеристик приладу «Drager Alcotest 6810» межами допустимої похибки в робочих умовах для масової концентрації алкоголю у видихуваному повітрі є: абсолютна похибка +/- 0,02 проміле – у діапазоні від 0 до 0,4 проміле, відносна похибка +/- 5% – у діапазоні понад 0,4 проміле. На підставі викладеного, суд уважає, що вказаний результат огляду не може свідчити про перебування водія ОСОБА_1 у стані алкогольного сп`яніння, оскільки такий є в межах похибки, яка, відповідно до відкритих джерел інформації для приладу «Drager Alcotest 6810» становить +- 0,02 проміле та не тягне за собою наслідком притягнення особи до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 130 КУпАП. Відповідно до вимог ст. 62 Конституції України обвинувачення не може ґрунтуватися на

припущеннях, а всі сумніви щодо доведеності вини особи витлумачують на її користь. Оскільки існують обґрунтовані сумніви доведеності факту наявності в крові ОСОБА_3 алкоголю в кількості, що перевищує допустимі норми, суддя доходить висновку про відсутність у його діях складу адміністративного правопорушення, передбаченого частиною 1 статті 130 КУпАП. Відповідно до п. 1 статті 247 КУпАП провадження у справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за відсутності події і складу адміністративного правопорушення» [212].

З огляду на вищезазначене, ураховуючи технічні характеристики спеціальних технічних приладів – алкотестерів (газоаналізаторів) Drager Alcotest у частині меж допустимих похибок у робочих умовах для масової концентрації алкоголю у видихуваному повітрі, уважаємо за доцільне п. 7 розділу ІІ Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України та міністерством охорони здоров’я України від 09 листопада 2015 року № 1452/735, викласти в такій редакції:

«Установлення стану алкогольного сп’яніння здійснюється на підставі огляду, який проводиться згідно з вимогами цієї Інструкції поліцейським із використанням спеціальних технічних засобів, показники яких після проведення тесту мають цифровий показник більше 0,25 проміле алкоголю в крові».

Упевнені, що запропоновані нами шляхи вирішення проблемних аспектів застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення в діяльності патрульної поліції сприятимуть підвищенню ефективної реалізації ними адміністративно-юрисдикційних повноважень та досягненню завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Останньою підгрупою заходів адміністративного припинення, які є характерними для діяльності всіх підрозділів Національної поліції, є такі поліцейські заходи примусу: фізичний вплив (сила); застосування спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї, які в сучасній адміністративно-правовій доктрині прийнято ще називати, як «заходи адміністративного припинення спеціального призначення» [18, с. 124; 180, с. 281]. Цілком погоджуємося з позицією стосовно того, що такі заходи можуть застосовуватися і як самостійний поліцейський захід (наприклад, для припинення правопорушення), і як спосіб забезпечення реалізації іншого поліцейського заходу (наприклад, для затримання особи) [120, с. 56].

Завершуючи розгляд заходів адміністративного припинення в діяльності патрульної поліції, уважаємо за доцільне об’єднати їх у 4 групи:

1) заходи адміністративного припинення загального призначення;

2) заходи адміністративного припинення спеціального призначення;

3) заходи адміністративного припинення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;

4) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Застосування адміністративних стягнень як заходів адміністративної відповідальності є специфічною реакцією держави в особі спеціально уповноважених на те суб’єктів, до яких належать і працівники патрульної поліції, які відповідно до положень чинного законодавства мають повноваження щодо накладення стягнень у вигляді попередження та штрафу.

Варто наголосити на тому, що адміністративна відповідальність як інститут адміністративного права та система її стягнень як складник адміністративного примусу характеризується архаїчністю матеріальних та процесуальних норм права, несистематизованістю та розпорошеністю нормативно-правових актів, колізією деліктних норм, а відтак потребує

якнайшвидшого та системного реформування, на чому вже було наголошено в підрозділі 1.3. нашого дослідження.

У цьому контексті цілком логічним є висновок Е. Е. Абдулкадірової про те, що першочергове значення в процесі підвищення ефективності притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності патрульною поліцією має вдосконалення її законодавчої бази, оскільки будь-яка діяльність стає конкретною та дієвою лише за умови всебічного нормативного врегулювання, коли чітко визначено дії учасників розгляду справи та регламентовано всі можливі варіанти розвитку обставин справи [213, с. 97-98].

Першорядним напрямом реформування інституту адміністративної відповідальності має стати вдосконалення матеріальних та процесуальних норм права, що обумовлено стрімким розвитком адміністративно-процесуальних правовідносин, скасування окремих чинних адміністративно-правових норм, якими певна діяльність визнається як адміністративне правопорушення, через втрату суспільної шкідливості діянь.

Наприклад, на сьогодні вкрай актуальним для розвитку інституту адміністративної відповідальності є внесення змін до національного законодавства в частині участі сторони обвинувачення під час розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Зазначимо, що необхідність внесення таких змін обумовлена не лише правозастосовною практикою, а й зобов’язаннями покладеними на Україну рішеннями Європейського суду з прав людини, якими визнано порушення пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, що виявилося в небезсторонності суду з огляду на відсутність сторони обвинувачення під час провадження у справі про адміністративне правопорушення [214; 215].

Яскравим прикладом невирішеності зазначеного питання слугує судова практика у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 130 КУпАП, при розгляді яких сторона обвинувачення, якою є патрульна поліція,

не бере обов'язкової участі в розгляді справи, а отже, позбавлена можливості доведення винуватості особи в учиненні зазначеного правопорушення, що доволі часто призводить до закриття справ про адміністративні правопорушення за різними підставами і врешті решт уникнення відповідальності порушником.

З метою приведення національного законодавства у відповідність до законодавства ЄС у частині щодо забезпечення сторони обвинувачення або прокурора під час розгляду справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності доцільно внести такі зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення:

- виділити окремий структурний складник Кодексу України про адміністративні правопорушення, у якому передбачити статті, де визначено поняття щодо обвинувачення в провадженні у справі про адміністративне правопорушення, а також перелік осіб, які є стороною обвинувачення;

- передбачити участь прокурора як сторони обвинувачення тільки у справах про адміністративні правопорушення, які підвідомчі суду (судді). Така пропозиція випливає з норми п.1 ч.1 ст.131-1 Конституції України, де вказано, що прокуратура здійснює публічне обвинувачення в суді. Крім того, до сторони обвинувачення доцільно віднести осіб, які мають повноваження на складання протоколів про адміністративні правопорушення, розгляд справ за якими підвідомчі суду (судді).

Також уважаємо обґрунтованим та своєчасним розширення переліку адміністративних стягнень, повноваженнями щодо накладення яких наділена патрульна поліція. Обґрунтованою вважаємо позицію тих науковців [216, с. 94], які наголошують на недоцільності рішення законодавця щодо скасування Законом України від 24.04.2020 № 566-IX «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо штрафних балів» [217] такого виду адміністративного стягнення, як штрафні бали, повноваженнями

щодо накладення якого були наділені уповноважені посадові особи Національної поліції, якими є працівники патрульної поліції.

3.3. Кадрове забезпечення діяльності патрульної поліції в Україні

Функціонування будь якого органу публічного адміністрування, до якого, безсумнівно, належить і Національна поліція України, не можливе без належного кадрового забезпечення його діяльності, оскільки раціональність та ефективність реалізації завдань, що покладаються на певну структуру напряму залежить від рівня кваліфікаційної підготовки його кадрів. З огляду на це організаційні засади як складник адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції обов'язково повинні передбачати реалізацію комплексу заходів із кадрового забезпечення її діяльності.

Реформа органів внутрішніх справ ознаменувалася створенням нового центрального органу виконавчої влади – Національної поліції України, у складі якого утворено нову структуру – патрульну поліцію, що одночасно обумовило необхідність запровадження нових підходів у системі кадрового забезпечення її діяльності. Як відомо, із утворенням у 2015 році патрульної поліції і розпочалося поетапне започаткування її діяльності в регіонах України, з одночасним укомплектуванням кадрами новостворених територіальних підрозділів Департаменту патрульної поліції, однак із часом, починаючи з 2017 року кадрове забезпечення діяльності зазначених підрозділів стикнулося з низкою проблем, серед яких, на нашу думку, можна виокремити такі:

- плинність кадрів, обумовлена низкою обставин, серед яких: неякісний відбір кандидатів на посади в патрульну поліцію, низька умотивованість діючих працівників до подальшого проходження служби тощо;
- наявність некомплекту в окремих територіальних органах;
- низький відсоток (відсутність) професійного ядра працівників;

- відсутність усталеної системи підготовки кадрів для підрозділів патрульної поліції;

- відсутність прозорих механізмів кар’єрного зростання тощо.

Названі проблемні питання дають змогу нам говорити про наявність потреби вдосконалення кадрового забезпечення діяльності патрульної поліції відповідно до структурних елементів (напрямів) такої діяльності.

Для з’ясування особливостей кадрового забезпечення діяльності патрульної поліції насамперед необхідно зупинитися на термінологійних аспектах досліджуваного питання.

Аналіз наукових розвідок учених-адміністративістів свідчить про полісемантичність підходів до змісту загального терміна «кадрове забезпечення», родового поняття «кадрове забезпечення діяльності поліції», а також відсутність видової дефініції «кадрове забезпечення діяльності патрульної поліції».

З позиції узагальненого підходу поняття «кадрове забезпечення» визначено в енциклопедії державного управління як здійснювана в процесі управління діяльність, змістом якої є забезпечення органів, установ, їх підрозділів необхідним контингентом осіб, які відповідають певним вимогам, інформацією про них, а також упровадження науково обґрунтованих методів добору, розстановки, професійного навчання, підготовки та перепідготовки кадрів, стимулювання їхньої роботи, правового регулювання трудової діяльності та надання правового захисту працевлаштованим [218, с. 179–180].

П. О. Комірчий зазначає, що кадрове забезпечення в загальному контексті є окремою галуззю (напрямом) кадрової політики, що підпорядкована меті цієї політики й органічно взаємопов’язана з іншими її спрямуваннями. У цьому сенсі кадрове забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері України є феноменом, що виявляється у статичному та динамічному аспекті, а тому є: 1) галуззю кадрової політики, що має системний характер, власну структуру, принципи та функції, безпосередньо спрямовані на діяльність і процес

з належним чином здійснюваного укомплектування органів публічної служби у сфері правоохорони професійно підготовленими, кваліфікованими кадрами (з урахуванням особливостей проходження служби у відповідних органах); 2) нормативно врегульованою, особливою та цілеспрямованою управлінською діяльністю уповноважених осіб у структурі органів публічної служби у сфері правоохорони, а також процесом і сукупністю відносин, у межах яких реалізовується комплекс форм, методів, процедур і заходів уможливлення належного функціонування органів публічної служби у правоохоронній сфері шляхом вчасного та оптимального укомплектування цих органів якісними кадрами [219, с. 139–140].

Як складник кадрової політики в системі Національної поліції України розглядає кадрове забезпечення К. Л. Бугайчук, який пропонує розуміти зазначену категорію, як засновану на законах та підзаконних нормативно-правових актах цілеспрямовану систематичну діяльність уповноважених підрозділів Національної поліції та їх посадових осіб, яка спрямована на формування професійного кадрового складу органів та підрозділів поліції, організаційне супроводження його діяльності з метою забезпечення оптимальної побудови та розвитку організаційних структур, ефективної організації діяльності суб’єктів публічного адміністрування, якісної розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень в системі Національної поліції України [220, с. 306]. Не вступаючи в полеміку із поважним ученим, зазначимо, що наведене визначення скоріше розкриває поняття саме кадрової політики, а не кадрового забезпечення, яке, уважаємо, більш конкретно визначено М. В. Кочеровим як «цілеспрямована, специфічна діяльність відповідних суб’єктів, змістом якої є правове регулювання проходження служби в органах поліції, відбір та розстановка кадрів, їх навчання і виховання, стимулювання персоналу, надання правового та соціального захисту [221, с. 146].

Розглядаючи кадрове забезпечення діяльності патрульної поліції, необхідно зазначити, що в межах нашого дослідження йдеться саме про кадри

патрульної поліції, а не його персонал. Кадри патрульної поліції пропонуємо розглядати як сукупність спеціально підготовлених поліцейських, що проходять службу на відповідних посадах і забезпечують ефективність функціонування зазначеного структурного підрозділу патрульної поліції. Зі свого боку, поняття персонал патрульної поліції є значно ширшим й охоплює не лише поліцейських, а й працівників, що виконують роботу, не пов'язану з функціональним призначенням патрульної поліції. Це так званий допоміжний персонал, який виконує некваліфіковану працю, не пов'язану з реалізацією поліцейських функцій.

З огляду на це, кадрове забезпечення діяльності патрульної поліції пропонуємо визначити як систематичну діяльність уповноважених на те посадових осіб, метою якої є забезпечення структурних підрозділів патрульної поліції поліцейськими, що мають необхідний рівень кваліфікації для реалізації завдань поліцейської діяльності.

Оскільки кадрове забезпечення є механізмом, пов'язаним із реалізацією певних процедур, в адміністративно-правовій науці прийнято виділяти його структурні елементи (складники).

Так, В. М. Тетеря виділяє такі складники кадрового забезпечення: організаційно-штатна робота; підбір, розстановка та звільнення кадрів; підготовка кадрів; оцінка кадрів; мотивація кадрів; соціальне забезпечення [222, с. 185].

Ю. П. Битяк, Л. О. Винниченко, О. М. Сидоренко, Т. А. Лещенко в основу такої діяльності покладають ще більш розширений набір елементів, до яких зараховують: організаційно-штатну роботу; підбір кадрів; розстановку кадрів; підготовку кадрів; присвоєння спеціальних звань; оцінку кадрів; забезпечення службового просування кадрів; виховання кадрів; соціальне забезпечення кадрів; стимулювання службової активності кадрів; зміцнення законності і дисципліни в діяльності кадрів; робота з ветеранами [223, с. 14; 224, с. 66]. Однак, на нашу думку, не всі із названих елементів стосуються кадрового

забезпечення діяльності органу поліції, а якнайбільше належать до поняття «реалізація кадрової політики». Так, наприклад, робота з ветеранами ніяким чином не належить до забезпечення діяльності органу (підрозділу) поліції, зміцнення законності і дисципліни в діяльності кадрів є багатогранним поняттям, а заходи, які реалізують в цьому напрямі, стосуються діяльності багатьох суб'єктів у структурі Національної поліції.

П. О. Комірчий у системі кадрового забезпечення виокремлює не елементи, а форми кадрового забезпечення, до яких зараховує форми стратегічної організаційно-штатної роботи з кадрового забезпечення; навчально-підготовчі форми; форми добору і відбору; форми призначення на посаду; форми кадрового забезпечення, що стосуються процесу проходження служби; форми кадрового забезпечення, що ґрунтуються на припиненні службових відносин [219, с. 141–142].

Узагальнюючи практичні заходи реалізації кадрового забезпечення діяльності патрульної поліції, положення нормативно-правових актів, що стосуються цієї діяльності, наукові доробки вчених з окресленого питання, пропонуємо виділити такі основні елементи в її структурі:

- організаційно-штатна робота;
- добір працівників патрульної поліції;
- моніторинг кадрів;
- підготовка кадрів;
- оцінювання ефективності діяльності патрульної поліції.

Не розкриваючи зміст діяльності в межах кожного елементу кадрового забезпечення діяльності патрульної поліції, оскільки це не є предметом нашого дослідження, розглянемо лише ті з них, у яких вбачаємо наявність певних проблемних моментів, вирішення яких сприятиме вдосконаленню адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції.

Організаційно-штатна робота є одним із ключових елементів кадрового забезпечення діяльності будь-якого структурного підрозділу Національної

поліції, адже вона «спрямована на оптимальний розподіл та ефективне використання штатної чисельності, удосконалення структури органів (підрозділів) поліції, дотримання штатної дисципліни, ощадливе витрачання коштів, які виділяють поліції для виконання покладених на неї завдань і функцій на основі використання наукових методів і підходів, досвіду інших держав щодо організаційної побудови, чисельності працівників та особливостей функціонування правоохоронних органів» [225, с. 4].

Ми переконані, що правильно сформована організаційно-штатна структура патрульної поліції дає змогу забезпечити її підрозділи професійними кадрами та здійснити їх раціональний розподіл відповідно до покладених на них завдань для ефективного функціонування.

У контексті визначення організаційно-штатної структури патрульної поліції на сучасному етапі розвитку Національної поліції України актуальним залишається дослідження окремих питань, пов’язаних з обґрунтуванням доцільності надання патрульній поліції статусу міжрегіонального територіального органу поліції, які породжують наукову дискусію.

Обґрунтовуючи сумніви щодо доцільності надання окремим структурним підрозділам Національної поліції статусу міжрегіональних органів, Є. П. Шило в науковому дослідженні «Проблеми збалансованості системи територіальних органів Національної поліції України» зазначає, що з моменту прийняття Закону України «Про Національну поліцію» його положення не передбачали діяльності міжрегіональних територіальних органів поліції. Лише з набранням чинності 30 червня 2016 року Закону України «Про внесення зміни до статті 15 Закону України «Про Національну поліцію» щодо приведення у відповідність до статті 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» на законодавчому рівні була закріплена система міжрегіональних органів поліції [226, с. 96].

Аналогічної думки дотримується й О. Ю. Салманова в монографічному дослідженні на тему «Правові акти в управлінській діяльності Національної

поліції України», стверджуючи, що відсутність визначення повноважень й чіткої структури підрозділів поліції в чинному законодавстві (фактично, інформація про правосуб'єктність більшості структурних підрозділів поліції міститься в ненормативних документах) є порушенням принципу законності [164, с. 20].

Аналіз вищезгаданих наукових позицій дає змогу, з одного боку, акцентувати увагу на доцільності відображення в їх змістовному наповненні окремих питань, пов'язаних із розмежуванням адміністративної діяльності патрульної поліції за зовнішнім та внутрішнім критерієм, що надало б змогу визначити місце патрульної поліції в системі міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України.

Проте, з іншого боку, слід констатувати переконливість висновків О. Ю. Салманової та Є. П. Шила, які базуються на положеннях чинних нормативно-правових актів у сфері організаційно-управлінської діяльності в Національній поліції України, вивчення яких дає змогу констатувати, що наявні на сьогодні міжрегіональні територіальні органи Національної поліції мають свої органи управління та підпорядковані їм структурні підрозділи в межах областей, а отже, фактично не відображають закріпленого за ними статусу міжрегіональних територіальних органів поліції, оскільки не мають у своїй структурі підрозділів, юрисдикція яких поширювалася б на декілька адміністративно-територіальних одиниць.

Слід зазначити, що відповідно до Положення про Департамент патрульної поліції, затвердженого наказом Національної поліції України від 06.12.2015 р. № 73 [79], Департамент патрульної поліції є міжрегіональним територіальним органом, який складається із структурних підрозділів апарату департаменту і територіальних (відокремлених) підрозділів департаменту. Таким чином, можна з упевненістю констатувати, що структура Департаменту патрульної поліції побудована не за міжрегіональним, а за регіональним принципом, що, своєю чергою, суперечить нормі, визначеній у статті 15 Закону

України «Про Національну поліцію», відповідно до якої міжрегіональні територіальні органи поширюють свою дію на декілька адміністративно-територіальних одиниць та мають свої підрозділи лише в окремих регіонах [49].

З огляду на це, маємо погодитися з позицією Є. П. Шила, на переконання якого наслідком такого організаційного дисбалансу є ситуація, за якої на одній адміністративній території почали діяти дві різні, але повноцінні, системи територіальних органів поліції, що також має наслідок – порушення балансу повноважень та неефективне виконання функцій в областях [226, с. 97]. На цьому ми вже наголошували в межах підрозділу 2.3. дисертаційної роботи, у частині вдосконалення структурно-організаційної визначеності підрозділів патрульної поліції в загальній структурі Національної поліції України шляхом об'єднання двох департаментів в єдину централізовану структуру – Департамент поліції превентивної діяльності.

Кожний орган поліції має штатний розпис (штат), у якому визначають чисельність керівного і рядового складу, надається перелік посад, їх розподіл за службами і підрозділами, перелік спеціальних звань, які їм відповідають. На нашу думку, ефективність діяльності підрозділу патрульної поліції залежить від якісно побудованого штатного розпису. Власний досвід служби в патрульній поліції дає змогу говорити про наявність певних проблем у цій діяльності, обумовлених недосконалістю наявних штатних розписів її територіальних підрозділів. На практиці існує така проблема, коли через нестачу штатних посад у певному структурному підрозділі до виконання його функціоналу залучають працівників інших підрозділів без їх переміщення на відповідні посади. Такий дисбаланс, безумовно, відбивається на ефективності діяльності підрозділу в цілому та його структурних підрозділах зокрема. Саме тому, уважаємо актуальним питанням щодо проведення на системній основі процедур діагностики та прогнозування кадрової ситуації конкретного територіального органу патрульної поліції та забезпечення внесення своєчасних пропозицій до Департаменту патрульної поліції стосовно ініціювання

оптимізації його організаційної структури, оскільки саме його керівник відповідає за формування організаційно-управлінських структур патрульної поліції, формування її штату, здійснює кадрову роботу, а також має організаційні повноваження щодо узагальнення, аналізу та оцінки ефективності діяльності структурних патрульної поліції [79].

Важливим елементом кадрового забезпечення діяльності підрозділів патрульної поліції, безумовно, є добір працівників патрульної поліції. Одразу зазначимо, що ми підтримуємо позицію про оперування саме терміном «добір» в частині кадрового забезпечення діяльності патрульної поліції, оскільки поняття «відбір» працівників поліції розглядають виключно як складник процесу добору на посаду поліцейського [227, с. 48].

На сьогодні поряд із загальними вимогами до кандидатів на службу в поліцію, які визначені у статті 49 Закону України «Про Національну поліцію» [49], для кандидатів на службу в підрозділи патрульної поліції висувають такі додаткові вимоги: наявність віку від 18 до 40 років, повної загальної середньої або вищої освіти, наявність посвідчення водія категорії В, однак зазначені критерії не розкривають саме кваліфікаційних вимог до певної посади в патрульній поліції. До того ж, не зрозумілим залишається позиція, відповідно до якої встановлено верхній віковий поріг для прийому на службу в підрозділи патрульної поліції, що прямо суперечить нормам Закону України «Про Національну поліцію», адже в ньому такий віковий поріг не визначено, окрім граничного віку перебування на службі в поліції, який установлено у статті 76 названого нормативно-правового акта. З огляду на це можна зробити висновок, що вікове обмеження в 40 років є положенням, яке обмежує права кандидатів на службу в підрозділи патрульної поліції.

Крім того, власний досвід служби в патрульній поліції дає змогу наголосити на ще одній практичній проблемі добору на службу в зазначені підрозділи. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску

громадян до керування транспортними засобами» визначено, що право керування транспортними засобами, обладнаними спеціальними звуковими і світловими сигналами надають особам, які останні три роки працюють водіями транспортних засобів відповідної категорії. Винятком є військовослужбовці строкової військової служби, особи рядового та молодшого начальницького складу служби цивільного захисту, які мають таке право після проходження спеціальної підготовки і стажування протягом шести місяців [228]. Зазначимо, що службовий автомобіль патрульної поліції належить до транспортних засобів обладнаних спеціальними звуковими і світловими сигналами. Отже, з урахуванням вимог названої постанови Кабінету Міністрів України працівник патрульної поліції може бути допущений до керування службовим автомобілем за умов наявності в нього трьох років досвіду. Незважаючи на те, що під час добору на службу в підрозділи патрульної поліції висувають вимогу щодо наявності посвідчення категорії В, проте в таких осіб не завжди наявний відповідний термін досвіду керування транспортним засобом. З огляду на це вважаємо за доцільне п. 7 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами» доповнити абзацом 3 такого змісту: «Поліцейські мають право на керування транспортними засобами, обладнаними спеціальними звуковими і світловими сигналами після проходження спеціальної підготовки».

Цілком погоджуємося із твердженням про те, що при здійсненні добору кадрів до органів поліції, зокрема до підрозділів патрульної поліції, слід розширити компетентністний підхід, а саме врахувати вимоги професії до кандидатів на посаду поліцейського. Такі вимоги мають бути диференційованими за параметрами придатності / непридатності та психологічної готовності / неготовності до службової діяльності [221, с. 147].

На нашу думку, справедливим з цього приводу є твердження науковців про:

- доцільність прийняття систематизованого нормативно-правового акта, у якому б містилися кваліфікаційні характеристики, вимоги до професійних компетентностей за посадами в Національній поліції, вимоги щодо освіти кандидатів, що на них претендують, інші вимоги до кандидатів на її зайняття [123, с. 45-46];

- необхідність удосконалення системи підготовки кадрів для Національної поліції, а саме: забезпечити розробку професійних стандартів (кваліфікаційних характеристик посад працівників Національної поліції); освітніх стандартів для різних рівнів, спеціальностей та професій; визначити первинні посади, які поліцейський може обіймати після здобуття певної кваліфікації [229, с. 32];

- формування та нормативне закріплення відповідно до посади (патрульного, оперативного працівника, дільничного офіцера поліції) кваліфікаційних вимог до рівня професійних знань, умінь і навичок поліцейського НПУ, які є такими необхідними для їх повсякденної діяльності. Наявність чітко визначених кваліфікаційних вимог створить можливість для побудови ефективної роботи підрозділу НПУ. Універсальні кваліфікаційні вимоги можна буде застосовувати також при проведенні атестацій, формуванні кадрового резерву, заміщенні вакантних посад, переміщенні та підвищенні кваліфікації поліцейського [230, с. 60].

Уважаємо за доцільне створення Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик основних посад Національної поліції та затвердження його відповідним організаційно-розпорядчим документом, у якому необхідно окремо прописати кваліфікаційні вимоги до посад у патрульній поліції.

Як справедливо зазначають у спеціалізованих дослідженнях, підготовка кадрів є одним із елементів структури кадрового забезпечення [231; 232, с. 60]. Проте не беззаперечними є деякі елементи, які виокремлюють в підготовці кадрів. Так, І. В. Савельєва до структури підготовки кадрів для Національної

поліції зараховує такі елементи: професійний відбір кандидатів на проходження служби, початкову підготовку, підготовку в закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання, післядипломну освіту, службову підготовку та самостійну підготовку [232, с. 60]. На нашу думку, професійний відбір кандидатів на проходження служби є окремим структурним елементом кадрового забезпечення і не стосується процесу самої підготовки кадрів.

В юридичних студіях підготовку працівників патрульної поліції розглядають як цілеспрямований і системний процес набуття професійно-теоретичних знань, формування професійно-практичних умінь і навичок, розвиток сукупності професійно важливих рис, визначених специфікою правоохоронної діяльності, і подальше їх оновлення та вдосконалення в процесі службової діяльності, занять у системі службової підготовки поліцейських [23, с. 343].

Така підготовка забезпечується в процесі професійного навчання поліцейських патрульної поліції, яке відповідно до ст. 72 Закону України «Про Національну поліцію» передбачає такі складники:

1) первинну професійну підготовку;

2) підготовку в закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських (прим. в Законі України «Про Національну поліцію» – підготовку у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання);

3) післядипломної освіти;

4) службової підготовки [49].

Зазначені складники, уважаємо, можна розподілити на дві групи: перша група, до якої належать первинна професійна підготовка й підготовка у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, що стосуються процесу набуття певної професійної кваліфікації, і, відповідно, друга група, до якої належать післядипломна освіта

та службова підготовка, що стосуються процесу вдосконалення наявних кваліфікацій у працівника патрульної поліції.

Отже, цілком закономірним є питання про те, якими кваліфікаційними характеристиками повинен володіти працівник патрульної поліції, що претендує на заняття певної посади. Вирішення цього питання ускладнюють декілька обставин:

по-перше, полісемантичність розуміння самого поняття кваліфікація. Так, у Класифікаторі професій визначено, що кваліфікація – це здатність виконувати завдання та обов'язки відповідної роботи. У дипломі чи іншому документі про професійну підготовку (дипломі, сертифікаті, посвідченні тощо) кваліфікація визначена рівнем освіти та спеціалізацією через назву професії. У Законі України «Про освіту» визначено, що кваліфікація – це стандартизована сукупність здобутих особою компетентностей (результатів навчання), визнана уповноваженим суб'єктом та засвідчена відповідним документом. Зі свого боку, набуті компетентності визначають здатність особи успішно соціалізуватися, провадити професійну та/або подальшу навчальну діяльність, і являють собою динамічну комбінацію знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, цінностей, інших особистих якостей, які формуються у процесі навчання [229, с. 29]. Ураховуючи зазначене, уважаємо, що у випадку, коли йдеться про кваліфікаційні вимоги до певної посади в поліції, необхідно акцентувати увагу саме на необхідний рівень освіти поліцейського, а не на його компетентність.

По-друге, відсутність нормативно-визначених кваліфікаційних вимог до посад в Національній поліції, зокрема і в патрульній поліції. Наразі в положеннях Закону України «Про Національну поліцію» закріплено лише вимоги до керівника поліції та його заступників, керівників, заступників керівників територіальних органів поліції [49]. Щодо інших посад такі вимоги відсутні, що, на нашу думку, є суттєвим недоліком кадрового забезпечення загалом та патрульної поліції зокрема. Крім того, аналіз посадових інструкцій

працівників патрульної поліції [233; 234] свідчить про те, що в них також відсутні чіткі кваліфікаційні вимоги щодо наявної освіти в особи, яка претендує на певну посаду. Так само вони відсутні й у вимогах, що висувають до кандидатів на заняття посад у підрозділах патрульної поліції, на чому було наголошено вище.

Зазначимо, що враховуючи законодавчу вимогу про те, що поліцейські, які вперше прийняті на службу в поліції, з метою набуття спеціальних навичок, необхідних для виконання повноважень поліції, зобов'язані пройти первинну професійну підготовку [49]. За загальним правилом для призначення на посаду в патрульну поліцію поліцейські проходять шестимісячне навчання відповідно до Стандарту (професійно-технічної) освіти за професією 5162 «Поліцейський» [235].

За результатами такої підготовки патрульні поліцейські повинні набути набір умінь, перелік яких визначений у названому стандарті [235]. Аналіз його положень свідчить про те, що наведений набір умінь, на нашу думку, є цілком прийнятним для працівників, що претендують на зайняття первинної посади – патрульного поліцейського. Утім, чи достатнім він є для інших посад? Відповідь на це питання не є беззаперечною, оскільки працівники патрульної поліції, що претендують на зайняття посад середнього складу поліції, безумовно, повинні мати іншу професійну підготовку та володіти значно ширшим переліком професійних (фахових) комптетнтностей, обумовлених специфікою діяльності підрозділів патрульної поліції.

Ураховуючи специфічність діяльності патрульної поліції, її багатофункціональність, уважаємо за доцільне наголошувати на запровадженні в діяльності закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, спеціалізованої освітньо-професійної програми, яка б забезпечувала підготовку висококваліфікованих фахівців для підрозділів патрульної поліції, здатних вирішувати складні спеціалізовані задання та практичні проблеми у сфері правоохоронної діяльності, що

передбачає застосування теорій та методів правоохоронної діяльності і характеризується комплексністю та невизначеністю умов. Як приклад, освітньо-професійна програма «Правоохоронна діяльність (поліцейські) першого (бакалаврського) рівня вищої освіти спеціальності 262 «Правоохоронна діяльність» спеціалізація: патрульна поліція.

Оцінювання ефективності діяльності патрульної поліції у системі кадрового забезпечення має суттєве значення, оскільки система оцінки дає змогу визначати пріоритети, сформулювати актуальні завдання та напрями корекції поліцейської діяльності зазначеного підрозділу і як підсумок – забезпечувати ефективність роботи його працівників.

Зазначимо, що після проведених у 2015 році реформ, у Законі України «Про Національну поліцію», зокрема в ч. 3 ст. 11 основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції визначено рівень довіри громадян [49]. Зі свого боку, порядок проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 № 58, у якій закріплено завдання, принципи, періодичність проведення оцінки (на загальнодержавному рівні – не рідше одного разу на рік, на територіальному рівні – у разі потреби), порядок дій Національної поліції та незалежної соціологічної служби під час організації та проведення оцінки тощо [236].

У наказі Міністерства внутрішніх справ України «Про встановлення індикаторів, за якими здійснюється проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України» від 09.11.2018 № 900 встановлено, що проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України здійснюється за такими індикаторами:

1) стан злочинності;

2) результативність діяльності поліції та недоліки поліцейської діяльності;

3) довіра до поліції та стосунки з населенням [237].

Однак, у зазначеному нормативно-правовому акті, на жаль, не конкретизовано, яким чином повинні вимірюватися такі індикатори, які саме кількісні та якісні показники мають бути покладені в їх основу.

Зазначимо, що в 2016 році Міністерством внутрішніх справ була затверджена Концепція «100 днів якості Національної поліції України» , у якій передбачено, що кінцева оцінка якості роботи територіальних та структурних підрозділів Національної поліції, а також їхніх керівників і рядових працівників формуватиметься з урахуванням таких показників:

а) результати зовнішнього соціологічного опитування населення: динаміка довіри населення до територіальних управлінь Національної поліції; оцінка громадянами почуття власної безпеки в районі проживання; оцінка рівня корупції у підрозділах поліції; рівень задоволеності потерпілих і свідків злочинів роботою поліції під час виклику і первинного контакту на місці події; оцінка оперативності реагування поліції на повідомлення про злочини, ефективності роботи з протидії злочинності.;

б) результати оцінки ефективності роботи поліції бізнес-середовищем: динаміка довіри до територіальних управлінь Національної поліції; оцінка ефективності роботи поліції; наявність фактів втручання в роботу комерційних структур; оцінка сприйняття рівня корупції в підрозділах поліції;

в) результати внутрішнього опитування працівників Національної поліції: оцінка роботи колег у межах підрозділу за ключовими показниками: ініціативність, оперативність, відповідність цінностям тощо; оцінка роботи вищого керівництва структурних і територіальних підрозділів, їхніх зусиль щодо забезпечення нормальних умов роботи поліцейських; оцінка рівня співпраці структурних підрозділів поліції; оцінка мотивації працівників;

г) оцінка результатів виконання пріоритетних завдань. Використання цього критерію передбачає розподіл завдань підрозділів за пріоритетами. Завдання, виділені із загального масиву, отримають статус першочергових або пріоритетних. Оцінка ефективності виконання цих завдань покладена на

керівників структурних підрозділів апарату Національної поліції за відповідними напрямами. Звіти про виконання цих завдань братимуться до уваги під час прийняття кадрових рішень у територіальних органах Національної поліції [238]. Як бачимо, у вищезазначеному документі критерії, за якими здійснюється оцінювання ефективності поліцейської діяльності, є більш конкретизованими.

У наукових колах постійно точиться дискусія навколо питання застосування кількісних критеріїв при оцінці ефективності поліцейської діяльності через те, що такі показники можуть штучно створюватися для підтвердження ефективності діяльності і не відображати реальної картини. Визнаючи рівень довіри населення одним із головних критеріїв оцінювання ефективності поліцейської діяльності, на нашу думку, як раз таки і намагалися відійти від застосування суто кількісного критерію, проте взагалі відійти від таких показників не можливо. Хоча такий досвід існує в окремих країнах. Наприклад, в Грузії законодавчо заборонено оцінювати результати правоохоронної діяльності за кількісними показниками [239, с. 156].

Уважаємо, цілком слушною є позиція І.В. Охріменка, який пропонує здійснювати оцінку ефективності службової діяльності органів і підрозділів поліції за системою кількісно-якісних параметрів, виходячи з характеристики їхніх властивостей [240, с. 141].

Незважаючи на наявність у положеннях нормативно-правових актів певних аспектів оцінювання ефективності діяльності поліції в цілому, на вряд чи заходи, що реалізують у межах зазначеної діяльності, можна вважати досконалими (зокрема щодо діяльності патрульної поліції) через відсутність чітких вимог щодо показників, критеріїв та методів оцінювання, зокрема підрозділів, що нами досліджуються.

Так, наприклад, оцінювання Департаментом патрульної поліції діяльності Управління патрульної поліції в Луганській області здійснювалося за показниками виконання таких ключових завдань:

1. Налагодження та підтримання партнерських відносин із територіальними громадами та інститутами громадянського суспільства.

2. Удосконалення роботи щодо звернень громадян та скарг на порушення у поліцейській діяльності.

3. Видача узгоджень, умов та режимів перевезення великогабаритних та великовагових вантажів транспортними засобами.

4. Надання відеозаписів із нагрудних відеореєстраторів на запити відділів та секторів управління.

5. Забезпечення представництва ДПП у державних органах, установах, організаціях, органах нотаріату, прокуратури, правоохоронних органах, органах державної виконавчої служби, судах, юрисдикцій усіх інстанцій при розгляді справ.

6. Щоденне внесення інформації про всі ДТП, які трапилися на території, до відповідних електронних баз.

7. Забезпечення підтримання автомобільного парку в належному стані.

8. Отримання, реєстрація, розгляд матеріалів про адміністративні правопорушення, додаткове вивчення обставин учинених правопорушень та оформлення матеріалів.

9. Закріплення зброї, боєприпасів та спеціальних засобів за особовим складом управління.

10. Контроль за виплатами на оплату комунальних послуг. Дотримання встановлених лімітів на використання енергоресурсів, наявність приладів обліку енергоресурсів.

11. Отримання, попередній розгляд, реєстрація, підготовка проєктів, резолюцій та передача на розгляд керівництву управління вхідних документів.

12. Забезпечення оперативного управління силами й засобами під час забезпечення публічної безпеки та порядку на території обслуговування, а також взаємодія з іншими органами Національної поліції.

13. Забезпечення підготовки матеріалів, присвоєння первинних та чергових спеціальних звань працівникам.

14. Організація занять зі стройової підготовки [121, с. 18-19].

Що стосується індивідуального внутрішнього оцінювання, то за даними оцінки інституційної спроможності підрозділів патрульної поліції, проведене Харківським інститутом соціальних досліджень встановлено, що оцінювання праці в поліції та внутрішнє ставлення до неї проводиться за допомогою анкет опитування особового складу, які містять запитання щодо обсягу виконаної роботи, складності поставлених завдань, особливостей покладання функціональних обов'язків, а також результатів праці. Однак, ефективність самої роботи складається з двох основних критеріїв, до яких належать час, витрачений для досягнення результату, та витрачені ресурси. Щоб охопити всі ці критерії, поліцейським було запропоновано відповісти на такі запитання: «Чи відповідає робота в поліції вашим потребам? Як ви оцінюєте за допомогою певних критеріїв результати власної роботи, результат роботи колективу, планування та організацію праці в колективі, регламент робочого дня, матеріально-технічне забезпечення умов праці, культурний рівень спілкування на роботі, об'єктивність оцінювання керівником діяльності, прозорість призначення на посади, справедливість накладення стягнень, справедливість отримання заохочень, вимогливість керівника до роботи, власну вимогливість до себе, умови для творчого зростання?» [122, с. 23].

М. Р. Пиліпів, досліджуючи питання оцінювання діяльності патрульного поліції у сфері забезпечення БДР, до основних критеріїв пропонує зараховувати такі:

«1) особистісні показники: а) зовнішній вигляд однострою та екіпірування патрульного, стройова виправка; б) дисциплінованість, принциповість у вирішенні службових питань, уміння будувати свої стосунки з учасниками дорожнього руху, здатність працювати над усуненням особистих недоліків, авторитет у колективі та серед населення; в) професійна підготовка

патрульного (знання законодавства, вимог відомчих наказів, методичних рекомендацій та тактико-спеціальна підготовка, володіння іноземними мовами); г) стан здоров'я та фізична підготовленість, уміння володіти табельною вогнепальною зброєю, прийомами рукопашного бою, спеціальними засобами індивідуального захисту та активної оборони, здатність переносити психофізичні навантаження та труднощі служби;

2) результати службової діяльності у сфері забезпечення БДР: а) ініціативність у виявленні порушень ПДР й інших порушень правил, норм і стандартів у сфері забезпечення БДР; б) активність у використанні технічних засобів, що застосовуються поліцією для виявлення та фіксації порушень ПДР; в) якість оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, зокрема оформлення матеріалів ДТП; г) кількість підтверджених скарг, що надійшли стосовно поліцейського або постанов (ухвал) суддів щодо скасування винесених ним постанов, направлення адміністративних матеріалів на доопрацювання; ґ) контроль стану утримання дорожнього покриття вулиць і доріг, дорожніх споруд на них, технічних засобів регулювання дорожнього руху, транспортних і пішохідних огороджень, дорожньої розмітки, зовнішнього освітлення тощо, документування (за допомогою засобів фото- та відеофіксації), виявлених недоліків та порушень у цій сфері для подальшого інформування відповідальних працівників підрозділу поліції (сектору організації дорожнього руху або превенції); д) виявлення перешкод у дорожньому русі, ужиття в межах компетенції заходів щодо їх усунення та забезпечення інформування про це учасників дорожнього руху, обмеження або перекриття, у визначених законом випадках, дорожнього руху для забезпечення безпеки громадян, збереження їх життя та здоров'я; е) надання помірної допомоги учасникам дорожнього руху; є) професіоналізм дій під час ускладнення дорожньої обстановки; ж) уміння регулювати дорожній рух; з) уміння надавати першу домедичну допомогу постраждалим; і) забезпечення

безпеки учасників дорожнього руху й особистої безпеки працівниками патрульної поліції під час нагляду за дорожнім рухом тощо» [241, с. 202].

Не піддаючи критиці зазначену позицію, зауважимо, що такі критерії, на нашу думку, більше стосуються внутрішнього, так званого відомчого оцінювання ефективності діяльності патрульної поліції.

Слід зазначити, що поліцейська діяльність може оцінюватися не тільки щодо органу поліції чи його структурного підрозділу, а щодо конкретного працівника поліції.

В юридичних студіях наявна чимала кількість досліджень, присвячених критеріям оцінювання працівників поліції, що також характеризується неоднозначністю поглядів. Наведемо деякі з них.

Наприклад, В. Г. Залужний серед критеріїв оцінювання поліцейських виокремлює такі види: а) професійні: встановлення результатів службової діяльності, а саме: виконання передбачених посадою завдань, проходження підвищення кваліфікації, наявність заохочень та/або дисциплінарних стягнень, визначення найбільш характерних та істотних недоліків у професійній діяльності та особистій поведінці; б) особистісні: стан здоров’я та фізична підготовленість, дисциплінованість, принциповість у вирішенні службових питань, уміння працювати з інформацією, стійкість моральних принципів, сміливість, організованість, здатність контролювати власні емоції, поведінка поза службою тощо; в) ділові: наявність лідерських умінь та навичок, уміння будувати свої стосунки з громадянами та колегами, уміння приймати ефективні рішення, авторитет у колективі та серед населення, почуття особистої відповідальності тощо [242, с. 74].

Узагальнюючи вищенаведене, цілком підтримуємо позицію, що якісна оцінка разом із кількісними показниками, які спираються на кримінальну статистику, може стати новою системою оцінки ефективності роботи поліції. При цьому необхідно, аби нова система оцінювання орієнтувалася на людей та

їхні потреби, а не на відомчу статистику як штучний доказ ефективності своєї роботи вищому керівництву [243].

Слід зазначити, що аналіз зарубіжної практики оцінювання ефективності діяльності працівників патрульної поліції свідчить про активне запровадження в її систему показників продуктивності, до якої зараховують різні багатомірні показники.

Як приклад, у Сполучених Штатах Америки було запроваджено інноваційну систему оцінювання діяльності працівників патрульної поліції під назвою «Цінність вище заміни поліцейського» (прим. – мовою оригіналу Value Over Replacement Cop (VORC), яка являє собою метрику, що аналізує 12 показників діяльності патрульного поліцейського і генерує єдине число, за допомогою якого можна кількісно визначити й оцінити продуктивність діяльності будь-якого працівника [244].

Схожою є система оцінювання працівників патрульної поліції під назвою Z-score per Productive Time, яка оцінює ефективність роботи кожного працівника з погляду продуктивного часу з використанням комбінації показників, до яких, наприклад, належать накладені штрафи за порушення правил дорожнього руху, керування транспортним засобом у стані сп’яніння, здійснені затримання, витрачений час на підготовку звітів, реагування на виклики, надання допомоги іншим підрозділам поліції тощо [245].

На нашу думку, запровадження практики обрахування продуктивності діяльності працівників патрульної поліції в систему внутрішнього оцінювання ефективності її діяльності є, безсумнівно, доцільним. Її можна використовувати в кадровому забезпеченні діяльності зазначеного органу при визначенні преміювання, заохочення, розгляду питань щодо переміщення поліцейських тощо.

Узагальнюючи положення чинного законодавства щодо оцінювання ефективності діяльності патрульної поліції, наукові розвідки вчених, зазначимо,

що критерії, за якими оцінюють ефективність діяльності патрульної поліції в Україні, можна ранжувати на такі групи:

1) за сферою застосування:

- внутрішні – критерії, за якими здійснюють оцінювання внутрішньоорганізаційної діяльності підрозділів патрульної поліції. Зазвичай ці критерії застосовують при реалізації відомчого оцінювання поліцейської діяльності керівництвом, спеціально створеними контролюючими підрозділами;

- зовнішні – критерії, за якими здійснюють оцінювання завнішньоорганізаційної діяльності підрозділів патрульної поліції. Такі критерії переважно є основою незалежного оцінювання поліцейської діяльності з визначення рівня довіри населення до поліції і застосовуються незалежними соціологічними службами;

2) за змістом оцінювання:

- загальні – критерії, які застосовують для оцінювання поліцейської діяльності всіх підрозділів патрульної поліції та їх працівників;

- спеціальні – критерії, які застосовують для окремих підрозділів патрульної поліції залежно від особливостей їх діяльності;

3) залежно від ступеня формалізації:

- кількісні – критерії, які передбачають оцінювання кількісної інформації, що характеризує поліцейську діяльність. Вони ґрунтуються на обліково-аналітичній інформації, яку узагальнюють за результатами роботи підрозділів патрульної поліції та їх працівників за основними напрямами діяльності;

- якісні критерії – критерії, які передбачають оцінювання ефективності поліцейської діяльності та задоволеності наданням поліцейських послуг;

4) за об’єктом оцінювання:

- критерії оцінювання поліцейської діяльності органу патрульної поліції (чи підрозділу);

- критерії оцінювання поліцейської діяльності працівника патрульної поліції.

Вибір тих чи тих критеріїв оцінювання ефективності поліцейської діяльності залежить від кожного конкретного випадку, мети, завдань проведення оцінювання, суб'єктів, що його здійснюють, і повинен здійснюватися з урахуванням усіх об'єктивних і суб'єктивних обставин.

Висновки до розділу 3

У результаті здійснення характеристики організаційних засад діяльності патрульної поліції зроблено такі висновки:

1. Сформульовано поняття інструментів діяльності патрульної поліції як зовнішнє організаційно-правове, практичне вираження їх діяльності у сфері забезпечення публічного порядку й безпеки, дотримання прав і законних інтересів громадян, забезпечення безпеки дорожнього руху, протидії злочинності у вигляді сукупності дій правового та неправового характеру, що здійснюються уповноваженими посадовими особами патрульної поліції в межах їхньої компетенції.

2. Констатовано, що з'ясування правової природи відомчої адміністративної нормотворчості як юридичного механізму, спрямованого на реалізацію правових інструментів адміністрування в діяльності патрульної поліції, виступає першорядним завданням науки адміністративного права. У діяльності патрульної поліції зазначена правова форма реалізується за двома напрямами: а) видання нормативних актів управління, норми яких спрямовані на реалізацію зовнішньоуправлінської функції адміністративної діяльності патрульної поліції; б) участь у реалізації нормотворчої функції у формі проєктної діяльності.

До повноважень патрульної поліції у сфері видання індивідуальних актів управління зараховано: а) видачу дозволів; б) видачу погоджувальних

документів у сфері безпеки дорожнього руху; в) винесення обов'язкових для виконання приписів; г) винесення постанов про накладення адміністративних стягнень – за результатами провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зроблено висновок про те, що видання індивідуальних актів управління є процедурною діяльністю, а отже, діяльність патрульної поліції в цій сфері повинна визначатися з урахуванням приписів Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 грудня 2022 року № 2073-IX.

Наголошено, що індивідуальні акти управління керівника Департаменту патрульної поліції стосуються суто внутрішньоорганізаційної діяльності патрульної поліції.

3. Аналіз правозастосовної діяльності патрульної поліції та власний практичний досвід роботи в зазначених підрозділах дозволив виокремити такі види адміністративних договорів, характерних для їх поліцейської діяльності: договори у сфері державних закупівель; меморандуми про взаємодію, співпрацю; контракти про проходження служби в поліції.

4. Констатовано, що неправові інструменти відіграють допоміжну роль порівняно з правовими інструментами діяльності патрульної поліції, оскільки передбачають реалізацію організаційних заходів та матеріально-технічних дій, спрямованих на підвищення ефективності поліцейської діяльності, узгодження і синергічний розподіл сил та засобів.

5. На підставі аналізу юридичної літератури вдосконалено розуміння поняття «методи діяльності патрульної поліції», під якими запропоновано розуміти врегульовану нормами адміністративного права сукупність правових засобів, що дозволяють працівникові патрульної поліції впливати на волю та свідомість людей, метою застосування яких є запобігання й припинення адміністративних правопорушень, формування в громадян правомірної поведінки та поваги до суспільства.

Методи діяльності патрульної поліції досліджено з позиції їх класичного розуміння в адміністративно-правовій доктрині, виокремлено їх характерні

ознаки та здійснено систематизацію їх заходів. Удосконалено класифікацію заходів адміністративного примусу в діяльності патрульної поліції, які ранжовано на чотири групи: заходи адміністративного припинення загального призначення; заходи адміністративного припинення спеціального призначення; заходи адміністративного припинення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Виокремлено проблемні моменти реалізації окремих заходів адміністративного примусу, серед яких: проведення перевірок технічного стану транспортних засобів, які підлягають обов'язковому технічному контролю із застосуванням мобільних діагностичних станцій; реалізація патрульними поліцейськими повноважень із перевірки у водіїв наявності договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів; здійснення тимчасового вилучення тварин, відсторонення осіб від керування транспортними засобами, морськими, річковими, малими, спортивними суднами або водними мотоциклами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції. Надано пропозиції щодо їх вирішення шляхом внесення змін та доповнень до положень чинного законодавства.

6. Кадрове забезпечення діяльності патрульної поліції визначено як систематичну діяльність, уповноважених на те посадових осіб, метою якої є забезпечення структурних підрозділів патрульної поліції поліцейськими, які мають необхідний рівень кваліфікації для реалізації завдань поліцейської діяльності.

Виокремлено проблеми кадрового забезпечення діяльності патрульної поліції та запропоновано заходи щодо його вдосконалення за основними елементами його структури: організаційно-штатна робота; добір працівників

патрульної поліції; моніторинг кадрів; підготовка кадрів; оцінювання ефективності діяльності патрульної поліції.

Обґрунтовано доцільність проведення на системній основі процедур діагностики та прогнозування кадрової ситуації конкретного територіального органу патрульної поліції та забезпечення внесення своєчасних пропозицій до Департаменту патрульної поліції щодо ініціювання оптимізації його організаційної структури; створення Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик основних посад Національної поліції, у якому варто окремо прописати кваліфікаційні вимоги до посад в патрульній поліції; запровадження в діяльності закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, спеціалізованої освітньо-професійної програми за спеціалізацією «патрульна поліція»; запровадження практики обрахування продуктивності діяльності працівників патрульної поліції в систему внутрішнього оцінювання ефективності її діяльності.

7. Із метою вдосконалення законодавства, що визначає діяльність патрульної поліції, доведено необхідність:

- доповнення повноважень керівника Департаменту патрульної поліції, визначених в Положенні про Департамент патрульної поліції:

пп. 2-1 п. 4 таким змістом: «визначає посадових осіб Департаменту, його територіальних (відокремлених) підрозділів уповноважених на здійснення адміністративного провадження та прийняття відповідних адміністративних актів»;

пп. 18-1 п. 4 таким змістом: «організовує в установленому порядку створення та діяльність комісій з розгляду скарг»;

- прийняття Інструкції з організації нормотворчої діяльності в органах Національної поліції України, яка створить правові підвалини щодо визначення тих правових інструментів публічного адміністрування в діяльності поліції, зокрема й патрульної поліції, прийняття яких входить / не входить до компетенції керівника патрульної поліції, а також керівників інших

міжрегіональних територіальних органів поліції;

- внесення змін до ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» та ст. 51-3 Закону України «Про дорожній рух» у частині визначення повноважень Національної поліції на проведення перевірок технічного стану транспортних засобів, які підлягають обов'язковому технічному контролю, а також розробку та прийняття Порядку проведення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України перевірок технічного стану транспортних засобів, які підлягають обов'язковому технічному контролю, який би конкретизував зазначені повноваження;

- внесення змін до п. 21.2 статті 21 Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» у частині зазначення як підстави для перевірки наявності договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;

- внесення змін до Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженої наказом МВС України від 06 листопада 2015 року №1376, зокрема, доповнення її розділом «Оформлення матеріалів про тимчасове вилучення тварини», у якому має бути конкретизовано положення Порядку тимчасового вилучення тварини, визначеного Кабінетом Міністрів України;

- приведення положень Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України та міністерством охорони здоров'я України від 09 листопада 2015 року № 1452/735, у відповідність до положень ст. 266 КУпАП, а також необхідність прийняття нової редакції п. 7 розділу II названої інструкції такого змісту:

«Установлення стану алкогольного сп’яніння здійснюється на підставі огляду, який проводиться згідно з вимогами цієї Інструкції поліцейським із використанням спеціальних технічних засобів, показники яких після проведення тесту мають цифровий показник більше 0,25 проміле алкоголю в крові»;

- внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині виокремлення структурного складника кодексу, у якому передбачити статті, де визначено поняття щодо обвинувачення в провадженні у справі про адміністративне правопорушення, а також перелік осіб, які є стороною обвинувачення, а також передбачення участі прокурора як сторони обвинувачення тільки у справах про адміністративні правопорушення, які підвідомчі суду (судді).

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, яке полягає в комплексному дослідженні адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції в Україні, у результаті чого сформульовано низку нових наукових положень, висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. За результатами дослідження сформульовано такі основні висновки:

1. Наявні наукові дослідження в адміністративно-правовій науці, що стосуються діяльності патрульної поліції, покласифіковано на дві групи за ознакою предмета дослідження: 1) дослідження, присвячені розгляду окремих функцій зовнішньої адміністративної діяльності патрульної поліції; 2) дослідження, присвячені окремим питанням внутрішньої (управлінської) адміністративної діяльності патрульної поліції. Визначено актуальні напрями досліджень, які потребують першочергової розробки. З'ясовано, що від моменту утворення патрульної поліції (2015 р.) в адміністративно-правовій науці переважно приділяли увагу дослідженню діяльності патрульної поліції в контексті її адміністративно-юрисдикційної функції та функції забезпечення безпеки дорожнього руху, проте комплексних досліджень адміністративно-правових засад її діяльності не здійснювали.

2. Запропоновано авторську дефініцію поняття «адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції» як визначену адміністративно-правовими нормами систему характеристик зовнішньоорганізаційної та внутрішньоорганізаційної діяльності патрульної поліції на сучасному етапі розвитку поліцейської діяльності, що розкривають її роль і функціональне призначення.

До системи характеристик адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції зараховано:

- нормативно-правові засади діяльності зазначеного підрозділу Національної поліції України як правове підґрунтя для реалізації поліцейської діяльності патрульною поліцією;

- характеристику адміністративно-правового статусу як інституційного складника адміністративно-правових засад їх діяльності, що розкриває мету, завдання, принципи, функції та напрями поліцейської діяльності патрульною поліцією;

- організаційні засади, що безпосередньо розкривають інструментно-методологійну характеристику їх діяльності.

3. Досліджено нормативно-правові засади діяльності патрульної поліції, розгляд яких дозволив виділити такі основні недоліки наявних нормативно-правових актів: відсутність спеціалізованого відомчого нормативно-правового акта, який визначає організаційно-правові засади діяльності підрозділів патрульної поліції, що є властивим для інших структурних підрозділів Національної поліції України; наявність прогалин та колізій у чинному законодавстві, що негативно позначається на правозастосуванні; нормативна неврегульованість окремих повноважень патрульної поліції. Зроблено висновок про те, що весь масив законодавчого регулювання їх діяльності можна розподілити на дві групи: загальні нормативно-правові акти, дія яких поширюється на всі підрозділи Національної поліції або які врегульовують суспільні відносини, дотичні до діяльності патрульної поліції, та спеціальні нормативно-правові акти, які конкретизують повноваження діяльності зазначених підрозділів, які структуровано за такими критеріями: нормативно-правові акти, що визначають контрольні повноваження патрульної поліції; нормативно-правові акти, що визначають дозвільні повноваження патрульної поліції; нормативно-правові акти, що визначають адміністративно-юрисдикційні повноваження патрульної поліції; нормативно-правові акти, що визначають повноваження з реалізації заходів адміністративного примусу; нормативно-правові акти, що визначають організаційно-управлінські аспекти їх

діяльності. Наголошено на необхідності прийняття спеціалізованого нормативно-правового акта, спрямованого на забезпечення визначення основних завдань і функцій патрульної поліції, правове врегулювання різних напрямів її оперативно-службової діяльності (наприклад, Інструкції з організації діяльності патрульної поліції), який би визначив організаційно-правові засади діяльності цього підрозділу.

3. Під адміністративно-правовим статусом патрульної поліції пропонуємо розуміти адміністративно-правове положення патрульної поліції у структурі органів Національної поліції України, закріплене адміністративно-правовими нормами, що визначають специфічну мету, завдання, принципи, функції, напрями її діяльності, спрямовані на реалізацію загальних та спеціальних поліцейських повноважень. Виокремлено такі блоки елементів, що свідчать про специфічність адміністративно-правового статусу патрульної поліції: а) цільовий блок, який містить у собі нормативно визначені мету, завдання, принципи, функції та напрями діяльності патрульної поліції; б) компетенційний блок, що містить у собі повноваження патрульної поліції, спрямовані на реалізацію завдань та функцій зовнішньої та внутрішньої поліцейської діяльності; в) зовнішньоорганізаційний блок, який націлений на нормативне визначення місця патрульної поліції у структурі Національної поліції України, урегулювання порядку її утворення, реорганізації та ліквідації, особливостей її взаємодії з іншими органами Національної поліції; г) внутрішньоорганізаційний блок, який спрямований на нормативно-правове закріплення порядку внутрішньовідомчого управління, взаємодії між окремими структурними підрозділами патрульної поліції тощо.

4. Наголошено, що мету діяльності патрульної поліції доцільно розглядати з позиції довгострокової орієнтації її поліцейської діяльності. З огляду на це запропоновано її розуміння як створення безпечного середовища шляхом забезпечення населення якісним поліцейським обслуговуванням,

зміцнення довіри суспільства до поліції через запровадження людиноцентованого підходу в її діяльності.

5. На підставі узагальнень положень чинного законодавства, теоретико-методологійних розробок конкретизовано та систематизовано завдання патрульної поліції, які, на думку автора, повинні знайти своє нормативне закріплення на рівні спеціалізованого нормативно-правового акта.

4. Принципи діяльності патрульної поліції визначено як комплекс формально визначених і неформалізованих керівних засад, дотримання яких є обов'язковим під час реалізації поліцейської діяльності. До неформалізованих принципів діяльності патрульної поліції запропоновано зарахувати: принцип толерантності, нульової толерантності до всіх проявів насильства та принцип безбар'єрності.

5. Зроблено висновок, що специфіку адміністративно-правового статусу патрульної поліції характеризує тріада структурних елементів «функції – напрями – повноваження».

Функції діяльності патрульної поліції визначено як обумовлені метою основні напрями її діяльності в процесі вирішення завдань, що покладають на зазначені підрозділи. Виокремлено п'ять основних функцій у діяльності патрульної поліції, серед яких: публічно-сервісна функція, превентивна функція, юрисдикційна функція, функція забезпечення безпеки дорожнього руху, дозвільна функція.

Визначено, що напрями адміністративної поліцейської діяльності патрульної поліції – це складники реалізовуваних цими підрозділами функцій, у межах яких виконують нормативно визначені повноваження із застосуванням певних форм та методів діяльності. Викладено авторське бачення щодо переліку напрямів, що характеризують адміністративну поліцейську діяльність патрульної поліції на сучасному етапі її розвитку, до яких зараховано: нагляд за дорожнім рухом; контроль за технічним станом транспортних засобів; контроль за організацією перевезень; контроль за технічним станом доріг; превентивна

(профілактична) діяльність; адміністративно-юрисдикційна діяльність; діяльність із забезпечення публічної безпеки і порядку; надання адміністративних послуг; обліково-аналітична діяльність; співпраця з органами державної влади, місцевого самоврядування та населенням на засадах партнерства.

Досліджено повноваження патрульної поліції з позиції нормативно визначеної системи правообов'язків, спрямованої на реалізацію функцій та напрямів їх поліцейської діяльності. Обґрунтовано новий підхід щодо структурно-організаційної визначеності підрозділів патрульної поліції в загальній структурі Національної поліції України через об'єднання Департаменту патрульної поліції і Департаменту превентивної діяльності в єдину систему з чітким розмежуванням повноважень її структурних підрозділів за функціональним принципом шляхом створення у структурі поліції нового органу – Департаменту поліції превентивної діяльності.

6. З'ясовано, що інструментами діяльності патрульної поліції є зовнішнє організаційно-правове, практичне вираження їх діяльності у сфері забезпечення публічного порядку й безпеки, дотримання прав і законних інтересів громадян, забезпечення безпеки дорожнього руху, протидії злочинності у вигляді сукупності дій правового та неправового характеру, що здійснюються уповноваженими посадовими особами патрульної поліції в межах їх компетенції. Зроблено висновок, що видання актів управління та укладення адміністративних договорів як правових інструментів діяльності патрульної поліції є характерними для керівної ланки органів і підрозділів патрульної поліції, зі свого боку, учинення інших юридично значущих дій реалізовано патрульними поліцейськими в повсякденній службовій діяльності. Констатовано, що неправові інструменти відіграють допоміжну роль порівняно з правовими інструментами діяльності патрульної поліції, оскільки передбачають реалізацію організаційних заходів та матеріально-технічних дій,

спрямованих на підвищення ефективності поліцейської діяльності, узгодження й синергічний розподіл сил та засобів.

7. Досліджено методи діяльності патрульної поліції з позиції їх класичного розуміння в адміністративно-правовій доктрині, виокремлено їх характерні ознаки та здійснено систематизацію їх заходів. Удосконалено класифікацію заходів адміністративного примусу в діяльності патрульної поліції, які розподілено на чотири групи: заходи адміністративного припинення загального призначення; заходи адміністративного припинення спеціального призначення; заходи адміністративного припинення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Виокремлено проблемні моменти реалізації окремих заходів адміністративного примусу, серед яких: проведення перевірок технічного стану транспортних засобів, які підлягають обов'язковому технічному контролю із застосуванням мобільних діагностичних станцій; реалізація патрульними поліцейськими повноважень із перевірки у водіїв наявності договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів; здійснення тимчасового вилучення тварин, відсторонення осіб від керування транспортними засобами, морськими, річковими, малими, спортивними суднами або водними мотоциклами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції. Надано пропозиції щодо їх вирішення шляхом внесення змін та доповнень до положень чинного законодавства.

8. Кадрове забезпечення діяльності патрульної поліції визначено як систематичну діяльність уповноважених на те посадових осіб, метою якої є забезпечення структурних підрозділів патрульної поліції поліцейськими, що мають необхідний рівень кваліфікації для реалізації завдань поліцейської діяльності.

Виокремлено проблеми кадрового забезпечення діяльності патрульної поліції та запропоновано заходи щодо його вдосконалення за основними елементами його структури: організаційно-штатна робота; добір працівників патрульної поліції; моніторинг кадрів; підготовка кадрів; оцінювання ефективності діяльності патрульної поліції. Зокрема, обґрунтовано доцільність проведення на системній основі процедур діагностики та прогнозування кадрової ситуації конкретного територіального органу патрульної поліції та забезпечення внесення своєчасних пропозицій до Департаменту патрульної поліції щодо ініціювання оптимізації його організаційної структури; створення Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик основних посад Національної поліції, у якому необхідно окремо прописати кваліфікаційні вимоги до посад у патрульній поліції; запровадження в діяльності закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, спеціалізованої освітньо-професійної програми за спеціалізацією «патрульна поліція»; запровадження практики обрахування продуктивності діяльності працівників патрульної поліції в систему внутрішнього оцінювання ефективності її діяльності.

9. На підставі проведеного дослідження з метою вдосконалення нормативно-правових засад діяльності патрульної поліції в Україні сформульовано низку авторських пропозицій щодо внесення змін та доповнень до законодавчих актів України, а саме: до Закону України «Про Національну поліцію», Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про дорожній рух», Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» та низки підзаконних нормативно-правових актів, серед яких Положення про департамент патрульної поліції, Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами, Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак

алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції. Крім того, доведено доцільність прийняття Інструкції з організації діяльності патрульної поліції, Інструкції з організації нормотворчої діяльності в органах Національної поліції України, Порядку проведення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України перевірок технічного стану транспортних засобів, які підлягають обов’язковому технічному контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гаркуша В. В. Адміністративно-правовий статус патрульної поліції в системі Національної поліції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. №3. С. 86-88.

2. Туз Н. Д. Прогалини законодавчої бази як чинник неефективної діяльності патрульної поліції України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. №1. С. 189-198.

3. Бортник Н. П., Єсімов С. С. Проблеми нормативно-правового регулювання діяльності Національної поліції у сфері безпеки дорожнього руху. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки*. 2016. № 837. С. 29-35.

4. Кобзар О. Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Харків; Дніпропетровськ : Панов, 2015. 316 с.

5. Ярмакі Х. П., Пилипів Р. М., Веселов М. Ю. Адміністративно-правове регулювання діяльності патрульної поліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні: монографія. Житомир: Вид. О.О. Євенок, 2019. 240 с.

6. Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2021 році. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2021/Zvit_NPU_2021_.pdf .(дата звернення: 10.09.2022)

7. Безпека та довіра 2021 : за результатами досліджень 2013–2021 років, проведених у Харківській області : монографія / О. О. Сердюк, К. Л. Бугайчук, І. В. Щербакова та ін.; за заг. ред. В. В. Сокуренка. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2021. 184 с.

8. Благодир А.А., Благодир В.С., Благодир С.М. Питання вдосконалення діяльності патрульної поліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. *Право і суспільство*. 2021. №1. С. 132-138.

9. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник для підготовки до іспиту / О. М. Калюк, С. Ф. Константінов, В. А. Куліков та ін.; В. А. за ред. Кулікова. Київ: «Освіта України», 2016. 230 с.

10. Забезпечення Національною поліцією безпеки дорожнього руху: правові та організаційні аспекти: методичні рекомендації / упоряд.: В. І. Варивода, Д. А. Євдокимов, В. Г. Сюравчик, О. М. Жук та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2019. 110 с.

11. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія. Харків : Скорпион ЛТД, 2012. 756 с.

12. Положення про патрульну службу МВС України: наказ МВС України від 02 липня 2015 року № 796. *Офіційний вісник України*. 2015. № 54. Ст. 1767.

13. Сердюк А. М. Щодо визначення поняття і змісту основних завдань та функцій патрульної поліції України в сучасних умовах: адміністративно-правові аспекти. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 3. С. 45-49.

14. Давидова Н. В. Адміністративно-правове забезпечення пропаганди безпеки дорожнього руху в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2019. 232 с.

15. Абдулкадірова Е. Е. Розгляд справ про адміністративні правопорушення патрульною поліцією : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2020. 196 с.

16. Молчанов Р. Ю. Адміністративно-юрисдикційна діяльність патрульної поліції у сфері безпеки дорожнього руху : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2018. 216 с.

17. Іщук О. С. Поняття адміністративної юрисдикції : проблеми дефініції. *Форум права*. 2011. №1. С. 419-424.

18. Поліцейська діяльність : підручник / С. С. Вітвіцький, В. С. Тулінов, О. М. Мердова та ін.; за заг. ред. проф. С. С. Вітвіцького. Київ : ВД Дакор, 2021. 372 с.

19. Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокуренка. Харків: Стильна типографія, 2017. 580 с.

20. Адміністративна діяльність Національної поліції: Навч. посібник / Кол. авт. ; кер. авт. кол. к.ю.н., засл. юрист України В.А. Глуховеря. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр.. справ, 2017. 248 с.

21. Кравченко І.С. Основи управління в Національній поліції : навчальний посібник. Дніпро : Видавець Біла К. О., 2020. 212 с.

22. Михайлов В. О. Забезпечення законності та дисципліни в діяльності патрульної поліції: дис. … докт. філос.: 081 Право / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2021. 298 с.

23. Бондаренко В. В. Професійна підготовка працівників патрульної поліції: зміст і перспективні напрями: монографія. Київ : ФОП Кандиба Т. П., 2018. 524 с.

24. Криштанович М. Зарубіжний досвід державного управління діяльністю поліції і можливості його використання в Україні. *Збірник наукових праць: «Ефективність державного управління»*. 2012. №32. С. 59-66.

25. Яценко С. Л. Адміністративно-правові засади діяльності керівника в органах внутрішніх справ України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський міжнародний університет. Київ, 2009. 225 с.

26. Крищенко А. Є. Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2019. 255 с.

27. Гречишкін А. Ю. Поняття та зміст управлінської діяльності керівника міжрегіонального територіального органу патрульної поліції. *Держава та регіони. Серія Право*. 2021. №3 (73). С. 190-193.

28. Довгунь С. З. Квінтесенція адміністративно-правового регулювання засад діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. №1. С. 68-75

29. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. : Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.;

30. Адміністративне право України : підручник / В. В. Середа, О. Л. Хитра, Ю. С. Назар, Д. І. Йосифович, Я. М. Когут та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Назара. Львів : ЛьвДУВС, 2021. 680 с.

31. Аброськін В. В. Адміністративно-правові засади забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки в умовах антитерористичної операції: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський університет внутрішніх справ. Харків, 2018. 27 с.

32. Батраченко О. В. Адміністративно-правові засади діяльності національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сумський державний університет. Суми, 2017. 218 с.

33. Букін М. П., Столба В. А. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції щодо надання публічних послуг. *Право.UA* : науково-практичний журнал з проблем конституційного, цивільного, кримінального, екологічного та ін. галузей права. 2019. №3. С. 70-73.

34. Сташків Я. Я. Адміністративно-правові засади реалізації дільничними офіцерами поліції заходів індивідуальної профілактики злочинів та адміністративних правопорушень. *Правова позиція*. 2020. № 2 (27). С. 59-65.

35. Сердюк А. М. Поняття й елементи адміністративно-правового статусу патрульної поліції України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 1. Том 1. С.76-80.

36. Чирик С. В. Принципи адміністративної діяльності патрульної поліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 22 с.

37. Литвин І. І. Адміністративно-правові засади діяльності навчальних закладів. *Юридичний науковий журнал*. 2016. №3. С. 98-101.

38. Ховпун О. С. Адміністративно-правові засади здійснення медичної та фармацевтичної діяльності в Україні. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. 2020*. Вип.3 (91). С. 195-205.

39. Губанова Т. О. Адміністративно-правові засади організації та функціонування коледжів: порівняльно-правове дослідження: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 415 с.

40. Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2019. 42 с.

41. Легенький М. І. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики у сфері освіти: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2018. 43 с.

42. Манюк Г. В. Адміністративно-правові засади організації і функціонування університетів: дис. … канд.. юрид. наук: 12.00.07 / Західноукраїнський національний університет. Тернопіль, 2021. 218 с.

43. Мердова О. М., Цуркан О. П. Адміністративно-правові засади професійного навчання поліцейських: монографія. Київ: ВД «Дакор», 2020. 186 с.

44. Заброда Д. Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2(4). С. 45-51.

45. Личенко І. О. Адміністративно-правові засади публічного управління в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 78. С. 37-44.

46. Шопіна І. М. Адміністративно-правове регулювання органами внутрішніх справ України: монографія. Київ, 2011. 426 с.

47. Федчишин С. А. Дипломатична служба України: організаційно-правові засади: дис. … д-ра. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет імені В.Н. Карахіна. Харків, 2021. 511 с.

48. Про внесення змін до нормативно-правових актів Міністерства юстиції України з питань державної реєстрації нормативно-правових актів: наказ Міністерства юстиції України від 02 серпня 2007 року №592/5. *Офіційний вісник України*. 2007. № 58, /№90. Ст. 2311.

49. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 40-41. Ст. 379 (з наступними змінами та доповненнями).

50. Конституція України. Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141(з наступними змінами та доповненнями)

51. Про міжнародні договори України : закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540 (з наступними змінами та доповненнями).

52. Конвенція про дорожній рух від 08 листопада 1968 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_041#Text (дата звернення: 02.02.2020)

53. Конвенція про дорожні знаки та сигнали від 8 листопада 1968 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_902#Text (дата звернення: 02.02.2020)

54. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 31. Ст. 338 (з наступними змінами та доповненнями)

55. Про перевезення небезпечних вантажів: Закон України від 06.04.2000 № 1644-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. №28. Ст. 222 (з наступними змінами та доповненнями).

56. Про автомобільний транспорт: Закон України від 05.04.2001 №2344-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 22. Ст.105 (з наступними змінами та доповненнями).

57. Про автомобільні дороги : Закон України від 08 вересня 2005 року № 2862-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №51. Ст.556 (з наступними змінами та доповненнями).

58. Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів: Закон України від 01.07.2004 р. № 1961-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 1. Ст.1 (з наступними змінами та доповненнями).

59. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. № 51. Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).

60. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05 квітня 2001 року № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст.131 (з наступними змінами та доповненнями).

61. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. №№ 40-44. Ст.356 (з наступними змінами та доповненнями).

62. Про Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 року № 1306. *Офіційний вісник України*. 2001. № 41. Ст. 1852 (з наступними змінами та доповненнями).

63. Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі : постанова Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2017 р. № 833. *Офіційний вісник України*. 2017. № 92. Ст. 2800 (з наступними змінами та доповненнями).

64. Про затвердження Порядку проведення обов'язкового технічного контролю та обсягів перевірки технічного стану транспортних засобів, технічного опису та зразка протоколу перевірки технічного стану транспортного засобу: постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2012 р. № 137. *Офіційний вісник України*. 2012. № 16. Ст. 581 (з наступними змінами та доповненнями).

65. Поліцейські використовуватимуть мобільні діагностичні станції для перевірки технічного стану деяких авто. URL: https://porady.org.ua/politseyski-vykorystovuvatymut-mobilni-diahnostychni-stantsiyi-dlya-perevirky-tekhnichnoho-stanu (дата звернення 20.02.2020)

66. Про затвердження Порядку формування загальнодержавної бази даних про результати обов'язкового технічного контролю транспортних засобів, доступу до неї та встановлення розміру плати за надання таких послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2012 року № 512. *Офіційний вісник України*. 2012. № 44. Ст. 1700 (з наступними змінами та доповненнями).

67. Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів: постанова Кабінету Міністрів України від 07 вересня 1998 р. №1388. *Офіційний вісник України*. 1998. № 36. Ст. 1327 (з наступними змінами та доповненнями).

68. Про затвердження Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2006 р. № 1567. *Офіційний вісник України*. 2006. № 45. Ст. 3011 (з наступними змінами та доповненнями).

69. Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту: постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1997 року №176. *Офіційний вісник України*. 1997. № 8. Том 2. Ст. 142 (з наступними змінами та доповненнями).

70. Про заходи щодо збереження автомобільних доріг: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 879. *Офіційний вісник України*. 2007. № 48. Ст. 1978 (з наступними змінами та доповненнями).

71. Про затвердження Порядку тимчасового вилучення посвідчення водія на транспортний засіб та його повернення: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. №1086. *Офіційний вісник України*. 2008. № 98. Ст. 3224 (з наступними змінами та доповненнями).

72. Про затвердження Порядку тимчасового затримання працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції транспортних засобів та їх зберігання: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 року № 1102. *Офіційний вісник України*. 2008. № 98. Ст. 3240 (з наступними змінами та доповненнями).

73. Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 р. № 1103. *Офіційний вісник України*. 2008. № 98. Ст. 3240 (з наступними змінами та доповненнями).

74. Про проїзд великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами:

постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2001 року №30. *Офіційний вісник України*. 2001. № 3. Ст. 75 (з наступними змінами та доповненнями).

75. Про затвердження Єдиних правил ремонту та утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних проїздів, правил користування ними та охорони: постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1994 року №198. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-94-%D0%BF#Text (дата звернення: 24.02.2022).

76. Про затвердження правил паркування транспортних засобів: постанова Кабінету Міністрів України від 03 грудня 2009 року № 1342. *Офіційний вісник України*. 2009. № 96. Ст. 3314 (з наступними змінами та доповненнями).

77. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877. *Офіційний вісник України. 2015*. №89. Ст. 2971 (з наступними змінами та доповненнями).

78. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 02.07.2015 р. № 796. *Офіційний вісник України*. 2015. № 54. Ст. 1767.

79. Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції: наказ Національної поліції України від 06.11.2015 року № 73 (у редакції наказу Національної поліції України від 19.12.2022 №903).

80. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : наказ МВС України від 07 листопада 2015 року № 1395. *Офіційний вісник України*. 2015. № 88. Ст. 2964 (з наступними змінами та доповненнями).

81. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі: наказ МВС України від

13 січня 2020 року № 13. *Офіційний вісник України*. 2020. № 12. Ст. 511 (з наступними змінами та доповненнями).

82. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : наказ МВС України від 06 листопада 2015 року № 1376. *Офіційний вісник України*. 2015. № 99. Ст. 3405 (з наступними змінами та доповненнями).

83. Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції : наказ МВС України та МОЗ України від 09 листопада 2015 року № 1452/735. *Офіційний вісник України*. 2015. № 88. Ст. 2965 (з наступними змінами та доповненнями).

84. Про затвердження Порядку винесення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України термінового заборонного припису стосовно кривдника: наказ МВС України від 01 серпня 2018 року № 654. *Офіційний вісник України*. 2018. № 69. Ст. 2341.

85. Про затвердження Порядку проведення оцінки ризиків вчинення домашнього насильства: Наказ Міністерства соціальної політики України та Міністерства внутрішніх справ України від 13 березня 2019 року №369/180. *Офіційний вісник України*. 2019. №30. Ст. 1078.

86. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

87. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. : Ю. С. Шемшученко. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5 : П–С. 2003. 736 с.

88. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Харків : Еллада, 2006. 776 с.

89. Алексійчук М. М. Адміністративно-правовий статус міського, районного органу внутрішніх справ: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2009. 20 с.

90. Хоміній С. В. Забезпечення охорони та безпеки правосуддя в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Донецький державний університет внутрішніх справ. Маріуполь, 2021. 228 с.

91. Назар Т. Я. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії підрозділів Національної поліції України та центрів соціальних служб у профілактиці правопорушень : монографія. Львів : СПОЛОМ, 2021. 196 с.

92. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. Х. : Консум, 2001. 656 с.

93. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: монографія. Ірпінь: Видавництво Національного університету державної податкової служби України, 2013. 342 с.

94. Ківалов С. В., Біла Р. Л. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник. Вид. 2-е, перероб і доп. Одеса: Юридична література. 2020. 312 с.

95. Гусар О. А. Адміністративно-правовий статус персоналу державного управління. *Адміністративне право і процес*. 2013. №2. С. 116-123/

96. Золотарьова М. К. Адміністративно-правовий статус державних податкових інспекцій : монографія / за заг. ред. С. В. Пєткова. Запоріжжя : КПУ, 2010. 164 с.

97. Балика Г. О. Адміністративно-правовий статус Пенсійного фонду України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2015. 221 с.

98. Виконавча влада і адміністративне право / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Ін-Юре, 2002. 668 с.

99. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

100. Ластович Д. М. Поняття адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг. *Наше право*. 2015. № 6. С. 71-75.

101. Катрич Д. К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. № 36/2. 2016. С. 31–35.

102. Дмитрик Р.В. Адміністративно-правовий статус поліцейського в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. 204 с.

103. Назар Т. Я. Адміністративно-правовий статус підрозділів ювенальної превенції Національної поліції як суб'єктів профілактики правопорушень. *Юридичний науковий журнал*. 2020. №4. С. 188-190

104. Волокітенко І. Адміністративно-правовий статус підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. №6/2. С. 42-46

105. Фелик В. І. Особливості адміністративно-правового статусу Національної поліції України як суб'єкта профілактичної діяльності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 3. С. 181-189.

106. Парханов Г. Р. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності : поняття та структура. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2018. № 36. Том 1. С. 144-147.

107. Сердюк А. М. Поняття й елементи адміністративно-правового статусу патрульної поліції України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Випуск 1. Том 3. С. 76-80.

108. Бригінець О. О. Адміністративно-правовий статус Державної податкової служби України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет Державної податкової служби. Ірпінь, 2011. 220 с.

109. Павелків С. Р. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства України: автореф.

дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2013. 22 с.

110. Сокуренко В.В. Визначення елементів адміністративно-правового статусу публічних органів управління в сфері оборони. URL: https://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/1174/Vyznachennia%20elementiv%20administratyvno_pravovoho%20statusu%20publichnykh%20orhaniv%20upravlinnia%20v%20sferi%20oborony_Sokurenko_2015.pdf?sequence=1 (дата звернення 26.06.2022)

111. Дронік Д.С. Завдання та функції патрульної поліції як структурного підрозділу Національної поліції України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. №№. С.98-103

112. Теоретико-методологічні засади державного управління: формування понятійного апарату : метододичні рекомендації / В. В. Корженко, В. В. Говоруха, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. В. В. Корженка. Київ : НАДУ, 2009. 56 с.

113. Середа В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р.-В. В. Адміністративне право : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.

114. Денисюк Д. С. Завдання Національної поліції України: проблеми законодавчого закріплення. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. №8. С. 100-104.

115. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ., 2007. 22 с.

116. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. редакцією О. А. Банчука. Київ: Москаленко О.М., 2013. 588 с.

117. Шило Є. П. Організаційно-правове забезпечення діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2021. 225 с.

118. Солнцева Х. В. Організація поліцейської діяльності в Україні та США: структура. *Право і Безпека*. 2016. № 1 (60). С. 69–73.

119. Фільштейн М.В. Поліцейські органи Прибалтійських держав-членів Європейського Союзу (Латвія, Литва, Естонія): організація та правове забезпечення діяльності в сфері внутрішніх справ: дис. …канд. юрид. наук: 12.00.07 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2016. 228 с.

120. Поліцейська (адміністративна) діяльність : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. І. Безпалової. Харків : ХНУВС, 2020. 396 с.

121. Кобзін Д., Черноусов А. Оцінка інституційної спроможності управління патрульної поліції в Луганській області. Харків, Харківський інститут соціальних досліджень. 2020. 28 с.

122. Кобзін Д., Черноусов А. Оцінка інституційної спроможності управління патрульної поліції в Донецькій області. Харків, Харківський інститут соціальних досліджень. 2020. 32 с.

123. Головков О. М. Адміністративна діяльність дільничних офіцерів поліції: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Донецький юридичний інститут МВС України. Кривий Ріг, 2019. 227 с.

124. Сокуренко В. В. Принципи правоохоронної діяльності Національної поліції України. *Вісник ХНУВС*. 2016. №4(75). С. 118-124.

125. Шевчук Г. Принципи та завдання діяльності Національної поліції України. *Адміністративне право і процес*. 2019. №7. С. 120-124.

126. Скакун І. В. Принципи діяльності Національної поліції щодо протидії домашньому насильству. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Випуск 1 (26). Том 4. С. 131-134;

127. Шека Ю. Ю. До питання про класифікацію принципів адміністративної діяльності поліції України. *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених, курсантів та студентів в умовах*

воєнного стану: тези доповідей всеукраїнської науково-практичної конференції. м. Харків, 22 черв. 2022 р. Харків, 2022. С. 492-495.

128. Бурденюк В. М. Засади та принципи діяльності національної поліції України. *Право.ua*. 2015. № 3. С. 58-63.

129. Карбовський Д. Принципи адміністративної діяльності територіальних органів Національної поліції України. *Адміністративне право і процес*. 2020. №4. С. 153-156.

130. Солонар А. В. Принципи діяльності поліції в Україні та за кордоном. *Правові горизонти*. 2017. Вип. 4(17). С. 62-67.

131. Ніколенко Л. М. Принципи діяльності поліції: сутність та особливості. *Українська поліцейїстика: теорія, законодавство, практика*. 2021. №1(1). С. 19-24.

132. Взаємодія поліції та громади. Досвід відділу зав'язків з громадськістю Департаменту патрульної поліції. Київ, 2020. 97 с. URL: https://issuu.com/cupdp/docs/community_policing_internet (дата звернення: 01.09.2022)

133. Про схвалення Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року: постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2021 р. № 366-р. *Офіційний вісник України*. 2021. №36. Ст. 2154.

134. МВС активно долучається до державної програми з безбар'єрності – Катерина Павліченко. URL: https://invak.info/zakony-i-prava/mvs-aktivno-doluchayetsya-do-derzhavnoyi-programi-z-bezbaryernosti-katerina-pavlichenko.html (дата звернення 02.09.2022)

135. Крищенко А. Є. Завдання та функції Національної поліції України як учасника адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Науковий вісник академії внутрішніх справ*. 2017. № 2(103) С. 121-128.

136. Денисюк Д. С. Функції Національної поліції України: поняття та класифікація. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. №4. С. 114-117.

137. Шпаков Е. Ю., Гвасалія Д. С. Соціальна функція держави. http://www.rusnauka.com/15_APSN_2010/Economics/67943.doc.htm (дата звернення: 02.09.2022).

138. Чак Є. Д. Чи правильно ми говоримо? Київ: Освіта, 1997. 240 с.

139. Гуржій Т. О. Державна політика безпеки дорожнього руху – теоретикоправові та організаційні засади: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07 / ДНДІ МВС України. К., 2011. 551 с.

140. Дронік Д. С. Актуальні питання нормативного визначення організаційно-правових засад діяльності патрульної поліції. *Актуальні питання адміністративного права та процесу*: матеріали всеукраїнської наукової конференції молодих вчених. м. Маріуполь, 03 грудня 2021. Маріуполь, 2021. С. 102-105.

141. Доценко О. С. Основні напрями діяльності поліції зарубіжних країн, основним завданням яких виступає забезпечення безпеки. *Митна справа*. 2014. №2(92). Ч. 2. Кн. 2. С. 217-221.

142. Бесчастний В. М., Мердова О. М., Тулінов В. С., Сахно А. П. Адміністративна діяльність Національної поліції : загальна частина : навчальний посібник. К. : Видавництво «Дакор», 2017. 248 с.

143. Соколенко О. Напрямки правоохоронної діяльності: особливості теоретичного розуміння. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Сер.: Юридичні науки. 2012. № 93. С. 69-72.

144. Бєлих Д. В., Собакарь А. О. Адміністративна діяльність Державної автомобільної інспекції МВС України : монографія. Київ. : «МП Леся», 2015. 205 с.

145. Профілактична (превентивна) діяльність патрульної поліції : навчальний посібник / О. І. Ульянов, О. Т. Ніколаєв, О. Ю. Конєв, Є. Ф. Бахчеван. Одеса: ОДУВС, 2017. 117 с.

146. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України : навч. посіб. / за заг. ред. О. І. Безпалової. Харків : ХНУВС, 2021. 468 с.

147. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

148. Армаш Н. О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус: монографія. Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. 248 с.

149. Троян В. А. Особливості публічно-сервісних повноважень Національної поліції у сфері охорони прав і свобод людини та інтересів держави. *Наше право*. 2017. № 1. С. 33-42

150. Забезпечення Національною поліцією безпеки дорожнього руху: правові та організаційні аспекти: методичні рекомендації / В. І. Варивода, Д. А. Євдокимов, В. Г. Сюравчик, О. М. Жук; І. І. Риндюк. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2019. 110 с.

151. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07 грудня 2017 року № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. Ст. 35 (із наступними змінами і доповненнями).

152. Департаменти патрульної поліції та превентивної діяльності можуть об'єднати – заступник глави МВС Яровий. URL: https://hromadske.ua/posts/departamenty-patrulnoi-politsii-ta-preventyvnoi-diialnosti-mozhut-obiednaty-zastupnyk-hlavy-mvs-yarovyi (дата звернення: 03.09.2022)

153. Поліція превенції: об'єднання блоків патрульної поліції і поліції громадської безпеки. URL: https://mil.in.ua/uk/policiya-prevenciyi-obyednannya-blokiv-patrulnoyi-policiyi-policiyi-hromadskoyi-bezpeky/ (дата звернення: 03.09.2022)

154. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 904 с

155. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

156. Кузнецова Л. В. Окремі елементи адміністративної діяльності органів Національної поліції в умовах воєнного конфлікту. *Забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. м. Кропивницький, 01 липня 2022 року. Кропивницький, 2022. 398 с.

157. Ващук Ю. В. Становлення відомчої правотворчої політики в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 3. Т. 1. С. 13-17.

158. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2006. 18 с.

159. Вороніна І. М. Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.12 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2018. 258 с.

160. Getman E.A. Rulemaking activity of central bodies of executive power: highlights and ways of improving. *International Scientific Journal – Euro-American scientific cooperation : research articles* / Resp. ed.: S. Tonkyh, N. Pryhodko, A. Mintz. Hamilton : Accent Graphics Communications, 2014. Vol. 2. P. 66-72.

161. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України: наказ МВС України від 23.08.2012 № 747. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/v0747320-12.

162. Салманова О. Ю. Актуальні питання нормотворчої діяльності в Національній поліції України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 1/1. С. 159-162.

163. Гладкий В. В. Отдельные вопросы правотворческой деятельности Национальной полиции Украины. *Zakon.ru*. 2016. URL: https://www.academia.edu/24508498/.

164. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія. Харків: Панов, 2016. 460 с.

165. Інформація щодо надання платних послуг у сфері БДР / Офіційний сайт патрульної поліції. URL: https://patrolpolice.gov.ua/paid-services-bdr/ (дата звернення: 05.09.2022)

166. Оформити заявку на супроводження / Офіційний сайт патрульної поліції. URL: https://patrolpolice.gov.ua/support-statement/ (дата звернення 05.09.2022)

167. Адміністративні послуги у сфері БДР / Офіційний сайт патрульної поліції. URL: https://patrolpolice.gov.ua/services/administratyvni-poslugy-u-sferi-bdr/ (дата звернення 05.09.2022)

168. Про адміністративні процедури: Закон України від 17 грудня 2022 року № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. №49. Ст. 2675.

169. Організація діяльності Національної поліції України та оперативних підрозділів : навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання) / Н. М. Бакаянова, А. В. Кубаєнко, О. Г. Свида. Одеса : Фенікс, 2020. 251 с.

170. Панова О. О. Вчинення юридично значущих дій у системі правових форм забезпечення публічної безпеки в Україні. *Харківський національний університет внутрішніх справ: 25 років досвіду та погляд у майбутнє (1994–2019 рр.)*: збірник тез доповідей на міжнародній науково-практичній конференції до 25-річчя створення університету. м. Харків, 22 листопада 2019 року. Харків, 2019. С. 346-349.

171. Лящук Р. М. Методи переконання та примусу в адміністративній діяльності правоохоронних органів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 148-150.

172. Гурковський М.П. Основні форми та методи діяльності поліції у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 171-186.

173. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. 672 с.

174. Поліцейська діяльність : підручник / А. Є. Фоменко, О. С. Юнін, Р. В. Миронюк, А. О. Собакарь та ін. ; за заг. ред.д-ра юрид. наук, проф. О. С. Юніна. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2022. 432 с.

175. Бортняк Ф. В. Форми та методи діяльності державної виконавчої служби : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський нац. універ. внутрішніх справ України. Київ, 2008. 18 с.

176. Могілевська Л.Г. До характеристики методів діяльності Національної поліції у сфері забезпечення прав і свобод дитини. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 12. С. 192-196.

177. Іваниця А.В. Методологічні аспекти діяльності Національної поліції України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1 (90). С. 21-25.

178. Ортинський В. Л. Реформування правоохоронної системи у контексті соціально-правового механізму забезпечення прав особистості. *Вісник НУ «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2014. № 810. С. 38-42.

179. Карась О.В. Особливості закріплення методів адміністративної діяльності Національної поліції в Законі України «Про Національну поліцію» *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. № 2. С. 114-121.

180. Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України : монографія / С. М. Гусаров, О. Ю. Салманова, А. Т. Комзюк, О. М. Музичук, І. Д. Казанчук. Харків : Факт, 2022. 452 с.

181. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

182. Вітвіцький С. С., Хайлова Т. В., Пересада О. М. Адміністративне право та процес: навчальний посібник. Київ: ВД «Дакор», 2022. 320 с.

183. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов, Л. С. Гулак., Н. Я. Отчак, Л. О. Остапенко. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2019. 504 с.

184. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання: монографія. Харків: Вид-во Нац.ун-ту внутр. справ. 2002. 336 с.

185. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : дис. … докт. юрид. наук / Запорізькому державному університеті. Запоріжжя, 2005. 456 с.

186. Пелех М. І. Адміністративно-правові засади здійснення адміністративного примусу органами Національної поліції України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2021. 229 с.

187. Іванцов В. О., Чишко К. О. Характеристика поліцейських заходів крізь призму методів адміністративної діяльності поліції. Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти: колективна монографія / За заг. ред. А. С. Нестеренко. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 158-173

188. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / Авт. кол. Київ: Видавництво «Центр учбової літератури», 2016. 196 с.

189. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навчальний посібник / М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Калаянов та ін. Київ: Правова єдність, 2009. 432 с.

190. Патрульні поліцейські використовуватимуть спеціалізовані автомобілі — мобільні діагностичні станції / Офіційний сайт «Патрульна поліція України». URL: https://patrolpolice.gov.ua/2021/11/10/patrulni-politsejski-vykorystovuvatymut-spetsializovani-avtomobili-mobilni-diagnostychni-stantsiyi/ (дата звернення: 11.09.2022).

191. Пояснювальна записка до проекту наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку здійснення контролю за технічним станом колісних транспортних засобів під час їх експлуатації» / Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ України. URL: https://mvs.gov.ua/uk/ministry/normativna-baza-mvs/proekti-normativnix-aktiv/poyasnyuvalna-zapiska-do-proektu-nakazu-ministerstva-vnutrisnix-sprav-ukrayini-pro-zatverdzennya-poryadku-zdiisnennya-kontrolyu-za-texnicnim-stanom-kolisnix-transportnix-zasobiv-pid-cas-yix-ekspluataciyi (дата звернення: 11.09.2022)

192. Тильчик О. В. Загальні та спеціальні ознаки заходів процесуального примусу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. № 2. С. 38-44.

193. Пилипів Р. М. Проблеми правозастосування поліцейських заходів під час нагляду за дорожнім рухом. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2017. № 2 (77). С. 82-89.

194. Червінчук А. В. Проникнення поліції до транспортного засобу як захід адміністративного примусу. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. №2(71) С. 227-238.

195. Атаманенко Ю. Ю. Науково-технічне супроводження поліцейської діяльності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Донецький юридичний інститут МВС України: освітні традиції, перевірені часом*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. м. Маріуполь, 28 квітня 2021 року. Донецький юридичний інститут МВС України. К.: ТОВ «Компанія ВАІТЕ», 2021. С. 26-30.

196. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації положень деяких міжнародних угод та директив Європейського Союзу у сфері охорони тваринного та рослинного світу: Закон України від 15 липня 2021 року № 1684-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2021. № 47. Ст.382.

197. Проєкт Порядку тимчасового вилучення тварини у справах про адміністративні правопорушення. URL: https://mepr.gov.ua/files/docs/Proekt/2021/24112021/%D0%9F%D0%9E%D0%A0%D0%AF%D0%94%D0%9E%D0%9A%2011.pdf (дата звернення 14.09.2022)

198. Справа №127/12575/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/97877825 (дата звернення 14.09.2022)

199. Справа №607/15640/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/101343556 (дата звернення 14.09.2022)

200. Справа № 757/37536/21-п. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/101418742 (дата звернення 14.09.2022)

201. Справа №761/17044/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/99096640 (дата звернення 14.09.2022)

202. Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення зведений за 2021 рік. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/1p_2021.xlsx (дата звернення: 14.09.2022).

203. Справа №216/1369/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/104168151 (дата звернення: 01.06.2022).

204. Справа №216/1350/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/104168152 (дата звернення: 01.06.2022)

205. Справа №210/1180/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/104224297 (дата звернення: 01.06.2022).

206. Технічні характеристики приладу «Drager Alcotest 6820». URL: http://saturn-data.com/ukr/products/631/0/903/ (дата звернення 16.09.2022)

207. Справа №445/282/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/95523746 (дата звернення 16.09.2022)

208. Справа №275/292/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/105729580 (дата звернення 16.09.2022)

209. Справа № 127/9892/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/106318642 (дата звернення 16.09.2022)

210. Справа № 568/1103/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/99409594 (дата звернення 16.09.2022)

211. Справа № № 593/1212/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/107485000 (дата звернення 16.09.2022)

212. Справа №532/1604/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/99876136 (дата звернення 16.09.2022)

213. Абдулкадірова Е. Е. Вдосконалення здійснення розгляду справ підрозділом патрульної поліції. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. м. Львів, 19-20 черв. 2020 р. Львів : Центр правн. ініціатив, 2020. С. 97-99.

214. Справа «Бантиш та інші проти України» (Заява № 13063/18) : рішення Європейського суду з прав людини від 06 жовтня 2022 року https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-219783 (дата звернення 19.10.2022)

215. Справа «Міхайлов проти України» (заява № 10644/08) : рішення Європейського суду з прав людини від 06 жовтня 2022 року http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-179862 (дата звернення 19.10.2022).

216. Черній В. В. Адміністративні стягнення: новації КУпАП. *Сучасні соціокультурні та політичні процеси в Україні*: матеріали Всеукраїнської науково-теоретичної конференції. м. Київ, 01 червня 2016 р.. Київ : НАКККіМ, 2016. С. 93-96.

217. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо штрафних балів: Закон України від 24 квітня 2020 року № 566-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2020. № 39. Ст. 284.

218. Енциклопедія державного управління: у 8 т.: Т 6. Державна служба /наук. ред. колегія С.М. Серьогін, В.М. Сороко та ін. Київ: НАДУ, 2011. 524 с.

219. Комірчий П. О. Форми кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України. *Південноукраїнський часопис*. 2019. №3. С. 139-142.

220. Бугайчук К. Л. Публічне адміністрування в органах Національної поліції України: монографія. Харків: Панов, 2019. 550 с.

221. Кочеров М. В. Шляхи удосконалення кадрового забезпечення Національної поліції в умовах реформ. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2(23). Том. 4. С. 145-148.

222. Тетеря В. М. Сутність, значення та особливості кадрового забезпечення поліції на регіональному рівні в контексті реформи *Національної поліції України. Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Випуск 2. Ч. 3. С. 184-189.

223. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: автореф. дис. д.ю.н., зі спеціальності 12.00.07 / Національна юридична академія ім. Я. Мудрого. Харків, 2006. 36 с.

224. Винниченко Л. О., Сидоренко О. М., Лещенко Т. А. Актуальні питання оптимізації кадрового забезпечення органів Національної поліції України в умовах Євроінтеграційних процесів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. №5. С. 65-69.

225. Ефективність організаційно-штатної структури відділів поліції за кущовим принципом: шляхи удосконалення: методичні рекомендації / О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, О. О. Панова та ін.. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ. 2019. 20 с.

226. Шило Є. П. Проблеми збалансованості системи територіальних органів Національної поліції України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2019. №2. С. 95-100.

227. Цуркан О. П. «Добір» чи «відбір» на посаду поліцейського: до визначення понять. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. № 2(75). С.45-51.

228. Про затвердження Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами: постанова Кабінету Міністрів України від 08 травня 1993 р. № 340. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340-93-%D0%BF#Text (дата звернення: 18.09.2022).

229. Пугач В. О. Кваліфікація та компетентності в системі підготовки кадрів для Національної поліції. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України*. Харків, 2018. С. 29-32

230. Берестень Д. Г. Адміністративно-правові засади добору на посаду поліцейського в Україні: дис. … докт. філос.: 081 Право / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. 206 с.

231. Маланчій М., Ставицький О. Засади кадрового забезпечення в правоохоронній сфері. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. Серія : Державне управління. 2017. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadpsdu_2017_1_14 (дата звернення 18.09.2022).

232. Савельєва І. В. Адміністративно-правове забезпечення підготовки кадрів національної поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2019. 227 с.

233. Про затвердження посадових інструкцій: наказ Департаменту патрульної поліції від 15 серпня 2018 року №3738.

234. Про затвердження посадових інструкцій: наказ Департаменту патрульної поліції від 02 квітня 2019 року №1143.

235. Про затвердження Стандарту (професійно-технічної) освіти за професією 5162 «Поліцейський»: наказ Міністерства освіти і науки України від 21 червня 2018 року № 669.

236. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від

07 лютого 2018 року № 58. *Офіційний вісник України*. 2018. № 16. Ст. 552 (із наступними змінами і доповненнями).

237. Про встановлення індикаторів, за якими здійснюється проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України: наказ МВС України від 09.11.2018 № 900. Офіційний вісник України. 2018. № 98. Ст. 3258.

238. Концепція «100 днів якості Національної поліції України» / Офіційний веб-сайт МВС України URL: http://www.mvs.gov.ua/mvs/article/1714126?annId=1714127. (дата звернення 18.09.2022).

239. Молчанов Р. Ю. Досвід оцінки ефективності оперативно-службової діяльності поліції іноземних держав та його впровадження в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 235–243.

240. Охріменко І. Оцінка ефективності діяльності органів і підрозділів Національної поліції України: погляд на проблему. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. №11. С. 139-144.

241. Пилипів М. Р. Критерії ефективності діяльності патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2017. №1. С. 195-205.

242. Залужний В. Г. Критерії оцінювання поліцейських під час атестування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 5. Т. 2. С. 72–77.

243. Крапивін Є. О. Концепція «100 днів якості Національної поліції»: невиконані обіцянки? URL: http://umdpl.info/police-experts.info/2016/12/29/kontseptsiya-100-dniv-yakostinatsionalnoji-politsiji/ (дата звернення 25.09.2022)

244. Bonkiewicz, L. (2015). Bobbies and baseball players: Evaluating patrol officer productivity using sabermetrics. Police Quarterly, 18(1), 55–78. URL:

https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/1098611114560230 (дата звернення: 21.09.2022)

245. Luke Bonkiewicz, “Shooting Stars: Estimating the Career Productivity Trajectories of Patrol Officers,” Police Quarterly 20 no. 2 (2017): 164-188. URL: https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1098611116671309 (дата звернення 21.09.2021)

ДОДАТКИ

Додаток А

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ЗАТВЕРДЖУЮ
Перший проректор ДонДУВС
доктор юридичних наук, професор
Ігор НАЗИМКО
«__» _____ 20 23 р.

АКТ
впровадження результатів дисертаційного дослідження
в освітній процес Донецького державного університету внутрішніх справ

1. Комісія у складі:
Голова комісії: Ганна БУГА, начальник відділу організації наукової роботи, доктор юридичних наук, доцент;
Члени комісії:
1. Ольга ГАПОНЮК, начальник навчально-методичного відділу, кандидат економічних наук, доцент;
2. Ольга МЕРДОВА, завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету №2, кандидат юридичних наук, доцент;
3. Артем САХНО, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету №2, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

2. Комісія встановила:
Результати дисертаційного дослідження Дроніка Дмитра Сергійовича «Адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції в Україні», поданого на здобуття ступеня вищої освіти доктора філософії за спеціальністю 081 Право використовуються в освітньому процесі Донецького державного університету внутрішніх справ при викладанні освітньої компоненти ОК 21 «Поліцейська діяльність» освітньо-професійної програми Правоохоронна діяльність (поліцейські) першого (бакалаврського) рівня вищої освіти ступеня «бакалавр» галузі знань 26 «Цивільна безпека» зі спеціальності 262 «Правоохоронна діяльність», зокрема, висновки і пропозиції викладені у дисертації знайшли своє відображення у тексті лекції до теми «Адміністративна поліцейська діяльність патрульної поліції» та теми

«Особливості адміністративна поліцейська діяльність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху».

Т.в.о. декана факультету №2
підполковник поліції
Микола ТИШЛЕК

Завідувач кафедри
адміністративно-правових
дисциплін факультету №2
підполковник поліції
Ольга МЕРДОВА

Голова комісії:
Ганна БУГА

Члени комісії:
Ольга ГАПОНЮК
Ольга МЕРДОВА
Артем САХНО

ЗАРЕЄСТРОВАНО
в журналі обліку актів впровадження результатів наукових досліджень і освітній процес
Донецького державного університету внутрішніх справ
«06» січня 2023 р.
Науковий співробітник ВОНР
(підпис, організація)

Додаток Б

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ЗАТВЕРДЖУЮ
Перший проректор ДонДУВС
доктор юридичних наук, професор
_____ Ігор НАЗИМКО
«__» _____ 2023 р.

АКТ
впровадження результатів дисертаційного дослідження в науково-дослідну діяльність Донецького державного університету внутрішніх справ

1. Комісія у складі:
Голова комісії: Ганна БУГА, начальник відділу організації наукової роботи, доктор юридичних наук, доцент;
Члени комісії:
1. Юлія ДАНИЛЕВСЬКА, завідувач аспірантури (ад'юнктури) та докторантури, кандидат юридичних наук, доцент;
2. Олена РЯБЧЕНКО, професор кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету №2, доктор юридичних наук, професор;
3. Ірина СОПІЛКО, професор кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету №2, доктор юридичних наук, професор

2. Комісія встановила:
Результати дисертаційного дослідження Дроніка Дмитра Сергійовича «Адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції в Україні», поданого на здобуття ступеня вищої освіти доктора філософії за галуззю 08 Право, спеціальністю 081 Право використовуються в науково-дослідній діяльності Донецького державного університету внутрішніх справ під час проведення галузевих досліджень, спрямованих на подальший розвиток адміністративно-правих засад та адміністративного забезпечення діяльності патрульної поліції.

Результати дисертаційного дослідження можуть бути використані Донецьким державним університетом внутрішніх справ в межах виконання тем науково-дослідних робіт на 2020-2024 роки «Вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності Національної поліції України з питань

реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху та інших повноважень у сфері транспортної безпеки» (державний реєстраційний номер 0120U105337) та «Правові форми взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки і порядку» (державний реєстраційний номер 0120U105512).

Голова комісії:
__________ **Ганна БУГА**

Члени комісії:
__________ **Юлія ДАНИЛЕВСЬКА**
__________ **Олена РЯБЧЕНКО**
__________ **Ірина СОПІЛКО**

ЗАРЕЄСТРОВАНО
в журналі обліку актів впровадження результатів наукових досліджень в освітній процес
Донецького державного університету внутрішніх справ
« 05 » січня 2023 р.
Науковий співробітник ВОНР
__________ А. Г. Ялі
(підпис, прізвище)

Додаток В

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Дронік Д.С. Завдання та функції патрульної поліції як структурного підрозділу Національної поліції України. Аналітично-порівняльне правознавство. 2021. №3. С. 98-103.

2. Дронік Д.С. Напрями адміністративної поліцейської діяльності патрульної поліції. *Правовий часопис Донбасу.* 2022. №2(79). С. 64-70.

3. Дронік Д.С. Поняття та зміст адміністративно-правових засад діяльності патрульної поліції в Україні. *Право і суспільство*. 2022. №4. С. 293-298.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Дронік Д.С. Актуальні питання підготовки кадрів для підрозділів патрульної поліції. *Національна поліція України: сучасний стан та перспективи розвитку*: матеріали ІІІ Всеукраїнської науково-практичної конференції. м. Кривий Ріг, 24 квітня 2020 року. Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2020. С. 141-143.

5. Дронік Д.С. Актуальні питання нормативного визначення організаційно-правових засад діяльності патрульної поліції. *Актуальні питання адміністртаивного права та процесу*: матеріали всеукраїнської наукової конференції молодих вчених. м. Маріуполь, 03 грудня 2021 року. Маріуполь, 2021. С. 102-105.

6. Дронік Д.С. Щодо типових помилок при проведенні процедури огляду на стан алкогольного сп’яніння поліцейським. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії*

та глобальних викликів XXI століття» (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права) : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. м. Одеса, 17 червня 2022 р. / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2. С. 121-124.

7. Дронік Д.С. До питання удосконалення організаційно-штатної роботи в патрульній поліції. *Актуальні питання адміністративного права та процесу:* матеріали всеукраїнської наукової конференції молодих вчених. м. Кропивницький, 02 грудня 2022 року. Кропивницький, 2022. С. 68-71.