

**ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ГРЕЧИШКІН ЮРІЙ АНАТОЛІЙОВИЧ

УДК: 342.9:351.74(477)(043)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПІДРОЗДІЛУ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ**

Спеціальність 081 – Право

Галузь знань 08 – 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

_____ **Ю.А. Гречишкін**

Науковий керівник: **Вітвіцький Сергій Сергійович**, доктор юридичних наук,
професор, заслужений юрист України

Кропивницький – 2025

АНОТАЦІЯ

Гречишкін Ю.А. Адміністративно-правові засади діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції. – Кваліфікаційна наукова праця. Дисертація на здобуття ступеня вищої освіти доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Донецький державний університет внутрішніх справ, Кропивницький, 2025.

Дисертацію присвячено дослідженню адміністративно-правових засад діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції.

Визначено місце керівника територіального підрозділу патрульної поліції в механізмі управління органами (підрозділами) Національної поліції України, як посадової особи, що належить до числа ключових суб'єктів публічного адміністрування, управлінська діяльність якого спрямована на організацію виконання важливих завдань правоохоронної діяльності патрульної поліції, таких як: забезпечення публічної безпеки і порядку, протидія злочинності, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо.

Акцентовано увагу на необхідності подальшої децентралізації управління органами (підрозділами) Національної поліції, важливим напрямом забезпечення якої є удосконалення управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, шляхом: а) підвищення рівня ефективності управлінських рішень керівника, орієнтованих на потреби громади; б) максимального залучення громадськості до забезпечення правопорядку патрульною поліцією, в тому числі шляхом організації спільного патрулювання в громадських місцях; в) використання потенціалу місцевого самоврядування у запровадженні безпекових проектів та активного залучення керівництва патрульної поліції щодо їх реалізації на місцевому рівні.

Сформульовано поняття управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції як особливого різновиду адміністрування в органах (підрозділах) Національної поліції, здійснюваного посадовими особами патрульної поліції, наділеними організаційно-розпорядчими, координаційними, контрольно-наглядовими, представницькими

та юрисдикційними повноваженнями, за допомогою адміністративно-правових форм та методів, з метою забезпечення узгодженого та оптимального виконання завдань правоохоронної діяльності.

Зміст управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції полягає у реалізації правоохоронної функції держави, шляхом здійснення організаційно-методичного керівництва роботою підпорядкованого підрозділу патрульної поліції; прийняття управлінських рішень, спрямованих на виконання завдань правоохоронної діяльності; контролю за станом виконання службових завдань; застосування заходів дисциплінарного впливу до підпорядкованого особового складу тощо.

Підтримано концепцію, вироблену наукою адміністративного права, щодо систематизації адміністративно-правових принципів управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, за критерієм їх поділу на загальні та спеціальні.

Загальні адміністративно-правові принципи управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції є основними, базовими, визначальними, закріпленими на конституційному та законодавчому рівні, правилами, вимогами, котрими керуються всі поліцейські незалежно від того, у якому структурному підрозділі працюють, які безпосередні функції, завдання виконують.

Особливість спеціальних адміністративно-правових принципів управлінської діяльності керівників територіальних підрозділів патрульної поліції полягає в тому, що, на відміну від загальних принципів, які знайшли закріплення у джерелах права, таких як Конституція України, законодавчі, підзаконні та відомчі нормативно-правові акти, спрямовані на врегулювання поліцейської діяльності, частина спеціальних принципів управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції не знайшла нормативно-правового вираження. Фактично деякі з них мають рекомендаційний характер, а оцінка відповідності управлінських рішень

керівника патрульної поліції таким принципам, виражається в рішеннях керівництва Національної поліції України.

Автором віднесено до числа спеціальних адміністративно-правових принципів управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції принципи: оптимальності, людиноцентризму, підвищеної відповідальності керівника, комплексності, науковості, цільової спрямованості. При цьому, представлені принципи, на нашу думку, відображають інтереси не лише керівників територіальних підрозділів патрульної поліції, які виступають в якості суб'єктів управління, але й підпорядкованих працівників, як об'єктів управлінської діяльності.

Розкрито поняття адміністративно-правового статусу керівника територіального підрозділу патрульної поліції як врегульованого нормами адміністративного права його правового положення в системі органів і підрозділів Національної поліції України, що характеризується закріпленими за ним правами і обов'язками, юридичною відповідальністю, а також гарантіями його професійної діяльності, забезпечення яких спрямовано на досягнення мети, виконання завдань та реалізацію управлінських функцій, що на нього покладаються.

Будучи посадовою особою, наділеною державою сукупністю прав та обов'язків (повноважень), керівник територіального підрозділу патрульної поліції виконує управлінські (організаційно-розпорядчі та контрольні-наглядові) функції у сфері правоохоронної діяльності, що вирізняє його з-поміж інших суб'єктів адміністративно-правових відносин.

На підставі аналізу нормативно-правових актів, доведено доцільність сприйняття термінологічних конструкцій «повноваження» та «права й обов'язки» як синонімічних, в контексті діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції. З огляду на висловлену гіпотезу, повноваження керівника територіального підрозділу патрульної поліції визначено в якості сукупності його прав та обов'язків, закріплених у відомчих нормативно-правових актах та індивідуальних актах управління, затверджених у

встановленому порядку, відповідно до норм чинного законодавства та спрямованих на реалізацію завдань і функцій, пов'язаних з організацією управлінської діяльності в територіальному підрозділі патрульної поліції.

Встановлено, що серед правових форм управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції укладання адміністративних договорів посідає центральне місце серед адміністративних актів керівника територіального підрозділу патрульної поліції, метою яких є урегулювання адміністративних правовідносин у сфері державних закупівель, взаємодії та співробітництва з іншими суб'єктами публічного адміністрування, проходження служби в поліції тощо.

Підкреслено значення методів субординації та координації в управлінській діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, в якості сукупності організаційно-правових засобів і способів (прийомів), які відображають специфіку адміністративно-правового статусу зазначеної посадової особи та застосовуються з метою забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини у сфері внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності патрульної поліції.

Визначено критерії оцінки ефективності управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, до числа яких віднесено: а) показники службової діяльності ввіреного керівникові територіального підрозділу патрульної поліції; б) результати оцінювання управлінської діяльності керівника з боку вищестоячого керівництва; в) оцінку ділових, моральних та організаторських якостей керівника з боку підпорядкованого особового складу.

Надано теоретичне обґрунтування доцільності розроблення й подальшого запровадження в практичну діяльність кадрових підрозділів патрульної поліції карти потенціалу керівника територіального підрозділу патрульної поліції, яка має містити інформацію щодо професійної та особистісної оцінки керівника, необхідної в якості умови для подальшого просування по службі зазначеного суб'єкта управлінської діяльності.

Визначено напрями вдосконалення організації добору поліцейських до територіальних підрозділів патрульної поліції, а саме: а) покращення якості добору на службу в патрульну поліцію, шляхом запровадження рейтингової системи оцінювання кандидатів на службу в патрульну поліцію; б) вироблення та впровадження антидискримінаційних механізмів прийняття на службу та просування по службі працівників патрульної поліції; в) формування системи корпоративної етики та протидії професійній деформації працівників патрульної поліції; г) створення правових підстав для запровадження системи наставництва в патрульній поліції; д) підвищення якості внутрішньовідомчого контролю за дотриманням вимог дисципліни й законності патрульними поліцейськими.

Виокремлено особливості ротації керівних кадрів патрульної поліції в зарубіжних країнах, а саме: а) обов'язковість закріпленої на законодавчому рівні ротації керівних кадрів патрульної поліції; б) мета ротації полягає у запобіганні корупції, підвищенні професійного рівня керівників патрульної поліції, упорядкуванні штатів тощо; в) поєднання вертикальної та горизонтальної структури ротації керівників патрульної поліції; г) нормативне закріплення обов'язкової ротації щодо керівних посад з високим ступенем корупційних ризиків.

Запропоновано доповнити Закон України «Про Національну поліцію» статтею 65-1 «Ротація керівного складу поліції», такого змісту: «Ротація керівного складу поліції це передбачене умовами проходження служби в поліції та здійснюване відповідно до плану проведення ротації, призначення керівника поліції на іншу посаду в органі (підрозділі) Національної поліції України, з урахуванням рівня його кваліфікації, професійної освіти та стажу служби в поліції».

Надано конкретні пропозиції до чинного адміністративного законодавства України щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, зокрема, підготовлено: а) проєкт Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Національній поліції України, зміст якої полягає у визначенні правового механізму порядку розробки,

зміни й скасування адміністративних актів управління, які відносяться до сфери управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції; методичні рекомендації про порядок розробки та затвердження посадових інструкцій та їх примірної форми для керівників територіальних (відокремлених) підрозділів патрульної поліції, метою розроблення яких є організація службової діяльності керівників, в частині забезпечення уніфікованого підходу під час визначення посадових обов'язків та вимог, які до них пред'являються.

Крім того, підготовлено пропозиції щодо внесення змін та доповнень: до Закону України «Про Національну поліцію», доповнивши його статтею 65-1 «Ротація керівного складу поліції», нормами якої визначено поняття та підстави здійснення ротації керівників органів (підрозділів) Національної поліції; до підпункту 3.1.3 пункту 3.1 Положення «Про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», в частині уточнення функцій представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, у наступній редакції: «бере участь у засіданнях комітетів Верховної Ради України, круглих столах, семінарах, міжвідомчих робочих групах, нарадах, засіданнях поліцейських комісій тощо».

Ключові слова: Національна поліція України, патрульна поліція, керівник патрульної поліції, адміністративно-правовий статус, нормативно-правове забезпечення, права, обов'язки, юридична відповідальність, форми та методи діяльності, кадрове забезпечення, оцінювання ефективності діяльності керівника.

SUMMARY

Grechyshkin Yu.A. Administrative and legal principles of the activities the head of a territorial unit of the patrol police. – *The Manuscript*.

The dissertation for the Doctor of Philosophy scientific degree in specialty 081 - Law. – Donetsk State University of Internal Affairs, Kropyvnytskyi, 2025.

The dissertation is devoted to the study of the administrative and legal principles of the activities of the head of a territorial patrol police unit.

The place of the head of the territorial patrol police unit in the mechanism of management of the bodies (units) of the National Police of Ukraine is determined, as an official who is one of the key subjects of public administration, whose managerial activity is aimed at organizing the implementation of important tasks of law enforcement activities of the patrol police, such as: ensuring public safety and order, combating crime, ensuring road safety, etc.

The attention is focused on the need for further decentralization of management of the bodies (units) of the National Police, an important direction of ensuring which is improving the managerial activity of the head of the territorial patrol police unit, by: a) increasing the level of effectiveness of the head's managerial decisions, focused on the needs of the community; b) maximum involvement of the public in ensuring law and order by the patrol police, including by organizing joint patrols in public places; c) using the potential of local self-government in implementing security projects and actively involving the patrol police leadership in their implementation at the local level.

The concept of the managerial activity of the head of the territorial patrol police unit is formulated as a special type of administration in the bodies (subdivisions) of the National Police, carried out by patrol police officials endowed with organizational and administrative, coordination, control and supervision, representative and jurisdictional powers, using administrative and legal forms and methods, in order to ensure the coordinated and optimal performance of law enforcement tasks.

The content of the managerial activity of the head of the territorial patrol police unit is to implement the law enforcement function of the state, by implementing organizational and methodological management of the work of the subordinate patrol

police unit; making managerial decisions aimed at fulfilling law enforcement tasks; monitoring the status of the performance of official tasks; applying disciplinary measures to subordinate personnel, etc.

The concept developed by the science of administrative law regarding the systematization of the administrative and legal principles of the managerial activity of the head of the territorial unit of the patrol police is supported, according to the criterion of their division into general and special.

The general administrative and legal principles of the managerial activity of the head of the territorial unit of the patrol police are the basic, basic, determining, enshrined at the constitutional and legislative level, rules, requirements that are guided by all police officers regardless of which structural unit they work in, what direct functions, tasks they perform.

The peculiarity of the special administrative and legal principles of the management activities of the heads of territorial units of the patrol police is that, unlike the general principles that have been enshrined in sources of law, such as the Constitution of Ukraine, legislative, subordinate and departmental regulatory and legal acts aimed at regulating police activities, some of the special principles of the management activities of the head of a territorial unit of the patrol police have not found regulatory and legal expression. In fact, some of them are of a recommendatory nature, and the assessment of the compliance of the management decisions of the head of the patrol police with such principles is expressed in the decisions of the leadership of the National Police of Ukraine.

The author includes the following special administrative and legal principles of the management activity of the head of a territorial patrol police unit as the following principles: optimality, human-centrism, increased responsibility of the manager, comprehensiveness, scientificity, and target orientation. At the same time, the presented principles, in our opinion, reflect the interests not only of the heads of territorial patrol police units, who act as subjects of management, but also of subordinate employees, as objects of management activity.

The concept of the administrative and legal status of the head of a territorial patrol police unit as his legal position in the system of bodies and units of the National Police of Ukraine, regulated by the norms of administrative law, is disclosed, which is characterized by the rights and obligations assigned to him, legal responsibility, and guarantees of his professional activity, the provision of which is aimed at achieving the goal, fulfilling the tasks and implementing the managerial functions assigned to him.

As an official endowed by the state with a set of rights and obligations (powers), the head of the territorial patrol police unit performs managerial (organizational and administrative and control and supervision) functions in the field of law enforcement activities, which distinguishes him from other subjects of administrative and legal relations. Based on the analysis of regulatory legal acts, the expediency of perceiving the terminological constructions “powers” and “rights and obligations” as synonymous in the context of the activities of the head of the territorial patrol police unit is proven. In view of the hypothesis expressed, the powers of the head of the territorial unit of the patrol police are defined as a set of his rights and obligations, enshrined in departmental regulatory legal acts and individual management acts, approved in the prescribed manner, in accordance with the norms of current legislation and aimed at implementing tasks and functions related to the organization of managerial activities in the territorial unit of the patrol police.

It has been established that among the legal forms of managerial activities of the head of the territorial unit of the patrol police, the conclusion of administrative contracts occupies a central place among the administrative acts of the head of the territorial unit of the patrol police, the purpose of which is to regulate administrative legal relations in the field of public procurement, interaction and cooperation with other subjects of public administration, service in the police, etc.

The importance of methods of subordination and coordination in the managerial activities of the head of the territorial unit of the patrol police is emphasized, as a set of organizational and legal means and methods (techniques) that reflect the specifics of the administrative and legal status of the specified official and are used to ensure the

regulatory influence of administrative law norms on public relations in the field of intra-organizational administrative activities of the patrol police.

The criteria for assessing the effectiveness of the managerial activities of the head of the territorial unit of the patrol police are determined, which include: a) indicators of the official activity of the territorial unit of the patrol police entrusted to the head; b) the results of the assessment of the managerial activities of the head by the higher management; c) the assessment of the business, moral and organizational qualities of the head by the subordinate personnel.

A theoretical justification is provided for the feasibility of developing and further implementing in the practical activities of personnel units of the patrol police a potential map of the head of the territorial patrol police unit, which should contain information on the professional and personal assessment of the head, necessary as a condition for further promotion in the service of the specified subject of management activity.

The directions for improving the organization of the selection of police officers for territorial units of the patrol police are identified, namely: a) improving the quality of selection for service in the patrol police, by introducing a rating system for evaluating candidates for service in the patrol police; b) developing and implementing anti-discrimination mechanisms for the recruitment and promotion of patrol police officers; c) forming a system of corporate ethics and counteracting professional deformation of patrol police officers; d) creating legal grounds for introducing a mentoring system in the patrol police; e) improving the quality of internal departmental control over compliance with the requirements of discipline and legality by patrol police officers.

The features of the rotation of patrol police management personnel in foreign countries are highlighted, namely: a) the mandatory rotation of patrol police management personnel fixed at the legislative level; b) the purpose of rotation is to prevent corruption, increase the professional level of patrol police leaders, streamline staffing, etc.; c) combine the vertical and horizontal structure of rotation of patrol

police leaders; d) regulatory consolidation of mandatory rotation for leadership positions with a high degree of corruption risks.

It is proposed to supplement the Law of Ukraine “On the National Police” with Article 65-1 “Rotation of police leadership”, with the following content: “Rotation of police leadership is provided for by the conditions of service in the police and carried out in accordance with the rotation plan, the appointment of a police leader to another position in the body (unit) of the National Police of Ukraine, taking into account the level of his qualifications, professional education and length of service in the police.”

Specific proposals have been made to the current administrative legislation of Ukraine regarding the improvement of the administrative and legal regulation of the activities of the head of a territorial patrol police unit, in particular, the following have been prepared: a) a draft Instruction on the organization of regulatory activities in the National Police of Ukraine, the content of which is to determine the legal mechanism of the procedure for developing, amending and canceling administrative acts of management that relate to the sphere of managerial activities of the head of a territorial patrol police unit; methodological recommendations on the procedure for developing and approving job descriptions and their sample form for heads of territorial (separate) patrol police units, the purpose of developing which is to organize the service activities of heads, in terms of ensuring a unified approach when defining job responsibilities and requirements imposed on them.

In addition, proposals have been prepared to make amendments and supplements: to the Law of Ukraine “On the National Police”, supplementing it with Article 65-1 “Rotation of the Police Management”, the norms of which define the concept and grounds for the rotation of heads of bodies (subdivisions) of the National Police; to subparagraph 3.1.3 of paragraph 3.1 of the Regulation “On Representatives of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights”, in part to clarify the functions of the representative of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights, in the following wording: “participates in meetings of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, round tables, seminars, interdepartmental working groups, meetings, meetings of police commissions, etc.”

Keywords: National Police of Ukraine, patrol police, head of patrol police, administrative and legal status, regulatory and legal support, rights, responsibilities, legal responsibility, forms and methods of activity, personnel support, evaluating the effectiveness of the manager's activities

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Гречишкін Ю.А. Поняття та зміст управлінської діяльності керівника міжрегіонального територіального органу патрульної поліції. *Держава та регіони*. 2021. №3. С. 190-193.
2. Вітвіцький С.С., Гречишкін Ю.А. Управління органами національної поліції як складовий елемент механізму державного управління. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. №4. С. 68-71.
3. Гречишкін Ю.А. Принципи управлінської діяльності керівника міжрегіонального територіального органу патрульної поліції. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2024. №1. С. 35-39.
4. Гречишкін Ю.А. Сутність та значення форм управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції. *Правовий часопис Донбасу*. 2024. №1. С. 121-125.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Гречишкін Ю.А. До питання про ефективність діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 9–10 квітня 2021 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2021. С. 74-77.
6. Гречишкін Ю.А. Концепція «Community Policing» як передумова успішної взаємодії патрульної поліції та громади. *Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 21–22 травня 2021 року. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2021. С. 106-109.

7. Гречишкін Ю. Роль керівника патрульної поліції в процесі комплектування очолюваного підрозділу. Діяльність державних органів в умовах воєнного стану: збірник матеріалів Міжнародного науково-практичного онлайн-семінару (в авторській редакції), (м. Кривий Ріг, 29 квітня 2022 року). Кривий Ріг, 2022. С. 500-503.

8. Гречишкін Ю.А. Добір кадрів до патрульної поліції як пріоритетне завдання Національної кадрової політики. Протидія кримінальним правопорушенням в умовах воєнного стану : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (в авторській редакції), (м. Кропивницький, 27 жовтня 2022 року). Кропивницький, 2022. С. 188-191.

ПЛАН

ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПІДРОЗДІЛУ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ	26
1.1. Управління органами Національної поліції як складовий елемент механізму державного управління	26
1.2. Поняття та зміст управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції	45
1.3. Адміністративно-правові принципи як засади діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції	59
Висновки до розділу 1.....	82
РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПІДРОЗДІЛУ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ	85
2.1. Адміністративно-правовий статус керівника територіального підрозділу патрульної поліції	85
2.2. Форми та методи діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції	104
2.3. Керівник територіального підрозділу патрульної поліції в системі суб'єктів організації добору на службу в поліцію.....	121
Висновки до розділу 2.....	135
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПІДРОЗДІЛУ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ	138
3.1. Удосконалення критеріїв оцінювання ефективності управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції.....	138
3.2. Використання позитивного зарубіжного досвіду щодо покращення правового регулювання інституту ротації керівних кадрів патрульної поліції.....	155
Висновки до розділу 3.....	166
ВИСНОВКИ	168
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	174
ДОДАТКИ	195

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Вирішення складних завдань правоохоронної діяльності, спрямованих на укріплення законності в публічному управлінні, формування правової й соціально орієнтованої держави, успішний розвиток партнерських відносин між державою та громадянським суспільством, вимагає подальшого реформування органів Національної поліції, провідне місце серед яких посідає патрульна поліція України.

Будучи правоохоронним органом, організація якого має яскраво виражену вертикальну структуру із субординаційними відносинами, побудованими за принципом «влади-підпорядкування», ключовим управлінським елементом в організаційно-службовій діяльності територіальних підрозділів патрульної поліції виступає її керівний склад, головне призначення якого, відповідно до статті 21 Закону України «Про Національну поліцію», полягає у здійсненні безпосереднього керівництва підпорядкованим особовим складом поліції.

Сформована на початковому етапі реформування органів Національної поліції система управління територіальними (відокремленими) підрозділами патрульної поліції має централізований характер та дозволяє керівникові патрульної поліції, в цілому, успішно виконувати завдання, визначені законодавчими та підзаконними актами органів державної влади України, з питань, що належать до сфери діяльності патрульної поліції.

Водночас, загальна плінність кадрів у поліції хоча й зменшилася, але у 2023 році цей показник склав 4,5 тис. осіб, що становить близько 3%. Зазначений факт негативно позначився й на комплектуванні підрозділів патрульної поліції. Зокрема, за інформацією Голови Національної поліції, рівень некомплекту працівників патрульної поліції в Україні на теперішній час становить понад 20 %. Також, у звіті Рахункової палати відображена негативна динаміка щодо плінності кадрів патрульної поліції, адже тільки за перші два роки з її складу звільнилося 1944 особи.

З огляду на окреслені проблеми, актуалізується питання щодо покращення

управлінської діяльності керівної ланки територіальних підрозділів патрульної поліції. У цьому контексті, перед наукою адміністративного права постає ряд важливих завдань, пов'язаних із з'ясуванням ролі керівників патрульної поліції в організації управлінської діяльності територіальних підрозділів патрульної поліції, визначенні поняття, змістовного наповнення, принципів, форм та методів управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, характеристики його адміністративно-правового статусу, аналізу критеріїв оцінки діяльності вказаного суб'єкта адміністративно-правових відносин, визначення ролі керівників в організації добору на службу в патрульну поліцію та ін.

Фундаментальною основою для дослідження стали праці відомих фахівців у галузі права, таких як: І.В. Арістова, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Т.О. Гуржій, С.М. Гусаров, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, С.В. Ківалов, С.О. Кузнichenko, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельник, Т.П. Мінка, С.В. Петков, Х.П. Ярмачі.

Питання адміністративно-правового забезпечення управлінської діяльності в органах правопорядку висвітлені в роботах М.І. Ануфрієва, В.М. Бесчастного, В.С. Венедіктова, Д.С. Дроніка, І.В. Іщенка, Я.М. Когута, О.Д. Крупчан, О.В. Крушельницької, В.О. Кудрі, О.В. Кушнір, В.А. Ліпкана, К.Ю. Мельника, О.М. Мердової, М.С. Небеської, О.В. Негодченка, Н.Р. Нижник, О.Ю. Прокопенка, О.Ю. Салманової, А.М. Сердюка, О.Ю. Синявської, Д.І. Сироти, Т.М. Тимчишина, Ю.Л. Титаренка, М.М. Тишлека, О.Н. Ярмиша та інших відомих українських учених.

Разом із цим, слід констатувати, що до теперішнього часу комплексні правові дослідження, присвячені аналізу адміністративно-правових засад управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції та виробленню науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового підґрунтя у цій сфері, вітчизняними науковцями не проводились.

З огляду на вищевикладене, проведення комплексного спеціального дослідження адміністративно-правових засад діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції представляється необхідним у практичному відношенні та актуальним в теоретичному плані.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дисертаційної роботи безпосередньо пов'язана з виконанням завдань Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р, у якій наголошено на необхідності формування державної політики, орієнтованої на створення професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади, а також відповідає пріоритетному напрямку «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.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є розробка теоретичних положень щодо адміністративно-правового регулювання діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, обґрунтування пропозицій стосовно удосконалення такого регулювання.

Досягнення мети дослідження зумовлює постановку та вирішення наступних *завдань*:

- визначити місце керівника територіального підрозділу патрульної поліції в механізмі управління органами (підрозділами) Національної поліції України;
- сформулювати поняття та розкрити зміст управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції;
- з'ясувати критерії систематизації адміністративно-правових принципів управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної

поліції;

- розкрити поняття адміністративно-правового статусу керівника територіального підрозділу патрульної поліції та з'ясувати його особливості;
- визначити критерії оцінки ефективності управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції;
- визначити напрями вдосконалення організації добору поліцейських до територіальних підрозділів патрульної поліції;
- виокремити особливості ротації керівних кадрів патрульної поліції в зарубіжних країнах та сформулювати пропозиції щодо його вдосконалення в діяльності патрульної поліції України;
- надати пропозиції до чинного адміністративного законодавства України щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції.

Предметом дослідження є діяльність керівника територіального підрозділу патрульної поліції.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність загальних та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання. Так, за допомогою *логіко-семантичного та порівняльно-правового методу* з'ясовано місце управління органами Національної поліції як складового елементу механізму державного управління (підрозділ 1.1); розкрито поняття, сутність, принципи управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції (підрозділи 1.2, 1.3). Також, за допомогою *логіко-семантичного методу* поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2). *Системно-структурний метод* використано при дослідженні адміністративно-правового статусу керівника територіального підрозділу патрульної поліції (підрозділ 2.1), а також особливостей форм та методів вказаного різновиду управлінської діяльності (підрозділ 2.2). *Формально-*

юридичний та соціологічний методи використані під час характеристики критеріїв оцінки ефективності діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції (підрозділ 3.1). *Порівняльно-правовий та структурно-логічний методи* також використовувалися для визначення ролі керівників територіального підрозділу патрульної поліції в системі суб'єктів організації добору на службу в поліцію (підрозділ 2.3). За допомогою аналітичного методу були запропоновані шляхи удосконалення інституту ротації керівних кадрів Національної поліції України, на прикладі зарубіжних країн (підрозділ 3.2). *Компаративний метод та документальний аналіз* використовувалися для вироблення пропозицій щодо удосконалення законодавства, яке регламентує діяльність керівника територіального підрозділу патрульної поліції (підрозділи 3.1, 3.2).

Нормативною основою дослідження є Конституція України, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, а також інші правові акти, норми яких регулюють публічно-управлінські аспекти адміністративно-правових засад діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практики діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції та Департаменту патрульної поліції України; публікації в періодичних виданнях; статистичні матеріали Державної служби статистики України, а також територіальних (відокремлених) підрозділів патрульної поліції у Донецькій, Львівській, Вінницькій, Хмельницькій областях та місті Києві; довідково-публіцистичні видання та інші матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексного дослідження проблемних питань адміністративно-правових засад діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції та формулювання авторського бачення шляхів їх розв'язання. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто дисертантом.

Основні з них такі:

Уперше:

- підготовлено проєкт Методичних рекомендацій для керівників територіальних (відокремлених) підрозділів патрульної поліції щодо порядку розробки та затвердження посадових інструкцій та їх примірної форми, метою розроблення яких є забезпечення уніфікованого підходу до визначення посадових обов'язків працівників патрульної поліції та вимог, які до них пред'являються;

- запропоновано авторську модель оцінювання діяльності органів (підрозділів) Національної поліції, відповідно до якої, поряд із рівнем довіри населення, врахуванню підлягають результати проведення внутрішніх перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції;

- визначено критерії оцінки ефективності управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, а саме: а) показники службової діяльності ввіреного керівникові територіального підрозділу патрульної поліції; б) результати оцінювання управлінської діяльності керівника з боку вищестоячого керівництва; в) оцінка ділових, моральних, особистісних та організаторських якостей керівника з боку підпорядкованого особового складу;

- надано теоретичне обґрунтування доцільності розроблення й подальшого запровадження в практичну діяльність кадрових підрозділів патрульної поліції карти потенціалу керівника територіального підрозділу патрульної поліції, яка містить інформацію щодо професійної та особистісної оцінки керівника, необхідної в якості умови для подальшого просування по службі зазначеного суб'єкта управлінської діяльності;

- обґрунтовано необхідність нормативного закріплення участі представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у засіданнях поліцейських комісій Національної поліції України;

- підготовлено проєкт Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Національній поліції України, зміст якої полягає у визначенні правового механізму порядку розробки, зміни й скасування адміністративних актів

управління, які відносяться до сфери діяльності Національної поліції України.

Удосконалено:

- поняття «адміністративні акти суб'єктів публічного адміністрування в органах (підрозділах) Національної поліції України», «управлінська діяльність керівника територіального підрозділу патрульної поліції», «принципи управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції», «повноваження керівника територіального підрозділу патрульної поліції»;

- розуміння управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, яка виступає в якості різновиду управлінських відносин та специфічного за формою реалізації типу суб'єктно-об'єктної діяльності;

- принципи управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, які мають дуалістичну природу, виступаючи в ролі органічного, взаємно обумовленого зв'язку організаційно-правових та управлінських засад;

- критерії оцінювання діяльності органів (підрозділів) Національної поліції, які мають відображати результати проведення внутрішніх перевірок службової діяльності.

Набули подальшого розвитку:

- положення щодо ключової ролі керівника в процесі комплектування територіального підрозділу патрульної поліції високопрофесійним особовим складом;

- система управління територіальним підрозділом патрульної поліції, яка характеризується органічною єдністю та переплетінням суб'єктів та об'єктів управлінських відносин, прямими та зворотними управлінськими зв'язками, наявністю статичного та динамічного аспектів;

- структура суб'єктів управління Національною поліцією, до числа яких відносяться: а) Кабінет Міністрів України, МВС України, центральний орган управління Національної поліції; б) апарат міжрегіональних та територіальних органів поліції; в) апарат відділів та відділень територіальних органів поліції.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес у:

- *науково-дослідній сфері* – результати дисертації можуть бути основою для подальшого підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції;
- *сфері правотворчості* – висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані для вдосконалення чинного адміністративного законодавства, зокрема положень Закону України «Про Національну поліцію», Кодексу України про адміністративні правопорушення та підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують організаційно-правове забезпечення діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції;
- *правозастосовній сфері* – використання одержаних результатів дасть змогу покращити форми та методи публічного управління у сфері забезпечення діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції;
- *освітньому процесі* – положення й висновки дисертації знайшли застосування у викладанні дисциплін «Адміністративна відповідальність», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції», «Поліцейська діяльність», а також при підготовці лекцій і навчальних посібників із цих дисциплін.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною завершеною працею, виконаною автором з використанням останніх досягнень юридичної науки та практики. Положення, висновки, рекомендації та пропозиції, що характеризують наукову новизну та практичне значення отриманих результатів, ґрунтуються на особистих теоретичних та практичних дослідженнях автора.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на 4 науково-практичних конференціях, зокрема: «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Запоріжжя, 21-22 травня 2021 року), «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті» (м. Одеса, 9-10 квітня 2021 року), «Діяльність державних органів в умовах воєнного стану» (м. Кривий Ріг, 29 квітня 2022 року), «Протидія

кримінальним правопорушенням в умовах воєнного стану» (м. Кропивницький, 27 жовтня 2022 року).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено в 4 наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визначені як фахові з юридичних дисциплін, а також у 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертаційного дослідження становить 204 сторінки, з них основний текст – 151 сторінка, список використаних джерел нараховує 198 найменувань – 20 сторінок, додатки на 10 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПІДРОЗДІЛУ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

1.1. Управління органами Національної поліції як складовий елемент механізму державного управління

Успішне функціонування будь-якої організації безпосередньо пов'язано із ефективним керівництвом за всіма напрямками її діяльності, що в кінцевому випадку передбачає якісне виконання поставлених завдань. У той же час, дієва реалізація намічених цілей стає можливою за рахунок налагодженої системи державного управління, яка передбачає наявність реально діючого керівництва організацією, в цілому, та її структурними підрозділами й окремими співробітниками.

Загальновідомо, що діяльність будь-якого керівника органів та підрозділів Національної поліції має багатоцільовий, різноплановий та багатофункціональний характер. Рівень організаційної майстерності керівника безпосередньо впливає на якість виконуваної ним управлінської діяльності, що у свою чергу обумовлює важливість та актуальність проведення теоретичних розробок у сфері управління органами Національної поліції, з'ясування особливостей управлінського процесу в Національній поліції як складового елемента в системі державного управління.

Відтак, важливе теоретичне та методологічне значення набувають питання щодо вдосконалення управлінського процесу в органах Національної поліції, який виступає органічним складовим елементом системи державного управління. Важливо відзначити, що на відміну від інших різновидів соціального управління, державне управління наділено багатьма елементами та взаємозв'язками, а його суб'єкти та об'єкти беруть активну участь у складних процесах державних та соціальних правовідносин. На специфіці об'єкта державного управління також акцентує увагу й Т.М. Десятов, який вважає, що саме цим фактом обумовлюється складність та багатогранність розуміння державного управління [1, с. 8].

Щоправда, й дотепер теоретичні напрацювання у галузі адміністративного права не дають нам загального уявлення про розуміння державного управління як цілісного організаційного механізму, спрямованого на врегулювання державно-суспільних відносин. На цьому аспекті, зокрема, наголошують й автори підручника «Державне управління», звертаючи увагу на «непростий шлях становлення державного управління як окремого виду суспільної діяльності» [2, с. 24].

Слід зазначити, що загалом учені цілком доречно виділяють головне призначення та одночасно властивість державного управління, яке спрямовано на врегулювання державно-суспільних відносин, шляхом здійснення управлінського організуючого впливу, який досягається в процесі використання розпорядчо-владних повноважень суб'єктами державного управління, «з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод» [3, с. 53; 4, с. 40].

Разом з цим, теоретиками науки державного управління сформовано концепцію, яка дозволяє відмежовувати державні інститути управлінського впливу на суспільні відносини від недержавних. Так, Є.О. Жукова сформулювала широкий та вузький підходи до розуміння державного управління, перший з яких передбачає організуючий вплив держави на суспільну поведінку людей, «з метою її впорядкування, збереження або перетворення, спираючись на її владну силу» [5, с. 138].

Аналогічної думки притримується й В.Б. Авер'янов, який, розкриваючи широкий підхід до розуміння сутності державного управління, акцентував увагу на його здатності відображати сукупність усіх видів діяльності всіх державних органів. За справедливим висловленням автора, «державне управління в широкому розумінні характеризує всю діяльність держави за організуючим впливом із боку спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини» [6, с. 65].

Таким чином, державне управління виступає в ролі ключового елемента

соціального управління, зміст якого полягає в організаційно-розпорядчій діяльності органів державної влади, спрямованій на врегулювання суспільних відносин. Відтак, можна з упевненістю констатувати, що управління в органах Національної поліції виступає в якості складового елементу всієї системи державного управління, якість якого впливає на стан захищеності національних інтересів держави.

З іншого боку, неналежним чином організована система управління в органах Національної поліції справляє негативний вплив на суспільні відносини, процеси та явища, призводить до невиправданих матеріальних та фінансових витрат, а також неефективної діяльності у сфері державного управління. Тому, теоретичне розуміння та усвідомлення суб'єктів управлінських відносин, механізмів управління в органах Національної поліції, умов їхньої ефективної реалізації обумовлює взаємозв'язок якості та ефективності реалізації управлінських процесів із забезпеченням державних інтересів у правоохоронній сфері, у зв'язку з чим має велике значення для науки адміністративного права.

Відтак, сутність управління органами Національної поліції проявляється в управлінському цілеспрямованому впливі, який виражається у специфічній діяльності наділених владними повноваженнями органів та посадових осіб – суб'єктів управлінської системи щодо приведення поліцейської службової діяльності у відповідність до закономірностей управлінського процесу, інтересів та потреб працівників, вимог, які висувуються перед органами поліції тощо.

Таким чином, ключове призначення механізму управління органами та підрозділами Національної поліції полягає у реалізації суспільно значимих функцій правоохоронної діяльності. За своєю суттю такий механізм являє собою сукупність правовідносин, які складаються між суб'єктами та об'єктами державного управління в Національній поліції, які взаємодіють один з одним в процесі організації управлінської діяльності щодо реалізації загальних та спеціальних завдань правоохоронної діяльності.

Поняття «механізм управління» використовується майже в усіх сферах життєдіяльності суспільства та характеризує різноманітні області суспільних

відносин: правоохоронних, військових, технічних, економічних, соціальних тощо. При цьому, наука адміністративного права та теорія державного управління переконливо доводять природнє, а не штучне походження механізму управління. Його зміст складає комплекс взаємопов'язаних елементів, до числа яких відносяться: об'єкт та суб'єкт управління, мета управлінського впливу, форми та методи управління, закони і принципи управління, форми та методи управління, процедури прийняття та реалізації управлінських рішень.

У науковій літературі, присвяченій дослідженню проблем у галузі державного управління, механізми реалізації останнього найбільш часто пов'язуються із прийняттям управлінських рішень шляхом застосування різноманітних методів державного управління [7, с. 167].

Н.Р. Нижник цілком обґрунтовано розглядає механізми та, власне, державне управління як загальне й часткове, підкреслюючи при цьому, що механізми державного управління виступають в ролі складового елементу всього управлінського процесу «що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності об'єкту управління» [8, с. 37].

О. Радченко розуміє під механізмом державного управління системну сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів в державі як продукт організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізацію функцій держави та має в якості суб'єкта органи державного управління [9, с. 24]. Вважаємо, що наведене визначення найбільш повно відображає розуміння механізму управління та висуває його на центральне місце серед сукупності категорій науки державного управління.

Таким чином, механізм управління являє собою сукупність внутрішньо упорядкованих процесів, які слугують складовими елементами управління як частини соціального життя. Сутність досліджуваного явища полягає в його здатності інтегрувати основні елементи управління, розкрити їх взаємозв'язок та

порядок реалізації.

В.В. Сокурєнко звертає увагу на те, що сформовані в результаті управлінської діяльності суб'єктно-об'єктні зв'язки зміцнюють організацію управління, яке, в свою чергу, «надає стійкості, стабільності об'єкту, підтримує якісну специфіку, необхідну спрямованість його розвитку» [10, с. 23]. Вчений конкретизує розуміння об'єкту управління, в ролі якого в органах Національної поліції, поряд із колективом працівників, виступають матеріальні, фінансові та трудові ресурси.

Поряд з цим, суб'єкт управління визначається автором як структурно окреслені спільноти людей з органами управління, які формуються ними, та керівним складом (на персональному рівні), наділеним управлінськими функціями, який здійснює управлінську діяльність. У вищенаведеному визначенні хоча й не зазначаються конкретні категорії працівників поліції, які відносяться автором до числа суб'єктів управління, але окреслюються ознаки керівного складу органів Національної поліції, до числа якого інші науковці відносять «кадровий управлінський ресурс, який має оптимальну структуру та компетенцію раціонального використання засобів і методів управлінської діяльності для досягнення поставленої мети» [11, с. 116].

Зосереджуючись на характеристиці суб'єкта управління органами Національної поліції, слід наголосити 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 підкреслює, що обсяг повноважень та функцій керівника правоохоронного органу настільки значний та об'ємний, що потребує відповідного розподілу, в залежності від напрямків службової діяльності [12, с. 22].

У цьому контексті можна стверджувати, що на теоретичному рівні управління органами Національної поліції можна представити в якості систематичного, цілеспрямованого та нормативно врегульованого впливу

суб'єкта управління на об'єкт. Причому одночасно в ролі як першого, так і другого елемента управлінських відносин можуть виступати: а) структурні підрозділи центрального органу управління поліції; б) територіальні органи поліції, організаційну систему яких визначено статтею 13 Закону України «Про Національну поліцію» [13]; в) підлеглий особовий склад органів та підрозділів Національної поліції.

В останньому випадку управління органами Національної поліції має на меті цілеспрямований вплив на працівників поліції, їх діяльність та поведінку, а механізми управління виступають в якості найбільш ефективних, раціональних та результативних способів, методів та прийомів реалізації управлінських відносин.

Управлінські відносини виступають наступним елементом в структурі механізму управління органами та підрозділами Національної поліції та являють собою сукупність прямих та зворотних зв'язків між суб'єктами та об'єктами управління.

В процесі з'ясування питання щодо особливостей управлінських відносин в органах Національної поліції, звертає на себе увагу проблематика поєднання принципу централізації та децентралізації в управлінському процесі, до якої в сучасній науці державного управління, прикута прискіплива увага з боку науковців та представників практичних органів та підрозділів Національної поліції.

Додаткова зацікавленість вищевказаною проблематикою в управлінській діяльності Національної поліції пояснюється й невирішеністю численних завдань, пов'язаних із розподілом та перерозподілом повноважень керівників територіальних органів та підрозділів Національної поліції. Зазначений факт підтверджується відсутністю єдиної позиції спеціалістів, що проявляється в однобічному підході до використання принципу поєднання централізації та децентралізації управління, а також спрощене сприйняття управлінського процесу.

Разом з цим, ефективне поєднання централізації та децентралізації

управління органами Національної поліції у специфічних умовах адміністративно-територіального поділу України набуває актуальності в частині нормативно-правового врегулювання, адже й дотепер ключовий законодавчий акт у сфері утворення муніципальних підрозділів Національної поліції знаходиться на стадії розроблення [14]. У той же час, однією з головних переваг процесу децентралізації управління органами Національної поліції є: а) підвищення рівня ініціативності керівників в процесі розроблення та прийняття управлінських рішень, із залученням до цього процесу представників територіальних громад; б) відповідна структурна побудова; в) саморегулювання; г) забезпеченість ресурсами за рахунок територіальних громад; д) максимальне наближення поліції до вирішення питань місцевого значення, спільно з територіальними громадами.

На останній перевазі також зосереджує увагу й Т. Гудзь, яка підкреслює, що утворення місцевої поліції надасть можливість вивільнити значну кількість сил та засобів, з метою зосередження службової діяльності поліцейських на виявленні та розкритті більш серйозних кримінальних правопорушень. Авторка цілком доречно зауважує, що «поділ поліції на загальнодержавну та муніципальну дозволить першій займатися розкриттям тяжких злочинів, що загрожують національній безпеці (вбивства державних та громадських діячів, торгівля людьми, організована злочинність, бандитизм, тероризм), тоді як муніципальна поліція займатиметься правопорушеннями на місцевому рівні» [15, с. 90].

Більше того, деякі автори визначають принцип поєднання централізовано-децентралізованого управління в якості одного з основних законів управління, оскільки він відіграє вирішальну роль у формуванні управлінських відносин на різних рівнях управлінської системи, відбиваючи закономірності об'єктивно необхідного розподілу та закріплення відповідних компетенцій суб'єктів управлінської діяльності. Зокрема, Ю.Л. Мохова наголошує на необхідності оптимального поєднання централізації та децентралізації державного управління, з метою підвищення його ефективності та покращення добробуту

населення [16, с. 2].

Законодавче закріплення статусу Національної поліції в якості центрального органу виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, підкреслює пріоритет централізованої форми управління на сучасному етапі реформування цього правоохоронного підрозділу, за умови обов'язкового дотримання принципу субординації у ієрархії державного управління.

Таким чином, координуючи діяльність Національної поліції у централізованому порядку, держава забезпечує комплексний цілеспрямований вплив на забезпечення злагодженого управлінського процесу у найчисельнішому правоохоронному відомстві країни, що безумовно слугує суттєвою перевагою централізованого управління.

У той же час, використання вказаної форми державного управління в діяльності Національної поліції викликає й деякі об'єктивні ускладнення, пов'язані із багатоступеневою організаційною структурою та складністю лінійно-функціональної системи управління, яка позначається на оперативності та ефективності прийняття управлінських рішень. Аналогічну позицію також висловлює й О.Ю. Польський, який констатує, що «функції, передбачені для кожного конкретного державного органу, зумовлюють його структуру, елементи якої мають виконувати конкретні завдання задля досягнення кінцевого ефективного результату» [17, с. 259]. Таким чином, учений підкреслює наявність безпосередньої залежності ефективності управлінського процесу від структури органу, яка, в свою чергу, обумовлена належним рівнем організаційно-функціонального та правового забезпечення діяльності державного органу.

Крім того, надмірна централізація призводить до нераціонального дроблення та дублювання функцій, необхідності оптимального розподілу повноважень та відповідальності суб'єктів та об'єктів управління в Національній поліції. Відповідно до статті 13 Закону «Про Національну поліцію», її систему складають: центральний орган управління поліцією; територіальні органи

поліції. Останні, в свою чергу, включають: а) міжрегіональні територіальні органи; б) головні управління поліції в областях України; в) підпорядковані державні установи [13].

Щоб підкреслити усю організаційно-структурну перевантаженість системи органів Національної поліції, доповнимо, що тільки до структури центрального органу управління поліцією станом на 04 лютого 2025 року організаційно входить 21 департамент, 8 управлінь, 3 відділи та 1 сектор.

Міжрегіональні територіальні органи включають: а) департамент патрульної поліції, в апараті якого функціонують 13 управлінь, 8 відділів та 2 сектора; б) апарат департаменту внутрішньої безпеки включає 11 управлінь, 5 відділів та 2 сектора; в) апарат департаменту кіберполіції включає 7 управлінь, 5 відділів та 2 сектори; г) апарат департаменту стратегічних розслідувань включає 9 управлінь, 7 відділів, 1 сектор; д) апарат департаменту поліції особливого призначення «Об'єднана штурмова бригада Національної поліції України «Лють»» включає 8 управлінь, 3 відділи, 2 сектори; е) апарат департаменту поліції охорони включає 10 управлінь, 2 відділи, 2 сектори. Таким чином, лише в апараті центрального органу управління поліції налічується 58 управлінь, 30 відділів, 11 секторів, що, на нашу думку, свідчить про перевантаженість структури поліції на рівні центрального органу управління.

На проблемі надто об'ємної структури Національної поліції України також зосередив свою увагу й В.А. Глуховець, який наголосив на надмірно великій кількості управлінського складу поліції, а також відсутності належної взаємодії між окремими підрозділами цього правоохоронного органу. Автор справедливо вказує, що «занадто багато робочого часу витрачається на внутрішню діяльність поліції, не пов'язану з безпосереднім виконанням обов'язків покладених на поліцію щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, попередження та розкриття злочинів, захист прав, свобод та законних інтересів громадян» [18, с. 21].

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що перевантажена організаційна структура Національної поліції чинить безпосередній вплив на

збільшення чисельності її апарату, що призводить до збільшення обсягу управлінської документації та бюрократизації системи, в цілому.

З іншого боку, цілковита децентралізація системи органів Національної поліції неодмінно призводить до розбалансованості управлінської діяльності, що в кінцевому випадку позначається на її ефективності та результативності.

Саме тому, раціональне поєднання централізованої та децентралізованої моделі управління органами та підрозділами Національної поліції, за словами М.Ф. Криштановича, є об'єктивною необхідністю та слугує надійним інструментом вирішення оперативно-службових завдань. Вчений цілком справедливо зазначає, що успішна реалізація мети управління органами Національної поліції залежить від «свідомого та цілеспрямованого впливу її суб'єктів на управлінські відносини» [19, с. 59]. У цьому контексті виникає запитання щодо «меж раціональності» в процесі поєднання двох управлінських систем. Як винайти оптимальну ступінь співвідношення централізації та децентралізації в специфічному, наділеному ознаками військової організації, управлінському процесі органами Національної поліції.

Уявляється, що в процесі вирішення цього завдання необхідно сконцентрувати зусилля на виробленні певного алгоритму взаємодії органів Національної поліції в процесі реалізації управлінських відносин, шляхом чіткого визначення та розмежування компетенції вищестоячих органів відносно нижчестоячих, її закріплення у нормативно-правових актах різної юридичної сили.

Вказану позицію розділяє й А.В. Долинний, який наголошує на тому, що розмежування повноважень керівників та взаємодія в процесі забезпечення публічного порядку та безпеки виступають головною умовою вироблення органами Національної поліції дієвих шляхів щодо забезпечення публічної безпеки й порядку. Для цього, зазначає автор, «чіткими мають бути розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні публічної безпеки, громадський контроль над Національною поліцією та іншими державними органами, що здійснюють забезпечення публічної безпеки і порядку

в країні» [20, с. 35-36].

Таким чином, можемо зробити висновок, що на теперішній час у Національній поліції сформована доволі складна система управління, яка характеризується органічною єдністю та переплетінням суб'єктів та об'єктів управлінських відносин, прямими та зворотними управлінськими зв'язками, наявністю статичного та динамічного аспектів (організацією як самої системи, так і процесу управлінської діяльності).

Використовуючи систему управління органами Національної поліції, держава здійснює деталізацію власних рішень та настановлень у правоохоронній сфері національних інтересів, в якій поліція одночасно виступає її об'єктом та суб'єктом.

При цьому, вищевказана система управління має динамічний характер, справляє безпосередній вплив на практичну реалізацію управлінських рішень, шляхом реалізації керівником поліції механізмів управління правоохоронною діяльністю.

У системі управлінських відносин керівникові поліції належить центральне місце в організації управлінського процесу за допомогою використання механізмів управління. Значення керівника в колективі та його лідерські якості успішно підкреслив професор М.В. Ковалів, зазначивши про обумовленість особистого авторитету керівника його місцем в структурі управління. Вчений цілком справедливо вказує, що «в даному випадку не йдеться про неформальний авторитет, який визначається особистими якостями керівника і який, безумовно, повинен мати керівник органу виконавчої влади. Йдеться про авторитет формальний, який породжується посадовим становищем керівника, його правовим статусом. Зміцненню такого авторитету сприяє і та обставина, що керівники органів виконавчої влади керують підлеглими переважно на принципах єдиноначальства, необхідність якого зумовлена специфікою їх організації та функціонування в правоохоронних органах» [21, с. 38].

Особливе значення та відповідальність роботи керівника також підкреслив

М.Д. Мартинов, який наголосив на тому, що основний управлінський зміст роботи керівника територіального органу внутрішніх справ полягає в тому, що в процесі виконання правоохоронних завдань, приймаючи важливі управлінські рішення, він несе персональну відповідальність за результати їх реалізації за всіма напрямками діяльності [22, с. 91].

Однак, все ж таки, слід наголосити, що ефективність діяльності керівника безпосередньо залежить від механізмів управління, які він використовує в управлінському процесі. Аналогічну думку висловлює й В.В. Сокурєнко, наголошуючи на тому, що «вагома соціальна роль управління органами поліції та особливе місце, яке цей процес займає в державному механізмі, зумовлюють актуальність формування цілісної нормативно-правової бази, в якій мають бути визначені усі необхідні механізми реалізації органами поліції правоохоронної функції держави» [10, с. 111].

З огляду на висловлену позицію про нерозривний зв'язок ефективності реалізації керівниками органів поліції механізмів управління та якості їх нормативно-правового забезпечення, слід зазначити, що способи управлінського впливу, які використовуються в Національній поліції мають яскраво виражений нормативний характер. Більше того, вони виступають в якості засобів нормативного регулювання управлінських відносин.

Власне, процеси формування організаційних відносин в системі управління органами Національної поліції пов'язані не тільки із безпосередньою правозастосовною діяльністю суб'єктів управління, але й реалізуються через здійснення правотворчої діяльності.

Держава формує правову систему, механізм її реалізації у всіх сферах суспільного життя, в тому числі й у правоохоронній, та контролює її безперебійне функціонування. О.В. Лаба визначає національну правову систему в якості феномену, заснованого на положеннях Конституції України, вироблених на основі концепції природних прав, політичного плюралізму, пріоритету прав людини, відповідальності держави перед особою, інтеграційному забезпеченні політико-правових процесів у реалізації завдань суспільства, пов'язаних із

співробітництвом та консенсусом [23, с. 38].

Разом з цим, правова система держави виступає своєрідним підґрунтям державного управління, яке, за словами Ю.П. Битяка, функціонує на основі закону чи іншого правового акта органу виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління [24, с. 126].

На підставі вищевикладеного стає очевидним, що всі процеси інституціоналізації правоохоронних органів, зокрема, Національної поліції, й інших структур громадянського суспільства, які реалізують державні інтереси у правоохоронній сфері, відбуваються відповідно до норм чинного законодавства, а також у межах відповідних механізмів, врегульованих нормами права.

Відтак, управлінські відносини в органах (підрозділах) Національної поліції здобувають втілення у певних правових формах, реалізація яких здійснюється її суб'єктами. В.В. Сокурєнко пропонує трирівневу структуру суб'єктів управління Національною поліцією, до числа яких, відповідно, на державному, регіональному та локальному рівні, входять: а) Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ, Центральний орган управління Національної поліції; б) апарат міжрегіональних та територіальних органів поліції; в) апарат відділів та відділень Національної поліції України [10, с. 93]. Вважаємо, деякі суб'єкти управління Національною поліцією залишились поза увагою вищевказаного автора. На нашу думку, вказаний В.В. Сокурєнком перелік органів державної влади, потребує доповнення Верховною Радою України та Президентом України, які, на нашу думку, належать до числа суб'єктів управління Національною поліцією України.

Крім того, стаття 13 Закону України «Про Національну поліцію» дає нам загальне уявлення про внутрішньовідомчу систему органів управління в Національній поліції, до складу якої входять: а) центральний орган управління поліцією; б) територіальні органи поліції. З огляду на висловлену позицію, всіх вищевказаних суб'єктів управлінської діяльності, враховуючи специфіку їх організаційно-правового статусу, можна розділити на тих, які уповноважені здійснювати: а) зовнішнє організаційно-правове управління Національною

поліцією; б) внутрішньовідомче управління в органах (підрозділах) Національної поліції.

Зазначимо, що вдосконалення системи державного управління покладено в основу Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р., у якій наголошено на необхідності формування державної політики, орієнтованої на створення професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади. Відповідно, її результатом її реалізації повинна стати більш ефективна та підзвітна громадянам система державного управління, яка працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги [25].

Уявляється, що одним із основних критеріїв ефективності державного управління у правоохоронній сфері, зокрема, в області управління органами Національної поліції, виступає рівень та якість його нормативно-правового забезпечення. Отже, зупинимося на аналізі правового забезпечення управління в органах Національної поліції.

Відтак, до суб'єктів, які здійснюють зовнішнє організаційно-правове управління Національною поліцією можемо віднести Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України та Міністерство внутрішніх справ. Вищевказане доповнення ґрунтується на положеннях статті 3 Закону України «Про Національну поліцію», яка визначає правову основу діяльності поліції, а також на положеннях підпункту 2 пункту 1 статті 22 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до якої на керівника поліції покладено повноваження щодо організації та контролю 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.

Закони України, що приймаються Верховною Радою України. Отже, головним завданням та, відповідно, правом Верховної Ради України, яке закріплено у статті 85 Конституції України, виступає прийняття законів.

Прийнятий 02 липня 2015 року Закон України «Про Національну поліцію» визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України. Відповідно до статті 1 коментованого Закону, Національна поліція України (поліція) - це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Не менш важливий напрямок діяльності найвищого представницького органу нашої держави пов'язаний із затвердженням загальної структури, чисельності, визначенням функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України [26].

У той же час, безпосередню функцію щодо здійснення законопроектної роботи у сфері правового забезпечення правоохоронної діяльності, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, а також виконання контрольних функцій покладено на Комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності. Відповідно до Додатку до Постанови Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року № 19-IX «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання», до предмету відання Комітету з питань правоохоронної діяльності відноситься: формування стратегії функціонування правоохоронної системи України; кримінальне законодавство; кримінальне процесуальне законодавство; законодавство про адміністративні правопорушення; організація та діяльність органів прокуратури, поліції, Національної гвардії, прикордонної служби, Державного бюро розслідувань, інших правоохоронних органів; оперативно-розшукова діяльність; організація та діяльність органів досудового розслідування; протидія організованим злочинності і міжнародній злочинності, протидія кіберзлочинності; протидія нелегальній (незаконній) міграції; запобігання злочинам та здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі;

організація охорони громадської безпеки і порядку; охоронна і детективна діяльність; обіг зброї у цивільному обороті; державний захист учасників кримінального судочинства та державний захист суддів, працівників правоохоронних органів; соціальний захист працівників правоохоронних органів та членів їх сімей; міжнародне співробітництво та координація з питань правоохоронної [27].

Акти Президента України. Президент України на виконання закріплених повноважень видає укази та розпорядження, спрямовані на удосконалення діяльності Національної поліції, її кадрового складу, а також у сфері забезпечення прав і свобод громадян правоохоронними органами держави. Характерною особливістю актів Президента України є їх подвійне юридичне спрямування. Зокрема, одна група актів чинить безпосередній вплив на врегулювання організаційно-правових відносин в діяльності Національної поліції.

У той же час, призначення інших президентських актів полягає у затвердженні рішень Ради національної безпеки і оборони у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Разом з цим, слід зазначити, що відповідно до змісту Основного Закону управлінські функції Президента у сфері діяльності Національної поліції мають, радше, координаційний характер. Аналогічний висновок впливає із статусу Ради національної безпеки і оборони України, яка відповідно до статті 107 Конституції є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Слід відмітити, що однією з головних координаційних функцій Офісу Президента України виступає взаємодія Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян (у тому числі політичними партіями, професійними спілками), підприємствами, установами, організаціями, сприяє підвищенню ефективності такої взаємодії [28].

Акти Кабінету Міністрів України. Відповідно до статті 113 Конституції

України, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Характерною особливістю управлінських функцій Кабінету Міністрів України щодо діяльності Національної поліції виступає її загально-організаційне та координаційне спрямування. Зокрема, відповідно до п.п. 9-9² статті 116 Основного Закону Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України [26]. Наприклад, в частині реалізації останньої управлінської функції, КМУ видано розпорядження ід 14 липня 2023 р. № 623-р «Про призначення Вигівського І.П. Головою Національної поліції України» [29].

Слід зазначити, що реалізація управлінської функції здійснюється Кабінетом Міністрів України за двома напрямками. І якщо перший напрямок пов'язаний із виданням правових актів, спрямованих на врегулювання організаційних відносин в діяльності Національної поліції, то другий спрямований на вирішення завдань оперативно-службової діяльності органів та підрозділів Національної поліції.

Так, до першої групи нормативно-правових актів можемо віднести постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877 [30], «Про однострій поліцейських» від 30.09.2015 р. № 823 [31], «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 13.10.2015 р. № 834 [32], «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 16.09.2017 р. № 730 [33].

У загальному вигляді управлінські функції КМУ, які впливають із змісту

вищевказаних нормативно-правових актів, сформулювала О.Ю. Салманова, яка, зокрема, виділяє такі: 1) визначення граничної чисельності поліцейських, державних службовців та працівників Національної поліції (крім поліції охорони); 2) утворення, ліквідація та реорганізація (за поданням Міністра внутрішніх справ України на підставі пропозицій керівника поліції) територіальних органів поліції; 3) затвердження порядку грошового забезпечення поліцейських, зарахованих у розпорядження; 4) визначення норм та порядку виплати грошового забезпечення поліцейським, які тимчасово проходять службу за межами України; 5) визначення порядку обчислення вислуги років у поліції; 6) затвердження зразків предметів однострою поліцейських; 7) визначення порядку оцінки рівня довіри населення до поліції, що проводиться незалежними соціологічними службами [34, с. 24].

Інші нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, врегульовують відносини щодо реалізації оперативно-службових повноважень у правоохоронній діяльності поліції (в тому числі й патрульної) [35-37].

Акти Міністра внутрішніх справ. Слід зазначити, що серед низки правоохоронних органів, визначених у постанові Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [38], діяльність Національної поліції України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, який здійснює загальне управління вищевказаним правоохоронним органом.

Так, відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, Міністр наділений повноваженнями щодо:

- призначення на посаду та звільнення з посади першого заступника та заступників керівника Національної поліції за поданням керівника Національної поліції;
- погодження структури територіальних органів Національної поліції;
- видання обов'язкових до виконання всіма органами та підрозділами Національної поліції, наказів та доручень з питань, що належать до їх

компетенції;

- погодження призначення на посаду та звільнення з посади керівників та заступників керівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, крім заступників керівників територіальних органів Національної поліції [39].

З огляду на зміст вищевикладених управлінських функцій, вважаємо доволі дискусійною думку, висловлену О.Ю. Салмановою щодо формального запровадження посади Голови Національної поліції. Уявляється, що вчена безпідставно стверджує, що «вертикаль Національної поліції фактично очолює Міністр внутрішніх справ, а за рахунок появи посади Голови поліції і його заступників (заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Міністром внутрішніх справ) відбулось фактичне збільшення (у кількісному значенні) керівного складу МВС України» [34, с. 24]. Вважаємо, що розмежування адміністративно-правового статусу двох вищевказаних посадових осіб має очевидний характер, закріплено в законодавчих актах та позитивно вплинуло на результативність службової діяльності поліції.

Практика розмежування політичної та професійної функції властива для поліцейських відомств усіх розвинених європейських країн, і Україна також намагається використовувати вказаний позитивний зарубіжний досвід, адже таке функціональне розмежування, на думку очільника Національної поліції, суттєво впливає на ефективність роботи поліції щодо запобігання й припинення кримінальних та адміністративних правопорушень, рівень яких, протягом останніх декількох років, має тенденцію до зниження [40].

Таким чином, адміністративні акти суб'єктів публічного адміністрування в органах (підрозділах) Національної поліції України – це особлива форма прийняття управлінських рішень керівників органів (підрозділів) Національної поліції, які містять односторонні владні волевиявлення й тягнуть юридичні наслідки, а також спрямовані на організаційно-правове забезпечення діяльності Національної поліції України, статусу поліцейських і порядку проходження служби в Національній поліції України.

1.2. Поняття та зміст управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції

Не зважаючи на значну зацікавленість дослідженням організаційно-правового забезпечення діяльності керівників органів (підрозділів) Національної поліції, з'ясування деяких питань й дотепер викликають жвавий інтерес серед наукового загалу. Зокрема, доволі широким залишається коло наукових позицій щодо розуміння управлінської діяльності та управління, що своєю чергою викликає термінологічну плутанину, ускладнює формулювання дефініцій, сприяє їх дублюванню.

Зауважимо, що процес утворення органів Національної поліції України, розпочатий у 2015 році, супроводжується їх постійною реорганізацією та спрямований на підвищення ефективності всієї правоохоронної системи. У той же час, неефективна управлінська діяльність у правоохоронній сфері чинить безпосередній вплив на збільшення правового нігілізму, знижує рівень довіри підлеглих до керівного складу органів поліції, негативно впливає на динаміку злочинності, у зв'язку з чим постає необхідність усвідомлення теоретичних підходів до змістовного наповнення дефініцій «керівник» (керівництво), «управління», «управлінська діяльність» (організаційна діяльність).

У науці адміністративного права однозначну позицію щодо розуміння сутності поняття «керівник» та супутніх понять, й дотепер не сформовано. Головна риса, яка «супроводжує» усі визначення, пов'язана із наділенням керівника владними повноваженнями, які дозволяють останньому здійснювати організаційно-розпорядчі дії відносно підлеглих працівників. Такої думки, наприклад, притримується П.В. Кикоть, який зазначає, що керівники – це різновид посадових осіб, наділених адміністративною владою стосовно очолюваного ним певного формально-організованого колективу, які здійснюють внутрішньо-організаційне управління ним [41, с. 387].

Разом з цим, О.Д. Крупчан виокремлює особливості правового статусу керівників, підкреслюючи, що останні не тільки є виконавцями ролі «адміністраторів», «менеджерів», чи «організаторів роботи», але й виступають

«одноосібними провідниками державної політики на місцях» [42]. Відтак, некоректно ототожнювати керівника органу виконавчої влади виключно в якості допоміжного персоналу, як особи, яка «покликана здійснювати управління персоналом службовців органу та створювати належні умови для його безперешкодної діяльності» [43]. На думку Н.О. Армаш, «така позиція повністю нівелює намагання реформувати державне управління таким чином, що у повній мірі відійти від „чистого виконання” до „осмисленої стратегії” в керівництві органами виконавчої влади» [44, с. 35].

Особистість керівника, на думку В.В. Сокурєнка, яскраво простежується через його ставлення до підлеглих, «що особливо помітно під час аналізу безпосередньої участі людей у виконанні спільної дії» [10, с. 249].

Керівник, зазначає О.М. Бандурка, це особа, яка наділена правом прийняття рішень і виступає єдиначальником у межах наданих їй повноважень [45, с. 140].

На підставі аналізу наведених суджень можна стверджувати, що керівникові властиві певні ознаки, до числа яких відносяться: а) наділення розпорядчо-владними повноваженнями; б) наявність підлеглих працівників; в) підвищена юридична відповідальність за невиконання (несвоєчасне виконання) посадових обов'язків; г) одноосібний порядок прийняття рішень; д) наявність специфічних якостей, які проявляються у здатності організувати колектив.

Викладені вище позиції цілком очевидно підкреслюють необхідність наділення організаційної діяльності продуктивними (результативними) властивостями. Діяльність керівників повинна постійно бути націленою на вдосконалення управлінського процесу та усунення існуючих недоліків. Таким чином, можна допустити, що організаційна діяльність являє собою один з елементів управлінського процесу щодо впорядкування функціонування системи, а керівництво представляє діяльність з організації роботи окремих колективів.

Слід зазначити, що в науковій літературі, з метою тлумачення тотожних

явищ дуже часто паралельно використовуються різні за змістом поняття, не зважаючи на те, що організаційна діяльність керівника являє собою з'єднувальний ланцюг між останнім, як суб'єктом управління, та об'єктами управлінського впливу. Й тільки ефективна організаційна діяльність створює передумови для налагодження дієвої роботи керівників у різних сферах державного управління, в тому числу, у правоохоронній.

Аналіз адміністративного законодавства дає підстави твердити про уніфікований підхід законодавця до формулювання визначення «керівник».

Наприклад, легальне визначення керівника як службової особи поліції, наділеної правами та обов'язками з організації службової діяльності підлеглих їй поліцейських та інших працівників поліції і контролю за їхньою службовою діяльністю, закріплено у статті 2 Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» [46]. У вищевикладеному визначенні законодавець робить акцент на наділенні керівника органу поліції відповідною компетенцією, спрямованою на організацію роботи підлеглого особового складу, а також на забезпеченні останнім контролю за виконанням службових завдань.

Водночас, Закон України «Про Національну поліцію» лише опосередковано зосереджується на визначенні керівника, акцентуючи увагу на здійсненні останнім безпосереднього керівництва поліцією [13]. Разом з цим, коментований законодавчий акт доволі докладно розкриває повноваження керівника поліції та визначає тим самим його адміністративно-правовий статус.

Проте, вищевказані законодавчі акти цілком закономірно мають універсальний характер та врегульовують діяльність Національної поліції, як центрального органу виконавчої влади, а не окремих її органів (підрозділів).

Виокремлення спеціальних ознак керівника патрульної поліції стає можливим в процесі характеристики підзаконних нормативно-правових актів, які визначають статус цієї посадової особи. Зокрема, аналіз розділу 5 Положення про Департамент патрульної поліції, затвердженого наказом Національної поліції України від 06.11.2015 № 73 [47], дозволяє виокремити додаткові ознаки керівника патрульної поліції, які включають підзаконний характер його

діяльності, характер наказів, які ним видаються, має організаційно-розпорядчий характер.

Щоправда, здатність керівника патрульної поліції приймати рішення та давати доручення носить, скоріше, вольовий характер, адже прийняття рішень у формі видання наказів, по суті, й відноситься до компетенції керівників органів та підрозділів Національної поліції, про що зазначено у розділі 3 наказу МВС України від 23.11.2016 № 1235 «Про затвердження Порядку підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції» [48].

Аналогічне визначення керівника патрульної поліції в якості особи, яка організує (а не керує) діяльністю патрульної служби можна зустріти й у розділі 9 наказу МВС України від 02.07.2015 № 796 «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС» [49].

Таким чином, у всіх проаналізованих автором законодавчих та підзаконних актах з питань діяльності патрульної поліції зазначається одна спільна функція керівника, яка полягає в організації діяльності підлеглих. Організаційна складова діяльності керівників патрульної поліції має різні форми прояву. За словами В.В. Бондаренка, організація раціональної розстановки автопатрулів стає можливою за умови наявності в керівника патрульної поліції достовірної інформації про «особливості вулиць, парків, скверів, інтенсивність їх освітленості; про кількість, динаміку і структуру злочинності, правопорушень, учинених у громадських місцях, зокрема на вулицях» [50, с. 38]. В.Р. Богоніс переконаний, що компетентне керівництво є важливим інструментом вирішення нагальних проблем службової діяльності патрульної поліції, а саме: організації чіткої взаємодії з територіальними відділами поліції; реалізації службових повноважень поліцейських; формування сталих навичок в процесі здійснення працівниками патрульної поліції безпосередніх повноважень [51, с. 142].

З іншого боку, якщо керівник патрульної поліції, відповідно до вищевказаних нормативно-правових актів, організовує роботу підпорядкованих працівників, а не керує їх діяльністю, тоді в чому ж полягає відмінність цих дефініцій?

Уявляється, 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.

Більше того, аналіз управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції дозволив виділити низку функціональних елементів, спрямованих на її реалізацію, а саме: 1) створення соціальних систем, формування їх функціональної та організаційної структури; 2) правове закріплення цілей, структури та компетенції підрозділів патрульної поліції; 3) ресурсне забезпечення: матеріально-технічне, фінансове, інформаційне, кадрове; 4) упорядкування процесів управління у створеній або діючій системі; 5) організаційне забезпечення інших функцій, стадій та етапів управління; 6) розробка і впровадження в практику оціночних систем; 7) організація праці працівників органів та підрозділів Національної поліції.

Водночас, керівництво являє собою врегульовану правовими приписами, упорядковану, регулюючу та мотиваційну організаційно-розпорядчу діяльність керівника, що виражається у здійсненні організуючого впливу на поведінку підлеглих.

Здавалося б схожість між категоріями «керівництво» та «управлінська діяльність» має очевидний характер, адже в обох випадках йдеться про здійснення організуючого впливу суб'єкта управлінських відносин на об'єкт управління. Аналогічної думки притримується й В.В. Сокурєнко, який у широкому сенсі ототожнює керівництво та управління, а управлінську діяльність – з організаційною [10, с. 16].

Разом з цим, докладний аналіз вищевказаних дефініцій дозволив виокремити й певні розбіжності.

Керівництво, зокрема, прийнято розглядати в якості однієї із найбільш

важливих стадій організації виконання управлінського рішення, значення якого обумовлено наявністю процесів, пов'язаних із виявленням недоліків виконавської діяльності, наданням допомоги виконавцям, оцінкою й коригуванням поведінки об'єкту управління.

Але в будь-якому випадку керівництво - це різновид діяльності керівника, спрямованої на досягнення поставленої мети. Об'єктом впливу при цьому виступає службова діяльність працівників патрульної поліції, їх колективів, а також територіальних органів (підрозділів) патрульної поліції, а, власне, керівництво полягає у встановленні правових відносин між суб'єктами та об'єктами управління, заснованих на матеріальних, моральних та інших інтересах.

Отже, на підставі проведеного аналізу доходимо висновку, що правові категорії «керівництво» та «управлінська діяльність» мають певні розбіжності, виявлення яких можливе за таких критеріїв:

1. За видом діяльності: основною метою управлінської діяльності виступає упорядкування всієї управлінської системи; керівництво спрямовано на організацію роботи конкретних підлеглих.

2. За формою вираження: якщо управлінська діяльність лише створює умови для успішної реалізації правових актів, то керівництво безпосередньо виражається у відповідних письмових або усних приписах.

3. За способом впливу: якщо управлінська діяльність здійснюється на основі соціальної природи людини, то керівництво передбачає правовий вплив керівника, наділеного владними повноваженнями, на об'єкти управління.

4. За суб'єктами управління: управлінська діяльність може здійснюватися як індивідуально, так і колективно, тоді як керівництво здійснюється конкретно посадовою особою, наділеною відповідною компетенцією.

5. За характером підпорядкованості: управлінська діяльність, як правило, передбачає наявність прямого підпорядкування між суб'єктом та об'єктом управління, а керівництво передбачає безпосередній характер впливу керівника на підлеглих працівників.

У той же час, спільною рисою, яка об'єднує керівництво та управлінську діяльність виступає специфічна сфера суспільних відносин, яка виступає об'єктом керуючого впливу та виражається у здійсненні поліцейської діяльності. Відтак, виокремлення ознак управлінської діяльності яскраво простежується через її співвідношення із діяльністю поліцейською, ефективність та злагодженість якої виступає кінцевим результатом, так би мовити, «лакмусовим папірцем» всього процесу управління органами (підрозділами) Національної поліції.

За своєю суттю проблематика змістовного наповнення поліцейської діяльності за різних часів виступала об'єктом прискіпливої уваги науковців, правників, державних діячів тощо. Не втрачає своєї актуальності з'ясування сутності поліцейської діяльності й у теперішній час. Не випадково Й.І. Горінецький відмічає, що поліція виступає саме тією державною організацією, через яку держава забезпечує значну частину заходів щодо забезпечення власної безпеки та безпеки суспільства і його членів [52, с. 51-52].

Я. М. Когут висловлює думку, що поліцейська діяльність є видом правоохоронної діяльності уповноважених державою суб'єктів публічної адміністрації, що спрямована на встановлення та забезпечення правопорядку, з можливістю застосування заходів адміністративного примусу в передбачених законом випадках [53]. При цьому він поділяє поліцейську діяльність на загальну (адміністративну), яка охоплює профілактичну та охоронну діяльність уповноважених суб'єктів, та спеціальну (оперативно-розшукову та кримінальну процесуальну діяльність). Й. І. Горінецький сутність поліцейської діяльності зводить до виявлення і розслідування злочинів, кримінального переслідування [52, с. 45].

О.Ф. Кобзар наголошує, що розуміння поліцейської діяльності відрізняється поліваріативністю та може мати різні, хоча й синонімічні значення, а саме: а) розглядатися в якості різновиду державно-управлінської діяльності спеціалізованих органів виконавчої влади; б) виступати у вигляді однієї із форм реалізації поліцейської функції держави, при здійсненні якої може бути

використаний метод примусу [54, с. 34].

Спираючись на висловлені позиції можна стверджувати, що поліцейська та управлінська діяльність співвідносяться як часткове й загальне. З одного боку, поліцейська діяльність виступає специфічним різновидом управлінської діяльності, яка здійснюється в інтересах суспільства на основі норм права й спрямована на охорону публічного порядку та безпеки. З іншого боку, управлінська діяльність виступає в якості універсального механізму з реалізації адміністративно-правових норм, спрямованих на забезпечення управлінського процесу у правоохоронній сфері.

Управлінська діяльність керівника територіального підрозділу патрульної поліції за своєю суттю є внутрішньо-організаційною, і це один з ключових критеріїв, який відрізняє її від поліцейської адміністративної діяльності, яка за визначенням, сформульованим А.Т. Комзюком, являє собою специфічну виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність з організації та здійснення охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень [55, с. 16].

Такі відносини пов'язані із вертикальними управлінськими зв'язками – керівництвом вищестоящих органів та підрозділів, роботою підпорядкованих органів, безпосереднім оперативним управлінням, яке здійснюється начальниками та іншими посадовими особами [56, с. 24]. Але ключовою їх особливістю виступає наявність специфічного суб'єкта управління в особі керівника територіального підрозділу патрульної поліції, зміст діяльності якого полягає у реалізації правоохоронної функції держави, шляхом здійснення організаційно-методичного керівництва роботою підпорядкованих апаратів, надання їм практичної допомоги, контролю та перевірки виконання, узагальнення та поширення позитивного досвіду роботи, забезпечення зв'язку підрозділів служби з населенням та громадськістю, розробкою проєктів нормативних актів та методичних вказівок з питань діяльності окремих підрозділів, збору, обробки та аналізу інформації про стан охорони громадського порядку, ефективного використання сил, у підготовці та здійсненні на цій основі

конкретних організаційних заходів [56, с. 28].

При цьому зауважимо, що реалізація управлінської діяльності здійснюється керівниками патрульної поліції не на всіх її організаційних рівнях, а виключно стосовно діяльності територіальних підрозділів цього правоохоронного органу. Відтак, актуалізується питання щодо дослідження організаційної структури патрульної поліції, а також визначення на теоретико-методологічному рівні понять «організаційна структура», «рівень управління» та «ланка управління», які чинять безпосередній вплив на розуміння організаційної структури патрульної поліції.

Розуміння організаційної структури патрульної поліції виступає органічним складовим елементом структури Національної поліції, яка, в свою чергу, наділена всіма ознаками та властивостями організаційної побудови органів державної влади. Визначення останньої на теоретико-методологічному рівні тлумачиться як: сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) і взаємозв'язок між ними [57, с. 246]; управлінська категорія, яка відображає організаційний бік відносин управління та становить єдність рівнів і ланок управління в їх взаємозв'язку [58, с. 195]; склад і підпорядкованість взаємопов'язаних організаційних одиниць (окремих посад), ланок (управлінських підрозділів) і ступенів (рівнів), наділених певними правами та відповідальністю для виконання відповідних цільових функцій управління [59]; організаційна структура органу державної влади залежить від місця органу в організаційній структурі державного управління, обсягу та змісту його компетенції та, відповідно, ролі в управлінні суспільними процесами [60, с. 9]; внутрішня будова організації, наявність у неї окремих частин і співвідношення між ними, ступінь жорсткості або гнучкості організаційної конфігурації, типи взаємодій між внутрішніми елементами [61, с. 99–100].

Слід зазначити, що вищенаведені ознаки цілком властиві для структурної побудови Національної поліції України, яка, відповідно до частини 1 статті 13 Закону України «Про Національну поліцію», побудована з урахуванням як територіального, так і функціонального принципу. Наприклад, якщо за

територіальним принципом Національна поліція України включає центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції, то за функціональним принципом діють: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення [13].

Наведені вище судження науковців дозволяють констатувати, що до організаційної структури патрульної поліції входить апарат та територіальні підрозділи, ступінь взаємодії яких із іншими органами Національної поліції лише частково визначено відомчими нормативно-правовими актами.

Так, В.Г Фатхутдінов ототожнює Національну поліцію із макросистемним утворенням, наділеним власною складною структурою, органічною складовою якої виступає патрульна поліція [62, с. 96], яка, водночас, є окремою підсистемою, що дозволяє патрульній поліції успішно реалізовувати завдання службової діяльності із забезпечення публічного порядку та безпеки.

Водночас, наукова дискусія щодо організаційної «відокремленості» патрульної поліції, як характерної риси її адміністративно-правового статусу, триває й дотепер, адже з самого початку існування Національної поліції, доцільність утворення міжрегіональних територіальних органів поліції викликала багато запитань серед наукового загалу [63, с. 19].

Нагадаємо, що перша редакція Закону України «Про Національну поліцію» взагалі не передбачала утворення системи поліцейських органів із міжрегіональним статусом. Тільки із прийняттям Закону України «Про внесення зміни до статті 15 Закону України «Про Національну поліцію» щодо приведення у відповідність із статтею 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 12.05.2016 р. № 1354-VIII [64], система міжрегіональних органів поліції здобула законодавче закріплення.

Але, не зважаючи на це, функціонування останніх розпочалось ще до внесення відповідних законодавчих змін, що є порушенням статті 19 Конституції України та неприйнятно з наукової точки зору. Наприклад, утворення Департаменту патрульної поліції припадає лише на 2015 рік, коли Кабінетом

Міністрів України було прийнято постанову № 730 [65].

В процесі порівняння ланок та рівнів управління, В.Я. Малиновський асоціює ланку управління із визначеним державним органом, який здійснює функції управління і наділений для цього певними правами, для їх реалізації, визначеною відповідальністю за виконання функцій та використання прав. В основу створення ланки управління покладено виконання певної управлінської функції, встановлені між ланками зв'язки мають горизонтальний характер. Рівень управління, на думку вченого, – це сукупність ланок управління на певному щаблі ієрархії управління. Рівні управління, поєднуючи різні ланки, характеризують рівень концентрації процесу управління та послідовність підпорядкування одних ланок іншим зверху донизу [58, с. 195].

Зазвичай в науковій літературі виділяють горизонтальні (рівні) та вертикальні організаційні зв'язки між елементами організаційних структур [66, с. 43]. Відтак, ефективність формування в організаційній структурі державного органу певних рівнів і ланок безпосередньо пов'язана із типами зв'язків між вказаними елементами. Саме від цього критерію залежить результативність управлінської діяльності керівника органу Національної поліції.

У цьому контексті слід звернути увагу на положення постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» [65], відповідно до якої на території України утворено в якості юридичних осіб публічного права 26 Головних управлінь Національної поліції в областях та Департамент патрульної поліції України в якості міжрегіонального територіального органу Національної поліції.

Не зважаючи на те, що міжрегіональний статус патрульної поліції також визначено положенням про Департамент патрульної поліції, затвердженим наказом Національної поліції України від 06.12.2015 № 73, її структура цілком відповідає адміністративно-територіальному поділу України, адже у кожному обласному центрі функціонує відповідне управління патрульної поліції.

Відтак, можна стверджувати що структура територіальних підрозділів

патрульної поліції, скоріше, має не міжрегіональний характер, закріплений у статті 15 Закону України «Про Національну поліцію», а регіональний, побудований відповідно до адміністративно-територіального поділу території України. Такий висновок опосередковано підтверджується й характером управлінських зв'язків у структурі патрульної поліції, які мають яскраво виражений вертикальний характер, з підпорядкуванням Департаменту патрульної поліції, тоді як горизонтальні управлінські зв'язки між територіальними підрозділами патрульної поліції та правове забезпечення взаємодії останніх на теперішній час чинним законодавством не врегульовано.

Таким чином, аналіз теоретичних підходів до структури управлінських зв'язків дозволяє стверджувати про існування в патрульній поліції яскраво вираженої лінійної організаційної структури управління. Переваги останньої полягають у чіткому розмежуванні функцій між суб'єктами управління, ієрархічній підпорядкованості усіх елементів управлінського процесу, упорядкованості системи правил та стандартів, які визначають функціонування органів управління.

У той же час, існує й низка факторів, які вказують на необхідність покращення управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, а саме: а) жорстка програма «поведінки» управлінської структури; б) внутрішньо-структурні труднощі організації взаємодії підрозділів патрульної поліції; в) ускладнена процедура запровадження нововведень.

На підставі вищевикладеного, можна зробити висновок, що ступінь гнучкості структури управління територіальними підрозділами патрульної поліції дозволяє забезпечувати безпосередній вплив на стан оперативної обстановки в регіоні. Зазначений висновок проявляється у практичній площині службової діяльності патрульної поліції, під час формування цілей її діяльності, коли відбувається пошук оптимальних шляхів, засобів та методів активізації процесів та явищ зовнішнього середовища, а також визначення можливості проєктування різних чинників, здатних покращувати негативні тенденції стану правопорядку.

Слід підтримати позицію тих науковців, які переконані в побудові лінійної (ланкова) організаційної структури за суворим ієрархічним принципом (принцип субординації). Ланка управління кожного нижчого рівня перебуває в підпорядкуванні ланки вищого рівня. Якщо взяти за ланку управління певну посаду, то посади нижчого рівня перебувають у підпорядкуванні єдиного керівника, який, у свою чергу, перебуває у підпорядкуванні керівника вищого рівня управління. У цьому випадку можна говорити про наявність такого принципу побудови, як принцип єдиноначальності, коли керівник віддає накази всім рівням управління та несе повну відповідальність за прийняте рішення, а також здійснює контроль за його виконанням.

На переконання К.Л. Бугайчук, лінійна (ланкова) організаційна структура є найпростішою серед інших типів, але водночас вона найменш гнучка, оскільки принцип єдиноначальності не передбачає швидкої перебудови у випадку, якщо зовнішні обставини функціонування органу будуть змінюватися; вона добре працює за стабільних умов та при виконанні нескладних повторюваних операцій [66, с. 45].

Лінійна (ланкова) організаційна структура, на нашу думку, проявляється у формуванні субординаційних відносин, які виражаються у підпорядкуванні одного суб'єкта іншому (однієї ланки управління – іншій), в процесі управління єдиним об'єктом. Вони засновані на правилах службової дисципліни і впливають з наявності ієрархії суб'єктів управління. У чистому вигляді відносини лінійної субординації повністю вписуються в схему «керівник - підлеглий». Відносини функціональної субординації охоплюють відносини неповного підпорядкування, коли суб'єкт управління делегує частину своїх повноважень з управління автономними напрямками діяльності своїм фахівцям.

Слід зазначити, що лінійна організаційна структура управління в територіальних підрозділах патрульної поліції, при якій, з одного боку, має місце врегульована нормами права та побудована належним чином субординаційна система управління органами (підрозділами) патрульної поліції, а, з іншого, - в наявності слабо розвинена в організаційному відношенні система

управлінських (координаційних) відносин з Головними управліннями Національної поліції в областях, призвела до фактичного нівелювання організаційної структури патрульної поліції у якості міжрегіонального органу.

З цього приводу В.О. Криволапчук та С.М. Лелет зазначили, що створення міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України з одночасною ліквідацією аналогічних за функціями структурних підрозділів управлінь Національної поліції України в регіонах суттєво зменшила можливості територіальних управлінь поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності [67, с. 32].

Крім того, С.М. Гусаров дійшов висновку, що вплив керівника територіального управління Національної поліції України безпосередньо на оперативну діяльність сил поліції регіону зменшилася, а складання Планів єдиної дислокації потребує додаткових організаційних погоджень. Більше того, начальнику регіонального ГУНП фактично приходится відповідати за діяльність поліцейських сил, які йому напрямку не підпорядковані [68, с. 30-31].

Підбиваючи підсумки, можемо зробити висновок, що не зважаючи на міжрегіональний статус патрульної поліції, поняття управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, хоча й наділено певною специфікою, але нерозривно пов'язано із загальною структурою управлінського процесу, побудованого в органах (підрозділах) Національної поліції України.

Управлінська діяльність керівника територіального підрозділу патрульної поліції являє собою особливий різновид управлінського процесу в органах (підрозділах) Національної поліції, яка здійснюється наділеними відносною самостійністю, спеціально уповноваженими посадовими особами патрульної поліції, та спрямована на забезпечення узгодженості, оптимального функціонування й розвитку системи підрозділів патрульної поліції, з метою оперативного та ефективного вирішення завдань правоохоронної діяльності.

1.3. Адміністративно-правові принципи як засади діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції

Специфіка службової діяльності працівників патрульної поліції обумовлена потребою у значних витратах часу, фізичного та психічного навантаження тощо. Служба в патрульній поліції вимагає сміливості, мужності, здатності у найкоротший термін припинити правопорушення та захистити громадян від протиправних посягань, ризикуючи при цьому власним здоров'ям та навіть життям.

Усе вищевказане вимагає від патрульних поліцейських згуртованості, а від кожного патрульного – взаємодопомоги та взаємоповаги. Також слід зазначити, що специфіка службової діяльності працівників патрульної поліції обумовлена, з одного боку, впливом правоохоронних важелів на злочинне середовище, а з іншого – проникненням злочинної субкультури у колективи поліцейських, що, в свою чергу, чинить негативний вплив на морально-психологічний стан правоохоронців.

В результаті несприятливого впливу деякі працівники патрульної поліції проявляють схильності до професійної деформації, яка проявляється у зловживанні владою або її перевищенні, стійкому упередженому ставленні до традицій та звичаїв злочинного середовища, моральній деградації, втраті чутливості до людських страждань, надмірній підозрілості та недовіри до людей, правовому ригоризмі (переконанні у необхідності посилення юридичної відповідальності за вчинене правопорушення), втраті переконаності у справедливості деліктного законодавства, стереотипізації способів вирішення оперативно-службових завдань, звуженні кола інтересів та несприйнятті нововведень.

У той же час, вирішення вищевикладених проблем залежить не тільки і, навіть, не стільки від самих виконавців, а від їх керівників, роль яких полягає у спроможності вирішувати оперативно-службові завдання, координувати та спрямовувати управлінський вплив на досягнення бажаного результату. По суті, управлінська діяльність керівника територіального підрозділу патрульної поліції

спрямована на забезпечення єдності працівників поліції, безперервності та ритмічності процесів реалізації правоохоронної діяльності, координації трудових зусиль поліцейських на основі принципів управління.

Значення правових принципів підкреслюється всіма провідними науковцями у галузі правової науки та має безумовний характер. Теоретики права зміст правових принципів розкривають через їх розуміння в якості найбільш загальних та стабільних вимог, що сприяють утвердженню та захисту суспільних цінностей, визначають характер права і напрямки його подальшого розвитку [69, с. 124].

Разом з цим, недостатня визначеність правових принципів, які виступають в ролі найважливішої конструктивної частини галузевого регулювання, є специфічною рисою національної системи адміністративного права. Адже догматичне тлумачення принципів адміністративно-правової науки в якості вихідних, об'єктивно зумовлених основоположних засад, відповідно до яких формується й функціонує система та зміст цієї галузі права, не в повній мірі відповідає сучасним уявленням про зміст правових принципів.

Слід зауважити, що специфічною рисою правових принципів в контексті адміністративного права, виступає їх тісний зв'язок із категорією державного управління, яка, своєю чергою, формує інститут виконавчої влади. А тому, об'єктивно існуючий трансформаційний стан адміністративної структури державного устрою не сприяє уніфікації принципів адміністративно-правової науки.

Щоправда, вказана тенденція стосовно нерозривного зв'язку принципів адміністративного права та системи державного управління все ж таки знайшла відображення в позиціях провідних науковців у галузі адміністративного права. Зокрема, В.К. Колпаков наголошує на нерозривній єдності принципів адміністративного права та практичної діяльності суб'єктів державного управління, підкреслюючи, що – це позитивні закономірності, пізнані наукою та практикою, закріплені у правових нормах, або узагальнення чинних у державі юридичних правил [70, с. 18].

Основою формування принципів адміністративного права, на думку В.В. Галунька, виступає адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [71, с. 39].

Будучи активним регулятором суспільних відносин, адміністративне право чинить безпосередній вплив на регулювання такої їх групи, яка забезпечує організацію конституційного правопорядку, тобто представляє механізм інтерпретації предметно-галузевого аспекту найбільш значимих конституційних установлень.

Уявляється, що принципи адміністративного права представляють вихідні, системоутворюючі, ціннісні правові ідеї, які виступають в якості стійких доктринальних підходів, загальних правових норм або політико-правових установлень, виражені у формі правових норм, засновані на об'єктивних закономірностях публічного права та державного управління, які визначають межі функціонування й розвитку державно-правової системи.

Характерними властивостями принципів адміністративного права виступає їх здатність генерувати пріоритети, спрямовані на побудову цілісної та збалансованої моделі адміністративно-правового регулювання, найважливіші вимоги та орієнтири у сфері організації та практичного функціонування публічної влади та суб'єктів, які забезпечують її реалізацію.

Більш розширено властивості принципів адміністративного формулює В.В. Галунько, який до вказаного критерію відносить: 1) формування принципів з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина й нормального функціонування громадянського суспільства та держави; 2) визначення найбільш загальних та стабільних вимог, що сприяють їх утвердженню та захисту суб'єктами публічної адміністрації, визначають характер адміністративного права і напрямки його подальшого розвитку; 3) установлення керівних засад-настанов, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів адміністративного права; 4)

принципи адміністративно права характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, які є реально досяжними [71, с. 39-40].

Сформульовані В.В. Галуньком властивості дозволяють зробити висновок, що характерними критеріями принципів адміністративного права виступає взаємозв'язок з найбільш типовими, пріоритетними та загальними для всієї сфери адміністративно-правового регулювання визначальними чинниками. Принципи виступають ядром системи адміністративно-правового регулювання. На відміну від інших загальних настанов, принципи інтерпретуються як основоположні, а головне – вихідні правові ідеї, мета яких полягає у забезпеченні здійснення подальшого правового регулювання.

На властивості принципів адміністративного права визначати напрями та способи подальшого адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, наголошує, зокрема, й професор Р.С. Мельник, який під принципами адміністративного права розуміє основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями та способи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [72, с. 65].

Слід погодитися із висловленою думкою та додати, що вищевказані вихідні положення характеризуються стійким взаємозв'язком, заснованим, переважно, на тотожності, а подекуди й протилежності різних правових та соціальних цінностей та інтересів, які проявляються у єдиних, за своєю природою, процесах.

Уся сукупність принципів адміністративного права, які розглядаються в системній діалектичній єдності, відображає найбільш суттєві аспекти й особливості механізму адміністративно-правового регулювання, а вказані критерії у переважній більшості мають оціночний характер. Саме тому важливість для авторського дисертаційного дослідження мають легалізація, практичне використання та доктринальне визнання й обґрунтування принципів адміністративного права у сфері управлінської діяльності керівника

територіального підрозділу патрульної поліції.

Головне завдання з'ясування сутності принципів адміністративного права у сфері управління полягає не тільки в тому, щоб надати принципам характеру закономірного керуючого статусу, але й розширити потенціал права, з метою організації сфери діяльності суб'єктів публічного управління та підвищення його ефективності.

Враховуючи вищевикладене, слід зазначити, що принципи адміністративного права у сфері діяльності суб'єктів управління об'єднує діалектика взаємопроникнення області управління та області права. Практична реалізація вказаного завдання наділена вкрай ускладненими механізмами, адже правові засоби або набувають фіктивного характеру, або ж знижується ефективність управління й правові рішення втрачають сенс, що вимагає вироблення нових правових підходів.

Відтак, органічний, взаємообумовлений зв'язок правових засобів та способів організації системи управління є закономірною тенденцією адміністративного права, яка підлягає послідовному врахуванню в деталізації його принципів. Саме такий, взаємно обумовлений характер принципів державного управління та принципів адміністративного права підкреслює Н. Максименцева, яка зазначає, що «категорії принципів адміністративного права та принципів державного управління необхідно досліджувати разом (комплексно), без проведення остаточного розмежування, здійснити яке остаточно й однозначно неможливо» [73, с. 116].

У той же час, управління аж ніяк не виконує другорядну роль: здійснюючи, як і право, соціальну функцію, управління використовує його можливості та потребує закріплення власних принципів у джерелах права. Підвищені вимоги до змістовного наповнення правових принципів дуже часто обумовлюються постійно зростаючими потребами державного управління, що в кінцевому випадку впливає на постійний розвиток та вдосконалення принципів, з одночасним розвитком відповідного об'єкту регулювання. Тому, справедливо стверджувати, що принципи управління трансформуються у правові, з набуттям

усього комплексу ознак адміністративно-правових принципів.

Отже, за обсягом принципи адміністративного права не можуть співпадати із принципами державного управління, оскільки останні нерозривно пов'язані із правовою дійсністю та виражають інтереси найбільш стабільної частини правового регулювання. Відтак, принципи адміністративного права відображають об'єктивні закономірності державного управління, виступають засобом правового опосередкування та нормативного закріплення принципів державного управління, наділених найважливішими якостями правових регуляторів.

На думку А. Файоля, який по праву здобув звання основоположника наукової організації праці та засновника «теорії адміністрування», кількість принципів управління має необмежений характер. Варто погодитися із висловленою позицією, адже будь-яке правило посідає своє місце серед принципів управління доти, поки практика підтверджує його ефективність. Зокрема, вищевказаний дослідник здійснив поділ всього процесу управління на п'ять основних функцій, зміст яких й дотепер не втрачає актуальності, в тому числі, в органах Національної поліції, а саме: планування, організація, підбір та розстановка кадрів, мотивація (керівництво) та контроль [74, с. 15-18].

Вважаємо, що принципи управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції мають дуалістичну природу та поділяються на загальні й спеціальні. З одного боку, загальні принципи повністю відповідають принципам діяльності поліції, зміст яких викладений у розділі 2 Закону України «Про Національну поліцію», а з іншого – спеціальні принципи розкривають основоположні ідеї та відображають специфіку внутрішньо-організаційної діяльності керівника патрульної.

У контексті висловленої позиції, слід зауважити, що поділ принципів за критерієм загального й часткового не є новим у адміністративно-правовій науці. Наприклад, В.Б. Авер'янов, застосовуючи аналогічні критерії, зазначав, що загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Як правило, вони виявляються і деталізуються в

принципах спеціальних, характерних для окремих інститутів адміністративного права: принципах державної служби, принципах адміністративної відповідальності, принципах адміністративного процесу тощо [6, с. 82].

Ю.П. Битяк, класифікуючи принципи адміністративного права на зовнішні та внутрішні, зауважує, що перші зумовлені характеристиками самого права як певного формально-змістовного юридичного явища. Внутрішні принципи детермінуються вимогами, що висуваються до організації та функціонування адміністративного права. При цьому науковець зазначає, що вважає поділ на такі категорії досить умовним, оскільки це є різними аспектами відтворення виконавчої діяльності держави [24, с. 30].

Широка палітра поглядів науковців щодо класифікації принципів державного управління відтворює загальну картину різноманіття останніх. Зокрема, автори підручника «Державне управління», підготовленого Національною академією державного управління при Президентіві України, звертають увагу на багатоманітність критеріїв для класифікації принципів державного управління та, підсумовуючи теоретичні надбання в даній сфері, говорять про такі групи принципів: соціально-політичні; організаційні; організаційно-політичні; організаційно-технічні; економічні; організаційно-правові; загально-суттєві; видові; загальні; окремі; суспільно-політичні; функціонально-структурні; організаційно-структурні [2, с. 110].

Підсумовуючи викладені вище позиції науковців, слід зазначити, що не зважаючи на широкий спектр поглядів щодо окресленої проблематики, усі позиції учених фактично зводяться до поділу принципів державного управління за єдиним критерієм – загального й часткового.

Зазначений висновок виглядає цілком закономірним, адже будь-яка управлінська діяльність підпорядкована, з одного боку, загальним правилам державного управління, а з іншого – спеціальним установленням, характерним для окремих інститутів адміністративного права та обумовленим специфікою державного органу, його структури та сфери компетенції, особливостями поставлених завдань та визначених функцій.

З огляду на це, спробуємо охарактеризувати загальні й спеціальні принципи адміністративного права в управлінській діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції.

Загальні принципи. Закон України «Про Національну поліцію» доволі докладно визначає принципи діяльності поліції, до числа яких, відповідно до ст.ст. 6-12 коментованого законодавчого акту, відносяться наступні настановлення: верховенство права; дотримання прав і свобод людини; законність; відкритість та прозорість; політична нейтральність; взаємодія з населенням на засадах партнерства; безперервність.

Л.І. Каленіченко переконаний, що загальні принципи діяльності Національної поліції є основними, базовими, визначальними правилами, вимогами, котрими керуються всі поліцейські незалежно від того, у якому структурному підрозділі працюють, які безпосередні функції, завдання виконують [75, с. 36].

Одним із базових, визначальних в управлінській діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції виступає принцип верховенства права. Зокрема, відповідно до статті 6 Закону України «Про Національну поліцію», поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Вказана правова норма відповідає конституційному положенню, закріпленому у статті 8 Основного закону, відповідно до якої визнається найвища юридична сила Конституції України, у той час як закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції та повинні їй відповідати.

Уявляється, що забезпечення принципу верховенства права має подвійне спрямування. З одного боку, реалізація вказаного положення передбачає закріплення права в якості домінуючого державного механізму, спрямованого на врегулювання суспільних відносин нормами права. З іншого – верховенство права має на меті служіння людині й забезпечення її прав і свобод. Остання гіпотеза відповідає змісту статті 1 Закону України «Про Національну поліцію»,

відповідно до якої служіння суспільству, шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, виступає головною метою діяльності Національної поліції України, як центрального правоохоронного органу держави.

При цьому, розуміння правоохоронного органу, наведене В.Є. Мармазовим, визначає специфіку діяльності патрульної поліції, оскільки повністю відображає мету та завдання діяльності патрульної поліції, як спеціально заснованого державного органу, метою діяльності якого є створення умов забезпечення законності та правопорядку через рішення закріплених за ним завдань та виконання однієї або кількох специфічних функцій з охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів громадян та організацій [76, с. 264].

Патрульна поліція – один з численних органів Національної поліції України, який безпосередньо контактує із громадянами та постійно зіштовхується із необхідністю обмеження прав і свобод громадян, в результаті чого мають місце численні порушення в їх службовій діяльності. У зв'язку з цим, одним із важливих напрямів діяльності керівника патрульної поліції є розгляд скарг громадян на дії чи бездіяльність працівників патрульної у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Аналіз недоліків правозастосовної практики в розрізі областей свідчить про наявність системних порушень, які допускаються працівниками патрульної поліції.

Наприклад, прокуратурою Вінницької області проведено перевірку діяльності працівників Управління патрульної поліції у Вінницькій області щодо додержання вимог законодавства про адміністративні правопорушення під час застосування заходів примусового характеру. За результатами цієї перевірки встановлено ряд порушень вимог закону щодо порядку адміністративного затримання та доставлення громадян, складання протоколів про адміністративні правопорушення та інше.

Зокрема, характерними недоліками організації службової діяльності з боку керівників територіальних підрозділів патрульної поліції є наявність фактів порушення працівниками патрульної поліції вимог законодавства щодо

безпідставного затримання громадян, без складання протоколів про адміністративні правопорушення. Інколи таке затримання та доставлення громадян є недоцільним, не виправданим у співвідношенні до накладених на правопорушників адміністративних стягнень.

Мають місце й випадки недостатнього контролю з боку керівників патрульної поліції за підлеглими під час затримання правопорушника за вчинення одного правопорушення, а притягнення до адміністративної відповідальності за інше, що свідчить про незаконність затримання громадян.

У порушення вимог ст. 261 КУпАП та постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1363 «Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної правничої допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою» [77], працівниками управління патрульної поліції допускаються випадки неповідомлення про затримання та фактичне місце перебування затриманої особи, їх рідних та близьких. Непоодинокими є випадки нероз'яснення затриманим їхніх прав.

Працівниками патрульної поліції порушуються вимоги ст. 264 КУпАП, зокрема, огляд правопорушника здійснюється за участю понятих різної статі. Також мають місце випадки нескладання протоколу про адміністративне затримання правопорушника при застосуванні заходів забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення [78].

Таким чином, працівники патрульної поліції, як і співробітники інших правоохоронних органів, мають діяти виключно в межах та на підставі правових приписів. Аналогічне положення також закріплено в міжнародно-правових актах. Так, аналіз положень Європейського кодексу поліцейської етики та Положень Кодексу поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку дає підстави стверджувати, що ці міжнародні акти деталізують ціннісні вимоги принципу верховенства права щодо діяльності правоохоронних органів. Їх зміст свідчить про те, що: по-перше, втручання поліцейського у приватне життя є винятковим заходом абсолютної необхідності; по-друге, міжнародна спільнота

забороняє терпимо ставитися до будь-якої форми катування або іншого жорстокого, нелюдського поводження чи покарання; по-третє, на міжнародному рівні працівникам правоохоронної системи забороняється виконувати незаконні розпорядження керівництва чи обмежувати, порушувати права людини і громадянина у надзвичайних ситуаціях [79, с. 280].

Як бачимо, характеристика принципу верховенства права в управлінській діяльності керівників територіальних підрозділів патрульної поліції дозволила встановити його тісний зв'язок із іншим фундаментальним положенням національного та міжнародного права, яке визначає необхідність дотримання прав і свобод людини. Зокрема, тісний правовий зв'язок із принципом верховенства права мають закріплені у ст.ст. 7,8 Закону України «Про Національну поліцію» правові установлення дотримання прав і свобод людини та законності в діяльності поліції.

Зауважимо, що патрульна поліція оснащена значними силами й засобами, які дозволяють працівникам територіальних підрозділів патрульної поліції здійснювати цілеспрямовані та ефективні заходи правового, соціального та економічного характеру, спрямовані на забезпечення прав і свобод громадян. Територіальні підрозділи патрульної поліції є найбільш наближеними до населення та, володіючи широким арсеналом правоохоронних функцій, мають достатньо можливостей для своєчасного виявлення та оперативного усунення негативних чинників, спрямованих на обмеження прав і свобод громадян. Але, не зважаючи на існування законних підстав таких обмежень, закріплених у частині 2 статті 64 Конституції [26], Закон України «Про Національну поліцію» накладає заборону поліцейським сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання (ч. 4 ст. 7 Закону).

Така заборона обумовлена наділенням працівників поліції широкими повноваженнями щодо реалізації правоохоронних функцій. Причому, специфіка вказаних повноважень у сфері захисту прав і свобод громадян полягає у відсутності цілеспрямованих дій поліцейських, направлених на втручання в

особисте життя громадян. Основне їх призначення полягає в усуненні негативних чинників, що здійснюють перешкоди для вільного використання громадянами своїх прав і свобод, а головною умовою реалізації вказаних повноважень поліції виступає принцип законності, вимога щодо дотримання якого закріплена у статті 8 Закону України «Про Національну поліцію», а саме: «поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України».

Забезпечення законності виступає одним із пріоритетних напрямків державної правової політики у сфері реалізації правоохоронної функції Національної поліції України, поряд із принципом дотримання прав і свобод людини. У кінцевому випадку дотримання законності спрямовано на забезпечення керівниками патрульної поліції прав і свобод людини під час організації службової діяльності підпорядкованого особового складу.

Частина 3 статті 8 коментованого Закону України «Про Національну поліцію» встановлює заборону визначення в якості підстави для порушення поліцейським, в тому числі й керівниками патрульної поліції, Конституції та законів України, видання будь-яких наказів, розпоряджень та доручень вищих органів, керівників, посадових та службових осіб, службової, політичної, економічної або іншої доцільності.

У цьому контексті Л.І. Каленіченко зазначає, що зміст принципу законності в діяльності патрульної поліції полягає не тільки і, навіть, не стільки у виконанні Конституції та законів України. Його практична цінність проявляється у одноманітному застосуванні права за всіма напрямками поліцейської діяльності; безумовному верховенстві прав і свобод людини; забезпеченні морально-етичних витоків законності; розвитку демократичних засад поліцейської діяльності тощо [75, с. 37].

Забезпечення принципу законності на найвищому, конституційному рівні здобуло втілення у фундаментальних невідчужуваних правах людини, закріплених у розділі II Конституції України. У зв'язку з цим, недотримання принципу законності в діяльності керівників територіальних підрозділів

патрульної поліції виражається у порушенні організації службової діяльності підпорядкованого особового складу, що має наслідком численні порушення прав і свобод громадян в процесі реалізації повноважень патрульними поліцейськими.

Відносно новим та, без сумніву, прогресивним принципом діяльності керівників територіальних підрозділів патрульної поліції, виступає закріплений у статті 9 Закону України «Про Національну поліцію» принцип відкритості та прозорості, реалізації якого, в рамках реформи найчисельнішого правоохоронного відомства, приділяється значна увага з боку керівництва Національної поліції. За словами колишнього голови Національної поліції 2017-2019 р.р. С. Князева, «визначальною особливістю поліції, на відміну від старої правоохоронної системи, є відкритість та підзвітність перед громадськістю, але найбільш значимий крок у вказаному напрямку, за словами екс-міністра, полягає у запровадженні Річного звіту про діяльність відомства» [80].

Принцип відкритості та прозорості в діяльності керівників патрульної поліції тісно пов'язаний із принципом взаємодії з населенням на засадах патрнерства та передбачає необхідність постійного зворотного зв'язку керівників патрульної поліції із населенням. На переконання О.С. Проневича, довіра є важливим елементом соціальної взаємодії і може впливати на її результати. Відповідно, розвиток різних форм соціальної взаємодії інститутів державної влади з населенням сприяє зміцненню довірчих відносин та розвитку співробітництва [81, с. 600; 82, с. 195].

Отримання громадянами та організаціями інформації про діяльність патрульної поліції, а також інформації, яка безпосередньо стосується їх прав, за виключенням відомостей з обмеженим доступом, виступає важливим напрямком взаємодії керівників патрульної поліції та населення. «Взаємодія державних правоохоронних органів із громадськістю, підкреслює А.Т. Комзюк, є однією з важливих складових частин процесу демократизації суспільства, побудови в Україні правової держави, забезпечення законності» [83, с. 152].

Вказані засадничі положення знаходять відображення й у вимогах наказу МВС України від 25.12.2015 № 1631 «Про організацію добору (конкурсу) та

просування по службі поліцейських», відповідно до якого громадяни України наділені повноваженнями щодо участі у доборі поліцейських на службу, шляхом участі у роботі поліцейських комісій. Зокрема, відповідно до розділу II вказаного нормативно-правового акту склад поліцейських комісій визначається, в залежності від організаційного рівня органу поліції. Наприклад, до складу поліцейської комісії центрального органу управління поліцією входять п'ять осіб: 1) два представники, визначені Міністром внутрішніх справ України, не з числа поліцейських; 2) один представник, визначений Головою Національної поліції України; 3) два представники громадськості, рекомендовані Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет.

У той же час, до складу поліцейських комісій органів поліції входять п'ять осіб: 1) один представник, визначений Міністром внутрішніх справ України, не з числа поліцейських; 2) один представник, визначений Головою Національної поліції України; 3) один представник, визначений керівником відповідного територіального органу (закладу, установи) поліції; 4) два представники громадськості, обрані відповідною обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською міською радою, Севастопольською міською радою з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет [84].

З приводу наведеного положення вважаємо за необхідне висловити деякі міркування з приводу надання рекомендацій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо його представників, які приймають участь у поліцейських комісіях центрального органу управління. Аналіз Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [85] підштовхує до висновку про відсутність повноважень Уповноваженого Верховної Ради України, в частині надання рекомендацій будь-яким особам для участі в управлінських заходах правоохоронних органів.

Уявляється, що схожі за змістом функції виконують представники

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, діяльність яких врегульовано статтею 11 вищевказаного Закону та положенням «Про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», затвердженим наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 20 жовтня 2022 року № 84.15/22 [86], відповідно до якого, в ролі представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини виступають посадові особи, яким з метою здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина делегуються визначені повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та на яких розповсюджуються гарантії забезпечення діяльності Уповноваженого.

З огляду на це, пропонуємо викласти п.п. 5.3 п. 5 цього Положення, в частині уточнення функцій представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, у наступній редакції: «бере участь у засіданнях комітетів Верховної Ради України, круглих столах, семінарах, міжвідомчих робочих групах, нарадах, засіданнях поліцейських комісій тощо».

Принцип політичної нейтральності поліції, закріплений у статті 10 Закону «Про Національну поліцію», передбачає незалежність поліцейського відомства від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань. В органах і підрозділах поліції заборонено використовувати будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій, та провадити політичну діяльність. Поліцейським заборонено висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження у політичних цілях.

Проте, у багатьох країнах через політичний вплив і дискримінацію робота поліції, орієнтована на права людини, в рамках системи органів безпеки і юстиції в цілому буває вкрай ускладненою. Поліції необхідно забезпечити можливість виконувати свої функції мимоволі й неупереджено. Для цього їй потрібна деяка ступінь незалежності. Разом з тим незалежність ні за яких обставин не може бути повною, оскільки поліція наділена повноваженнями, які в потенціалі можуть

серйозно зашкодити правам громадян і привести до того, що вона стане здійснювати безконтрольну владу в державі.

Щоб не допустити подібного повороту справ, поліції необхідно надати деяку ступінь незалежності, забезпечивши при цьому повну прозорість її дій. «Оперативна незалежність» певною мірою є багатосторонньою і в той же час основною рисою роботи поліції, що вимагає тонкої рівноваги. Надлишок незалежності може привести до надмірного насильства, а при її нестачі поліція, швидше за все, буде схильна догоджати інтересам (етнічних, релігійних та інших) вузького кола осіб, які перебувають при владі, а не враховувати інтереси кожного.

Таким чином, зазначений принцип слід розглядати у двох аспектах. З одного боку ми бачимо намагання законодавця підкреслити неприпустимість використання поліції у якості інструменту реалізації будь-яких партійних поглядів, установлень, ідей. У цьому контексті, принцип політичного нейтралітету в діяльності поліції цілком узгоджується із ідеєю про безумовне підкорення працівників поліції вимогам законів. Взаємоузгодження вказаних наративів репрезентується у доволі жорсткій формі, яка не передбачає будь-яких зв'язків на рівні «поліцейський – політична організація».

Принцип безперервності, закріплений у статті 12 Закону України «Про Національну поліцію», визначає обов'язок поліції діяти цілодобово та безперервно, з метою оперативного виконання своїх завдань. «Поліція, - зазначається в Законі, - забезпечує безперервне та цілодобове виконання своїх завдань. Кожен має право в будь-який час звернутися за допомогою до поліції або поліцейського. Поліція не має права відмовити в розгляді або відкласти розгляд звернень стосовно забезпечення прав і свобод людини, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань з посиланням на вихідний, святковий чи неробочий день або закінчення робочого дня».

Вказане конституційне положення знайшло відображення у низці відомчих нормативно-правових актів. Наприклад, пунктом 1 розділу II наказу МВС України від 08.02.2019 № 100 «Про затвердження Порядку ведення

єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події», визначено цілодобовий, безперервний та невідкладний порядок прийняття заяв (повідомлень) органами поліції, незалежно від місця і часу їх учинення, повноти отриманих даних, особи заявника тощо [87].

Чергова служба органів (підрозділів) поліції, відповідно до наказу МВС України від 23.05.2017 № 440 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України», забезпечує безперервне та цілодобове виконання своїх завдань [88]. Метою діяльності чергової служби, згідно цього наказу, є забезпечення оперативного управління силами й засобами, цілодобової готовності до реагування на злочинні прояви, а також забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина

Організація діяльності слідчо-оперативних груп, секторів реагування патрульної поліції, підрозділів служби «102», відповідно до наказу МВС України від 27.04.2020 № 357 «Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України», зобов'язані здійснювати реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення та інші події у цілодобовому режимі [89].

За справедливим твердженням І.Б. Гончаренка, принцип безперервності «виражається у забезпеченні невинного здійснення поліцейських дій із охорони громадського порядку, прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави та протидії злочинності. Дотримуючись принципу безперервності, поліція перебуває в постійній готовності до реагування на злочинні прояви, надзвичайні ситуації та інші події» [90, с. 45].

В діяльності патрульної поліції принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства, закріплений у статті 11 Закону «Про Національну поліцію», у найбільш повній мірі виражає сутність управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції. Взаємодія патрульної поліції з населенням на засадах партнерства є ключовим елементом діяльності цього

правоохоронного органу, зміст якої проявляється у спрямуванні спільних зусиль громади та патрульної поліції на забезпечення публічної безпеки та правопорядку.

Реалізація партнерських відносин патрульної поліції з населенням здійснюється за наступними напрямками:

- здійснення профілактичної роботи щодо попередження адміністративних та кримінальних правопорушень, шляхом спільного патрулювання у громадських місцях;

- проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед молоді щодо дотримання Правил дорожнього руху, забезпечення правомірної поведінки у місцях масового відпочинку тощо;

- організація робочих зустрічей з представниками громадських організацій, з метою обговорення напрямів створення безпечного середовища та розробки спільних безпекових проєктів.

Таким чином, загальні принципи діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції наділені такими рисами, як: а) конституційно-правове походження; б) універсальність, яка проявляється у розповсюдженні загальних принципів на всі територіальні підрозділи патрульної поліції, охоплюючи всі напрями їх службової діяльності; в) динамічність як здатність до утворення нових принципів та скасування старих, в залежності від обсягу, напрямків та особливостей управлінської діяльності керівника патрульної поліції.

Спеціальні принципи. Не зважаючи на значний інтерес науковців до проблеми визначення спеціальних принципів діяльності патрульної поліції, зазначене питання залишається недостатньо дослідженим в теорії управління та адміністративно-правовій науці.

Систему спеціальних принципів державного управління, на думку, С.Г. Стеценка, складають загальні правила функціонування суб'єктів державного управління, які характеризують їх організаційні аспекти, зокрема, «галузевий, міжгалузевий, територіальний принципи, а також принципи

поєднання централізації та децентралізації, єдиноначальності та колегіальності» [91, с. 55-57].

Отже, спеціальні управлінські принципи в діяльності патрульної поліції представляють вихідні ідеї, керівні правила, основоположні установки, обов'язкові для виконання суб'єктами та об'єктами управління у сфері правоохоронної діяльності, під час прийняття управлінських рішень, спрямованих на ефективну реалізацію службових завдань.

Разом з тим, особливість спеціальних принципів управлінської діяльності керівників територіальних підрозділів патрульної поліції полягає в тому, що, на відміну від загальних принципів, які знайшли закріплення у джерелах права, таких як Конституція України, законодавчі, підзаконні та відомчі нормативно-правові акти, спрямовані на врегулювання поліцейської діяльності, частина спеціальних принципів управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції не знайшла нормативно-правового вираження. Фактично деякі з них мають рекомендаційний характер, а оцінка відповідності управлінських рішень керівника патрульної поліції таким принципам, виражається в рішеннях керівництва Національної поліції України.

Вважаємо за доцільне віднести до числа спеціальних принципів управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції принципи: оптимальності, людиноцентризму, підвищеної відповідальності керівника, комплексності, науковості, цільової спрямованості. При цьому, представлені принципи, на нашу думку, відображають інтереси не лише керівників територіальних підрозділів патрульної поліції, які виступають в якості суб'єктів управління, але й підпорядкованих працівників, як об'єктів управлінської діяльності.

Принцип оптимальності управлінської діяльності зумовлює реалізацію таких вимог в діяльності керівника патрульної поліції, як оперативність прийняття управлінських рішень, використання найменшої кількості адміністративних та економічних ресурсів за збереження максимальної ефективності прийнятого управлінського рішення.

Принцип людиноцентризму в управлінській діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції означає, що в центрі уваги керівника завжди має бути людина – як громадянин, так і поліцейський. Зазначений принцип передбачає низку вимог до керівника, що включають повагу до честі й гідності, недоторканності особи та інші права, гарантовані Конституцією України та міжнародними договорами.

Навіть загальна ідентичність різних обставин, які потребують прийняття управлінського рішення, не мають служити підставою для застосування аналогії без вивчення найменших подробиць.

Виділення принципу підвищеної відповідальності керівника територіального підрозділу патрульної поліції фактично зумовлено можливими негативними наслідками прийняття управлінського рішення, що не відповідає поставленим цілям та завданням управлінської діяльності.

Керівник несе відповідальність за усіма напрямками службової діяльності територіального підрозділу патрульної поліції, зокрема, за ефективність виконання повноважень підпорядкованим особовим складом, за рівень правопорядку на території обслуговування, за дотримання законності й дисципліни патрульними поліцейськими тощо.

Отже, підвищена відповідальність, як принцип діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції обумовлена широкими повноваженнями зазначеного керівника, які зобов'язують його нести відповідальність за: результати службової діяльності ввіреного підрозділу патрульної поліції; підпорядкований особовий склад; рівень безпеки дорожнього руху, публічної безпеки і порядку тощо, на території обслуговування.

Принцип комплексності – передбачає використання керівником в процесі управління підрозділами патрульної поліції комплексного підходу до використання сил і засобів з метою своєчасного та ефективного вирішення завдань. Комплексний підхід реалізується шляхом управління нарядами поліції, в процесі їх взаємодії, зміст якої в діяльності патрульної поліції розкрито у низці нормативно-правових актів. Наприклад, відповідно до наказу МВС України від

07.07.2017 № 575 «Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні» [92], працівники чергової частини органу (підрозділу) поліції, у разі надходження повідомлення про загрозу безпеці людей, знищення чи пошкодження об'єктів власності, про незаконне поводження зі зброєю, боєприпасами, вибуховими речовинами, зобов'язані направити на місце події найближчі наряди патрульної поліції, задіяні в системі єдиної дислокації, а також дільничного офіцера поліції. Крім того, працівники патрульної поліції на місці події про кримінальне правопорушення до прибуття СОГ забезпечують охорону місця події, збереження слідів учиненого кримінального правопорушення та в разі необхідності організовують надання невідкладної медичної допомоги потерпілим особам, а також виконують інші дії, спрямовані на якнайшвидше розкриття кримінального правопорушення та затримання правопорушників по «гарячих слідах».

Вимоги щодо взаємодії нарядів патрульної поліції з нарядами поліції охорони, в процесі реалізації принципу комплексності, знайшли відображення у наказі МВС України від 07.07.2017 № 577 «Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів». Зокрема, підрозділи поліції охорони взаємодіють з головними управліннями Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях та м. Києві та їх територіальними (відокремленими) підрозділами, територіальними (відокремленими) підрозділами Департаменту патрульної поліції та іншими органами та підрозділами Національної поліції України, з питань запобігання, виявлення та припинення правопорушень у межах постів і маршрутів охорони, оборони об'єктів охорони у разі ускладнення оперативної обстановки, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (подій), при проведенні профілактичних заходів і спеціальних операцій (введенні оперативних планів), при проведенні спільних навчань і тренувань [93].

Крім того, у вже згаданій нами Інструкції з організації реагування на заяви

та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України, містяться вимоги щодо забезпечення скоординованої діяльності чергової служби, нарядів патрульної поліції, груп реагування патрульної поліції та інших нарядів, в процесі оперативного реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення та інші події.

Таким чином, принцип комплексності націлений на організацію взаємодії підрозділів Національної поліції, з метою оперативного реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення та інші події. У той же час, не зважаючи на пріоритетне значення належної організації цього напрямку службової діяльності патрульної поліції, вона потребує покращення. Перш за все, потребує активізації управлінського впливу організація затримання правопорушників по «гарячих слідах», коли до процесу оперативного реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення задіюються значні сили й засоби патрульної поліції. Але відсоток розкриття таких правопорушень залишається відносно низьким. Наприклад, у 2019 році працівниками патрульної поліції м. Києва по «гарячих слідах» затримано лише 10% правопорушників [94]. З незначними відхиленнями вказаний показник зберігається й у загальнонаціональному масштабі.

Принцип науковості передбачає, що організація та вдосконалення управлінського процесу ґрунтується на сучасних досягненнях науки й техніки. Діяльність керівника патрульної поліції заснована на загальних положеннях та останніх досягненнях природничих та суспільних наук, спирається на дані соціології, економіки, психології, права, технічні досягнення та передовий досвід.

Успішність вирішення завдань стабільного функціонування територіальних підрозділів патрульної поліції в умовах сьогодення безпосередньо пов'язана із запровадженням основ наукової організації праці та ефективним плануванням службової діяльності, яке сприяє збереженню цілісності патрульної поліції, як складового елементу Національної поліції

України та чинить суттєвий вплив на підвищення ефективності управлінського процесу.

Науково обґрунтоване планування управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції дозволяє успішно вирішувати такі завдання: а) визначення найбільш перспективних шляхів розвитку системи підрозділів патрульної поліції; б) забезпечення цілеспрямованості в процесі реалізації завдань службової діяльності; в) найбільш ефективного застосування методів та засобів, які знаходяться у розпорядженні територіального підрозділу патрульної поліції; г) взаємодія з іншими територіальними органами (підрозділами) Національної поліції, в процесі комплексного використання сил та засобів; д) організація чіткого контролю за своєчасним та якісним виконанням службових завдань.

За змістом принципу цілеспрямованості суб'єкти управлінського процесу повинні чітко і ясно знати мету своєї діяльності, без якої всі дії будуть приречені на провал. Процес управління повинен бути цілеспрямованим - це означає його орієнтованість на вирішення конкретних проблем, що є актуальними в службовій діяльності територіальних підрозділів патрульної поліції.

Отже, вважаємо, що необхідність жорсткого цілеспрямованого управлінського впливу, як принципу управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, обумовлена особливостями організації службової діяльності патрульної поліції, до яких відноситься: а) виконання завдань з охорони публічного порядку та безпеки у громадських місцях, парках, скверах, стадіонах і т.д., що передбачає безпосередній контакт з населенням, мета якого полягає у захисті прав і свобод людей; б) організація несення служби у переважній більшості випадків шляхом створення нарядів, відповідно до внутрішньо-організаційних відомчих актів управління; в) стройовий характер служби.

Перелічені основоположні правила управління являють собою базові витоки підвищення ефективності службової діяльності територіальних підрозділів патрульної поліції та вдосконалення їх взаємодії із територіальними

підрозділами інших органів (підрозділів) поліції. Слід підкреслити варіативність видів класифікації принципів управління, розкритих у науковій літературі, однак їхньою характерною рисою є актуальність за певних соціальних, економічних, політичних умов. Протягом певного часу принципи мають логічне обґрунтування, а відтак, юридично й практично наділені правом на існування, а виокремлення нових принципів, які відповідають конкретному етапу становлення та розвитку органів (підрозділів) Національної поліції, сприяє вдосконаленню механізму управління.

Висновки до розділу 1

1. Автором підкреслюється значення управлінських відносин, як основного елементу в структурі механізму управління органами Національної поліції, які являють собою сукупність прямих та зворотних зав'язків між суб'єктами та об'єктами управління.

З огляду на структурну переважаність системи органів Національної поліції, розкрито переваги децентралізації управління вказаними органами, а саме: а) підвищення рівня ініціативності керівників в процесі розроблення та прийняття управлінських рішень, із залученням до цього процесу представників територіальних громад; б) максимального наближення до об'єкту управління; в) саморегулювання управлінського процесу; г) забезпечення ресурсами за рахунок територіальних громад; д) децентралізованої структурної побудови органів Національної поліції.

2. Управлінська діяльність керівника територіального підрозділу патрульної поліції являє собою особливий різновид управлінського процесу в органах (підрозділах) Національної поліції, яка здійснюється наділеними відносною самостійністю, спеціально уповноваженими посадовими особами патрульної поліції, та спрямована на забезпечення узгодженості, оптимального функціонування й розвитку системи підрозділів патрульної поліції, з метою оперативного та ефективного вирішення завдань правоохоронної діяльності.

Не зважаючи на міжрегіональний статус патрульної поліції, поняття управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, хоча й наділено певною специфікою, але нерозривно пов'язано із загальною структурою управлінського процесу, побудованого в органах (підрозділах) Національної поліції України.

Зміст діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції полягає у реалізації правоохоронної функції держави, шляхом здійснення організаційно-методичного керівництва роботою підпорядкованого територіального підрозділу; надання практичної допомоги особовому складу підрозділу; контролю та перевірки виконання службових завдань; узагальнення та поширення позитивного досвіду службової діяльності; забезпечення зв'язку очолюваного підрозділу з населенням та громадськістю; розробкою проєктів адміністративних актів управління та методичних вказівок, з питань діяльності окремих служб; збору, обробки та аналізу інформації про стан охорони публічного порядку; ефективного використання сил та засобів, під час підготовки та здійснення конкретних організаційних заходів.

3. Дисертантом підтримано концепцію, вироблену наукою адміністративного права, щодо групування адміністративно-правових принципів управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, за критерієм їх поділу на загальні та спеціальні.

Загальні адміністративно-правові принципи управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції є основними, базовими, визначальними, закріпленими на конституційному та законодавчому рівні, правилами, вимогами, котрими керуються всі поліцейські незалежно від того, у якому структурному підрозділі працюють, які безпосередні функції, завдання виконують.

Особливість спеціальних адміністративно-правових принципів управлінської діяльності керівників територіальних підрозділів патрульної поліції полягає в тому, що, на відміну від загальних принципів, які знайшли закріплення у джерелах права, таких як Конституція України, законодавчі,

підзаконні та відомчі нормативно-правові акти, спрямовані на врегулювання поліцейської діяльності, частина спеціальних принципів управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції не знайшла нормативно-правового вираження. Фактично деякі з них мають рекомендаційний характер, а оцінка відповідності управлінських рішень керівника патрульної поліції таким принципам, виражається в рішеннях керівництва Національної поліції України.

Автором віднесено до числа спеціальних адміністративно-правових принципів управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції принципи: оптимальності, людиноцентризму, підвищеної відповідальності керівника, комплексності, науковості, цільової спрямованості. При цьому, представлені принципи, на нашу думку, відображають інтереси не лише керівників територіальних підрозділів патрульної поліції, які виступають в якості суб'єктів управління, але й підпорядкованих працівників, як об'єктів управлінської діяльності.

РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПІДРОЗДІЛУ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

2.1. Адміністративно-правовий статус керівника територіального підрозділу патрульної поліції

Адміністративно-правовий статус територіальних підрозділів патрульної поліції та їх керівників обумовлений двома обставинами, перша з яких полягає у специфіці правового статусу Національної поліції України, як центрального органу виконавчої влади, а друга репрезентує патрульну поліцію, яка займає особливе становище в структурі Національної поліції, в якості міжрегіонального територіального органу з відповідними повноваженнями.

З огляду на вищевказане специфічне правове положення патрульної поліції та їх керівників, питання щодо з'ясування адміністративно-правового статусу керівника патрульної поліції набуває особливого значення.

Розкриваючи зміст адміністративно-правового статусу державного службовця, А.А. Гусар характеризує досліджувану правову категорію як системну сукупність адміністративно-правових властивостей суб'єкта права, до змісту яких учений вкладає детерміновану нормами адміністративного права компетенцію суб'єкта; порядок його утворення та юридичні ознаки; назву; місце дислокації; структуру; мету функціонування; відповідальність тощо [95, с. 117]. У наведеній позиції вчений доволі точно виокремлює особливості структурних елементів адміністративно-правового статусу, які одночасно виступають властивостями останнього.

Дещо абстрактно визначає адміністративно-правовий статус фізичної особи А.В. Солонар, який характеризує вказану категорію як правове положення суб'єкта адміністративно-правових відносин, закріплене чинними нормативно-правовими актами та обумовлене особливостями певної управлінської посади у державному органі [96, с. 202]. Вважаємо, що висловлена теоретична позиція є доволі абстрактною та не містить уточнення складових елементів

адміністративно-правового статусу, а відтак, не може претендувати на об'єктивність та істинність.

А.В. Панчишин підходить до визначення адміністративно-правового статусу шляхом виокремлення його сутнісних ознак, до числа яких відноситься здатність до формування та вираження стандартів можливої та необхідної поведінки, встановлення ступеня взаємодії держави, суспільства і особи, забезпечення нормальної життєдіяльності соціального середовища [97, с. 95]. Не применшуючи значення висловленої гіпотези, вважаємо, що в даному випадку автор, скоріше, мав на увазі властивості адміністративно-правового статусу, а не його ознаки, оскільки саме властивості суб'єкта розкриваються через його взаємодію з іншими суб'єктами суспільних відносин, з подальшим виокремленням його якостей.

Таким чином, розуміння адміністративно-правового статусу, як правило, пов'язане із визначенням організаційного положення суб'єкта державного управління в системі адміністративно-правових відносин, меж його повноважень та обсягу адміністративної компетенції.

У цьому контексті суб'єкт державного управління, в ролі якого виступає керівник територіального органу патрульної поліції, має подвійний статус. З одного боку, він виступає керівником органу (підрозділу) патрульної поліції, як структурного елементу Національної поліції України, а з іншого – йому властиві усі ознаки адміністративно-правового статусу поліцейського.

У той же час, спільною рисою вищевказаних статусів є їх закріплення за суб'єктом, в якості якого виступає фізична особа, що й обумовлює необхідність визначення поняття та структури адміністративно-правового статусу керівника територіального підрозділу патрульної поліції, як суб'єкта управлінської діяльності.

Звернення до наукової літератури дозволяє дійти висновку, що поняття адміністративно-правового статусу фізичної особи-суб'єкта адміністративного права розглядається в якості сукупності прав та обов'язків зазначених осіб, що регулюються адміністративно-правовими нормами та реалізуються в

адміністративно-правових відносинах. При цьому, до числа елементів адміністративно-правового статусу належить адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність, а також права, обов'язки і відповідальність цих суб'єктів, передбачені нормами адміністративного права [98, с. 87].

Як бачимо з наведеного вище визначення, юридична відповідальність є одним із елементів який властивий виключно для правового статусу фізичної особи.

Аналогічного висновку доходить і С.Л. Курило, який розуміє під адміністративно-правовим статусом фізичної особи її правове положення в системі суспільних відносин і механізмі державного управління, що визначається державою шляхом закріплення в нормах адміністративного законодавства їх завдань, функцій, повноважень і відповідальності, які реалізуються відповідними суб'єктами через певні адміністративно-правові (управлінські) відносини [99, с. 524].

Водночас, Т.О. Коломоець висловлює обґрунтований висновок, що адміністративно-правовий статус фізичних осіб-суб'єктів адміністративного права розглядається в якості сукупності суб'єктивних прав та обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним суб'єктом [100, с. 64]. При цьому, важливим доповненням до висловленого твердження, на нашу думку, має бути вказівка на здатність вищевказаного суб'єкта реалізовувати закріплені за ним права та обов'язки, перебуваючи в якості учасника адміністративних правовідносин, а також нести юридичну відповідальність.

Варто погодитися із висновками тих науковців, які розглядають адміністративно-правовий статус фізичної особи, як один з елементів її правового положення. Наприклад, На думку авторів підручника «Курс адміністративного права України» за редакцією О.В. Кузьменко поняття адміністративно-правового статусу охоплює комплекс конкретно-визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. На їх думку необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних

прав і обов'язків, які реалізуються даною особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [101, с. 113].

Низка наукових підходів сформульовані авторами, в контексті уточнення статусу фізичної особи, як державного службовця. Зокрема, формулюючи поняття адміністративно-правового статусу державного службовця О. В. Литвин звертає увагу на визначений чинним законодавством перелік суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, гарантій їх реалізації, а також обмежень [102, с. 34]. Л. В. Крупнова стверджує, що до складу адміністративно-правового статусу працівника державної виконавчої служби мають належати права, обов'язки та відповідальність [103, с. 5].

Покладаючи в основу наявність певних прав та обов'язків, О.О. Воротнятніков адміністративно-правовий статус визнає як спеціальний стан суб'єкта, що виражає положення суб'єкта правових відносин (із відповідними правами та обов'язками) у сфері публічного управління [104, с. 72]. С.В. Ківалов та Л.Р. Біла, характеризуючи адміністративно-правовий статус осіб, зазначає, що він складається з комплексу прав і обов'язків, що закріплені нормами адміністративного права, а також гарантії захисту цих прав [105, с. 272].

Намагаючись структурувати елементи адміністративно-правового статусу фізичної особи, деякі науковці використовують метод їх групування, шляхом ділення за принципом «головні та додаткові». Наприклад, Г.А. Балика розглядає адміністративно-правовий статус як комплексне явище, що складається з декількох складових. Головним елементом названо компетенцію, що містить повноваження (права та обов'язки) і предмети відання. Додатковими елементами адміністративно-правового статусу є завдання, функції, організація і порядок діяльності, відповідальність, взаємодія [106, с. 28].

Важко погодитися із вищевказаним підходом, за допомогою якого автор фактично підкреслює домінування одних елементів адміністративно-правового статусу фізичних осіб та другорядний (додатковий) характер інших, таких як завдання, функції, організація і порядок діяльності, відповідальність та взаємодія, що, на нашу думку, є некоректним.

У цьому контексті, більш виважену позицію займає Н.В. Янюк, виокремлюючи рівнозначні групи структурних елементів адміністративно-правового статусу, такі як: 1) службові повноваження (обов'язки і права, які встановлюють межі здійснюваних посадовими особами управлінських функцій); 2) юридичну відповідальність, що перебуває у прямій залежності від особливостей посадових обов'язків і прав, 3) соціально правові гарантії, які створює держава для належної реалізації повноважень посадовими особами [107, с. 54].

Аналізуючи висловлені підходи щодо сутності адміністративно-правового статусу фізичної особи, слід підкреслити, що переважна більшість авторів одностайні у належності прав, обов'язків, гарантії та юридичної відповідальності до обов'язкових елементів адміністративно-правового статусу.

На цій підставі, пропонуємо розуміти в якості адміністративно-правового статусу керівника територіального підрозділу патрульної поліції врегульоване нормами адміністративного права його правове положення в системі органів і підрозділів Національної поліції України, що характеризується закріпленими за ним правами і обов'язками, юридичною відповідальністю, а також гарантіями його професійної діяльності, забезпечення яких спрямовано на досягнення мети, виконання завдань та реалізацію управлінських функцій, що на нього покладаються.

Виходячи зі змісту вищевказаного визначення, варто дійти висновку про наявність двох груп структурних елементів адміністративно-правового статусу, частина яких властива, як для фізичних осіб, якими є керівники територіальних підрозділів патрульної поліції, так і для органів (підрозділів) поліції. Такими елементами, наприклад, є мета, завдання та функції діяльності.

Разом з тим, інша група елементів є властивою саме для адміністративно-правового статусу керівника територіального підрозділу патрульної поліції, а саме: права й обов'язки, гарантії та юридична відповідальність.

І.П. Голосніченко, зазначає, що зміст адміністративно-правового статусу посадової особи становить комплекс її прав і обов'язків, закріплених нормами

адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями. Основою цього статусу є адміністративна правоздатність – здатність мати права і виконувати обов’язки адміністративно-правового характеру [108, с. 12].

Отже, серед низки загальних структурних елементів адміністративно-правового статусу, іманентних як фізичним, так і юридичним особам, вважаємо за доцільне у подальшому зосередити увагу на характеристиці тих структурних елементів, які властиві посадовим особам – керівникам територіальних підрозділів патрульної поліції, таким як: права та обов’язки, гарантії та юридична відповідальність.

Крім того, дослідження питання про адміністративно-правовий статус керівника територіального підрозділу патрульної поліції, варто зважати на те, що зазначена фізична особа, будучи посадовою особою, наділеною державою сукупністю прав та обов’язків, виконує управлінські (організаційно-розпорядчі) функції, що вирізняє її з-поміж інших працівників патрульної поліції.

Отже, першорядним елементом адміністративно-правового статусу керівника територіального підрозділу патрульної поліції виступають його права та обов’язки, які в науковій літературі ототожнюються деякими дослідниками із повноваженнями, що обґрунтовує необхідність здійснення співвідношення вищевказаних понять.

Загалом, в юридичній науці поняття «повноваження» переважно трактується як сукупність прав і обов’язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [109, с. 639; 110, с. 49-50; 111, с. 7]. Характерна властивість поліцейських повноважень відтворювати функції поліції підкреслюється й іншими науковцями.

І.В. Іщенко, розкриваючи зміст основних повноважень, визначає їх у якості загальних та наголошує на їхній універсальній спрямованості, оскільки вони «не акцентують будь-якої уваги на тому чи іншому спеціальному суб’єктові впливу, тобто можуть бути застосовані в будь-якій ситуації виконання поліцією своїх

функцій» [112, с. 145]. Слід підтримати позицію вищевказаного автора та погодитися з тим, що термін «загальні повноваження поліції» більш точно відтворює властивості останніх.

Таким чином, вченими під час розкриття змісту всієї сукупності повноважень, якими наділені посадові особи органів (підрозділів) Національної поліції, використовуються термінологічна конструкція «права та обов'язки», за відсутності підходів щодо їх принципового розмежування.

На нашу думку, не можна однозначно твердити про допустимість принципового розмежування прав та обов'язків із повноваженнями, як елементу адміністративно-правового статусу керівника територіального підрозділу патрульної поліції. У більшості досліджених нами публікацій термін «повноваження» застосовується як сукупність елементів адміністративно-правового статусу державного органу, тоді як права та обов'язки характеризують межі дозволеної поведінки керівників цих державних органів. Разом з тим, практика побудови законодавчих норм не відрізняється одноманітністю підходів до співвідношення понять «права і обов'язки» та «повноваження».

Зазначений висновок впливає, наприклад, з назви Розділу IV «Повноваження поліції» Закону «Про Національну поліцію». Крім того, у статті 22 цього ж Закону визначено організаційно-розпорядчі, контрольні, установчі та представницькі повноваження керівника поліції.

Водночас, аналіз Положення про патрульну службу МВС, затвердженого наказом МВС України від 02.07.2015 № 796, дозволяє твердити про використання у вказаному документі стосовно визначення повноважень працівників патрульної служби, термінологічної конструкції «права і обов'язки» [49]. Тоді як повноваження керівника патрульної поліції, а також повноваження керівника територіального підрозділу патрульної поліції, взагалі не знайшли відображення у вказаному нормативно-правовому акті, що вимагає внесення відповідних доповнень до Положення про патрульну службу МВС.

Неможливість та недоцільність розмежування термінологічних конструкцій «повноваження» та «права і обов'язки» також впливає з аналізу

низки нормативно-правових актів, які врегульовують права та обов'язки (повноваження) керівників патрульної поліції. Зокрема, в Положенні про Департамент патрульної поліції, затвердженому наказом Національної поліції України від 06 листопада 2015 року № 73 (зі змінами, затвердженими наказом НПУ від 05.09.2024 № 947), під час окреслення напрямів діяльності керівника Департаменту патрульної поліції, використовуються термінологічні конструкції «в межах компетенції», «відповідно до наданих повноважень», «здійснює інші повноваження». З огляду на те, що аналогічні словосполучення використовуються й під час визначення напрямів діяльності Департаменту патрульної поліції, можна зробити висновок, що нормотворець під терміном «повноваження» має на увазі сукупність прав та обов'язків, закріплених за керівником вищевказаного Департаменту.

Крім того, аналіз норм, закріплених у Посадовій інструкції командира полку патрульної поліції в місті Кривий Ріг управління патрульної поліції в Дніпропетровській області Департаменту патрульної поліції, затвердженій наказом Департаменту патрульної поліції Національної поліції України від 15.08.2018 № 3738 «Про затвердження посадових інструкцій» [113], також дозволяє дійти висновку, що права та обов'язки командира полку патрульної поліції виконуються «в межах компетенції» або «в межах наданих повноважень».

При цьому, аналіз прав командира полку патрульної поліції дозволяє твердити про відсутність дискреції в його управлінських рішеннях під час їхньої реалізації. Іншими словами, наділення зазначеної посадової особи суб'єктивними правами, не передбачає можливості вибору певного варіанту поведінки, а зобов'язує командира полку патрульної поліції виконувати визначені вищевказаною посадовою інструкцією приписи.

Наприклад, важко вважати правом командира полку патрульної поліції, видання наказів, внесення пропозицій вищестоячому керівництву з питань, що стосуються діяльності Полку, повідомлення вищестоячих керівників про недоліки, виявлені в процесі виконання службових обов'язків і т.д. За умови

настання відповідних юридичних фактів зазначені «права» мають бути безумовно реалізовані вищевказаним керівником.

Таким чином, в нормативно-правових актах, спрямованих на врегулювання напрямів управлінської діяльності керівників патрульної поліції, терміни «повноваження» та «права і обов'язки», використовуються як рівнозначні.

Систематизація повноважень керівників територіальних підрозділів патрульної поліції дозволила здійснити їх групування на: організаційно-розпорядчі, контрольно-наглядові, координаційні, представницькі, адміністративно-працесуальні та дисциплінарні.

Спираючись на висновки С.Л. Яценка, який сформував певний набір повноважень, якими має бути наділений керівник Національної поліції України, вважаємо, що вказаний нижче перелік прав та обов'язків керівника НПУ може бути використаний також в управлінській діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, який повинен:

- бути громадянином України, обіймати постійно або тимчасово керівну посаду в органах НП і виконувати відповідні повноваження згідно з нормативними правовими актами. У разі прийняття на службу принести присягу;
- реалізовувати владні повноваження, здійснювати організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські функції, виконуючи волю держави і суспільства, забезпечувати права і законні інтереси громадян й організацій, задовольняючи державні та громадські інтереси;
- виконувати посадові інструкції в межах функцій НП;
- чітко дотримуватися вимог, закріплених у наказах, розпорядженнях, інструкціях, положеннях і правилах МВС України, вимагати від своїх підлеглих їх виконання;
- представляти в зовнішніх правовідносинах (з непідлеглими суб'єктами) державний орган, у якому служить;
- мати права, обов'язки, обмеження і заборони по службі відповідно до чинного законодавства;

- за необхідності застосовувати до своїх підлеглих примусові заходи, накладати дисциплінарні стягнення;
- виконувати управлінські (керівні) функції, стосовно підлеглих, шляхом видання адміністративних актів розпорядчого характеру, обов'язкових для виконання, які забезпечують реалізацію наданих йому повноважень;
- здійснювати контроль-наглядові повноваження у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності підпорядкованих органів НП;
- бути суб'єктом юридичної відповідальності (адміністративної, дисциплінарної, кримінальної, цивільно-правової) [12, с. 89].

В процесі формування сукупності вищевказаних повноважень, насамперед варто виходити з того, що керівник територіального підрозділу патрульної поліції є посадовою особою органу поліції, а відтак, несе всю повноту відповідальності за організацію діяльності особового складу підрозділу поліції, підпорядкованих структурних підрозділів територіального підрозділу патрульної поліції, стан кадрового забезпечення у підрозділі, рівень дотримання законності та дисципліни підпорядкованим особовим складом. Крім того, має бути враховано той факт, що керівник територіального підрозділу патрульної поліції приймає одноосібні рішення про використання всієї сукупності сил та засобів підрозділу патрульної поліції для охорони публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, забезпечення безпеки дорожнього руху на території обслуговування, виявлення, розкриття та розслідування суспільно небезпечних діянь.

Відтак, повноваження керівника територіального підрозділу патрульної поліції являють собою сукупність його прав та обов'язків, закріплених у відомих нормативно-правових актах та індивідуальних актах управління, затверджених у встановленому порядку, відповідно до норм чинного законодавства та спрямованих на реалізацію завдань і функцій, пов'язаних з організацією управлінської діяльності в територіальному підрозділі патрульної поліції.

Сформульоване визначення дозволяє виокремити характерні ознаки прав та обов'язків (повноважень) керівника територіального підрозділу патрульної поліції, а саме: а) підзаконний характер; б) мета здійснення прав та обов'язків полягає у реалізації завдань та функцій, визначених у нормативно-правових актах; в) оформлені у вигляді положень, посадових інструкцій, наказів керівника територіального підрозділу патрульної поліції тощо; г) офіційний владно-розпорядчий характер прав та обов'язків, які діють в межах території обслуговування підрозділу патрульної поліції.

Представляється, що вказані ознаки адміністративно-правового статусу конкретизують місце керівника територіального підрозділу патрульної поліції, серед інших посадових осіб Національної поліції України. У цьому контексті, актуалізується питання щодо наявності в керівника територіального підрозділу патрульної поліції загального та спеціального адміністративно-правового статусу, адже завдяки останньому відбувається уточнення правового положення керівника в системі органів (підрозділів) Національної поліції, відповідно до його функціонального призначення.

Аналогічну позицію щодо виокремлення загального та спеціального адміністративно-правового статусу посадових осіб, обстоює й В.В. Мозоль, який зазначає, що загальний адміністративно-правовий статус є однаковим для посадових осіб певного виду служби, водночас як спеціальний адміністративно-правовий статус обумовлений специфікою покладених на особу службових завдань і функцій відповідно до посади, що заміщується [114, с. 59].

Також, А.Є. Крищенко переконаний, що досліджуючи адміністративно-правовий статус керівників територіальних органів Національної поліції, необхідно зважати на те, що вони є не просто фізичними особами-громадянами України, а, насамперед, посадовими особами та державними службовцями, що обумовлює особливості їх адміністративно-правового статусу [115, с. 69].

Загальний адміністративно-правовий статус керівника територіального підрозділу патрульної поліції впливає з норм, закріплених у законодавчих актах, а саме:

- належність Національної поліції до системи правоохоронних органів держави зі статусом центрального органу виконавчої влади (стаття 1 Закону «Про Національну поліцію»);

- особливий характер служби в поліції, яка є державною службою, здійснюваною на професійній основі (стаття 59 Закону «Про Національну поліцію»);

- керівник органу поліції одночасно виступає в ролі посадової особи, наділеної відповідними організаційно-розпорядчими повноваженнями (стаття 2 Закону «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України»), та поліцейським (стаття 17 Закону «Про Національну поліцію»).

Вищевказану думку щодо взаємообумовленості адміністративно-правового статусу органу та правового положення посадової особи цього органу також поділяють і представники наукової спільноти. Наприклад, на переконання Т.О. Карабін, повноваження органу влади в однаковій мірі охоплюють його права та обов'язки, адже, на відміну від громадян, органи влади та посадові особи наділені обов'язком здійснювати свої права для забезпечення й захисту публічних інтересів, тому і майже кожне конкретне право органу виступає одночасно його обов'язком [110, с. 175-176].

Важливою особливістю адміністративно-правового статусу керівника територіального підрозділу патрульної поліції є здатність нести персональну відповідальність за результати службової діяльності ввіреного підрозділу патрульної поліції, а також застосовувати заходи дисциплінарного впливу до підлеглих працівників.

Вимоги до керівника територіального підрозділу патрульної поліції, насамперед, випливають з його статусу поліцейського. Зокрема, відповідно до статті 17, чч. 1, 3 статті 49 Закону України «Про Національну поліцію», кандидат на посаду керівника територіального підрозділу патрульної поліції має відповідати загальним умовам вступу на службу в поліцію, а саме: наявність громадянства України і відсутність громадянства іншої держави; володіння державною мовою; належний стан здоров'я і рівень фізичної підготовки; згода

взяти на себе зобов'язання дотримуватися певні обмеження і прийняти Присягу поліцейського; не бути звільненим з попередніх посад на підставі Закону України «Про очищення влади», відсутність обставин, передбачених ч. 2 ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію».

Згідно частини 7 статті 15 Закону України «Про Національну поліцію», до кандидата на посаду керівника територіального підрозділу патрульної поліції додатково висуваються такі вимоги: повна вища юридична освіта; стаж роботи в галузі права не менше п'яти років; досвід роботи на керівних посадах не менше одного року.

Відповідно до пункту 8 розділу 5 Положення про Департамент патрульної поліції, керівник Департаменту патрульної поліції несе персональну відповідальність за належну організацію діяльності цього органу поліції.

Законом також встановлено відповідальність керівників поліції за дотримання підлеглими службової дисципліни, у зв'язку з чим, на керівника територіального підрозділу патрульної поліції, відповідно до статті 3 Дисциплінарного статуту Національної поліції України, покладено ряд обов'язків, зокрема:

- 1) створити умови, необхідні для виконання підлеглими обов'язків поліцейського;
- 2) поважати честь і гідність підлеглих, не допускати порушень їхніх прав та соціальних гарантій;
- 3) розвивати у підлеглих розумну ініціативу та самостійність під час виконання ними обов'язків поліцейського;
- 4) сприяти підвищенню підлеглими рівня кваліфікації, достатнього для виконання службових повноважень;
- 5) вивчати індивідуальні та професійні якості підлеглих, забезпечуючи прозорість і об'єктивність в оцінюванні їхньої службової діяльності;
- 6) забезпечити сприятливий стан морально-психологічного клімату в колективі, своєчасно вчиняти дії із запобігання порушенню службової дисципліни підлеглими та виникненню конфліктів між ними;

7) контролювати дотримання підлеглими службової дисципліни, аналізувати її стан та об'єктивно доповідати про це безпосередньому керівникові, проводити профілактичну роботу із зміцнення службової дисципліни та запобігання вчиненню підлеглими правопорушень;

8) у разі виявлення порушення підлеглим службової дисципліни вжити заходів для припинення такого порушення та застосувати дисциплінарне стягнення до порушника або порушити клопотання про застосування стягнення уповноваженим керівником [46].

Таким чином, юридична відповідальність керівника територіального підрозділу патрульної поліції тісно пов'язана з його повноваженнями, а останні відображають специфіку його спеціального адміністративно-правового статусу, яка проявляється у такому:

1. Керівник територіального підрозділу патрульної поліції, відповідно до покладених на нього повноважень, представляє та виступає від імені відповідного структурного підрозділу патрульної поліції у відносинах із органами законодавчої, виконавчої та судової влади, підприємствами, установами, організаціями, фізичними та юридичними особами.

2. Зміст повноважень керівника підрозділу патрульної поліції – права й обов'язки – мають єдину правову природу, а тому, кожне конкретне право керівника виступає одночасно його обов'язком.

3. Суб'єктний склад юридичної відповідальності залежить від її виду. Якщо кримінальна та дисциплінарна відповідальність застосовуються виключно до фізичних осіб, в якості яких виступають посадові та службові особи патрульної поліції, то адміністративна й цивільно-правова відповідальність можуть застосовуватись як до фізичних, так і юридичних осіб.

Лідуюча роль керівника територіального підрозділу патрульної поліції в укріпленні дисципліни та законності обумовлена фактом віднесення зазначеної посадової особи до суб'єкта, наділеного нормативно закріпленими повноваженнями щодо реалізації наступних завдань:

- забезпечення належних умов для виконання працівниками патрульної поліції службових завдань та вимог службової дисципліни;

- реалізація заходів дисциплінарного примусу щодо застосування заохочень та дисциплінарних стягнень до працівників патрульної поліції ввіреного територіального підрозділу;

- реалізація в інтересах охорони дисциплінарних правовідносин, власних дисциплінарних обов'язків щодо застосування процесуальних норм.

З урахуванням того, що з правової точки зору основу управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, наділеного спеціальним адміністративно-правовим статусом, складають владні повноваження територіального органу патрульної поліції, поєднані з правом керівника щодо застосування активних юридично значимих дій, варто підкреслити, що:

- по-перше, активна дисциплінарна правосуб'єктність керівника територіального підрозділу патрульної поліції полягає у виробленні й реалізації комплексу заходів щодо забезпечення високого рівня службової дисципліни;

- по-друге, необхідність активного управлінського впливу керівника на дисциплінарні правовідносини виступає не тільки в якості права зазначеного суб'єкта управління, але й обов'язку щодо застосування до підпорядкованих працівників патрульної поліції заходів дисциплінарного впливу.

Перелік заходів дисциплінарного впливу, повноваженнями щодо застосування яких наділений керівник територіального підрозділу патрульної поліції, визначені частиною 3 статті 13 Дисциплінарного статуту Національної поліції України, до числа яких віднесено:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) сувора догана;
- 4) попередження про неповну службову відповідність;
- 5) пониження у спеціальному званні на один ступінь;
- 6) звільнення з посади;

7) звільнення із служби в поліції.

Застосуванню керівником дисциплінарного стягнення може передувати службове розслідування, порядок проведення якого затверджено наказом МВС України від 07.11.2018 № 893 [116]. Зазначений нормативно-правовий акт, серед іншого, визначає повноваження керівника органу поліції щодо організації та проведення службового розслідування, а саме:

- видання наказу про призначення службового розслідування;
- прийняття рішення про передоручення іншому органу (підрозділу) поліції права підготовки проекту наказу про призначення службового розслідування;
- видання наказу про відстаронення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади).

Крім того, розділом IV вищевказаного Порядку визначено ряд контрольних повноважень керівника поліції в процесі проведення службового розслідування, а саме:

- контроль за роботою дисциплінарної комісії, надання голові та членам дисциплінарної комісії доручення стосовно проведення службового розслідування;
- розгляд клопотання про відвід голови та членів дисциплінарної комісії, скарги на їх дії або бездіяльність, зміна складу дисциплінарної комісії, за наявності підстав;
- звернення до старших прямих керівників з клопотанням про включення до складу дисциплінарної комісії працівників інших органів (підрозділів, закладів, установ) поліції;
- прийняття рішення про розгляд справи дисциплінарною комісією на відкритому засіданні;
- підписання запитів до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форм

власності з метою збирання матеріалів, необхідних для проведення службового розслідування;

– розгляд висновку за результатами службового розслідування та матеріалів службового розслідування тощо.

Таким чином, керівник територіального підрозділу патрульної поліції, з одного боку, наділений широкими повноваженнями щодо притягнення працівників патрульної поліції ввіреного йому підрозділу, до дисциплінарної відповідальності, а з іншого – він сам несе підвищену (персональну) відповідальність за результати службової діяльності підрозділу патрульної поліції, а також за наслідками порушень службової дисципліни з боку підпорядкованого особового складу.

Важливим елементом адміністративно-правового статусу керівника територіального підрозділу патрульної поліції, є гарантії його професійної діяльності, питання про які впливає з розуміння зазначеного керівника, в якості поліцейського.

Відправною точкою у характеристиці гарантій професійної діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції служить норма, закріплена у статті 62 Закону України «Про Національну поліцію», яка визначає гарантії професійної діяльності поліцейського, які умовно можуть бути розподілені автором цього дослідження на організаційно-правові, соціально-економічні та матеріально-технічні.

На переконання І.І. Сенчука, правовими гарантіями є саме юридичні механізми сприяння професійній діяльності поліцейських, які встановлюють засоби правового впливу на поведінку як самого поліцейського, так і не обмеженого кола осіб, з якими може стикатися поліцейський. Саме лише закріплення певної гарантії в тексті нормативного акту не робить таку гарантію правовою. Інакше, всі засоби, які сприяють виконанню функцій поліцейським, необхідно вважати правовими [117, с. 88].

Зміст правових гарантій керівника територіального підрозділу патрульної поліції впливає з закріпленого правового статусу зазначеної посадової особи, в

якості представника правоохоронного органу, управлінська діяльність якого передбачає реалізацію контрольних та юрисдикційних повноважень, спрямованих на забезпечення виконання законних вимог поліцейського.

Зокрема, відповідно до частини 2 статті 62 Закону України «Про Національну поліцію», законні вимоги поліцейського є обов'язковими для виконання всіма фізичними та юридичними особами. Невиконання зазначених вимог тягне за собою адміністративну відповідальність.

До числа вищевказаних адміністративних правопорушень варто віднести злісну непокору законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця, відповідальність за яку передбачена статтею 185 КУпАП; публічні заклики до невиконання вимог поліцейського чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, відповідальність за які настає за статтею 185-7 КУпАП.

У контексті професійної діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, варто також акцентувати увагу на повноваженнях зазначеного суб'єкта щодо оформлення адміністративних правопорушень за невиконання законних вимог посадових осіб уповноважених підрозділів Національної поліції щодо усунення порушень правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, відповідальність за порушення яких передбачена статтею 188-28 КУпАП.

Не зважаючи на те, що єдиним суб'єктом у складі Національної поліції, який здійснює оформлення зазначеного адміністративного правопорушення, є посадові особи територіальних органів патрульної поліції, зазначене уточнення не знайшло закріплення у назві статті 188-28 КУпАП.

Проте опосередковано, приналежність керівника територіального підрозділу патрульної поліції до вказаного напряму контрольно-наглядової та адміністративно-юрисдикційної діяльності можна встановити, виходячи з норм Закону України від 30.06.1993 р. № 3353-XII «Про дорожній рух» [118],

Постанови Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. № 1396 «Про Правила дорожнього руху» [119] тощо.

Разом з тим, варто звернути увагу на відсутність в нормах статті 22 «Основні повноваження керівника поліції» Закону України «Про Національну поліцію», згадки про те, що керівник поліції (передусім керівник територіального підрозділу патрульної поліції), має повноваження щодо видання приписів щодо усунення порушень законодавства, в тому числі у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Представляється, що вказана прогалина чинного адміністративного законодавства має бути усунута, шляхом внесення доповнень до статті 22 Закону України «Про Національну поліцію».

Підставою для організаційних гарантій професійної діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції є частина 3 статті 62 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до якої поліцейський під час виконання покладених на нього обов'язків підпорядковується тільки своєму безпосередньому та прямому керівнику. Ніхто, крім безпосереднього і прямого керівника (за винятком випадків, прямо передбачених законом), не може надавати будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення поліцейському або іншим способом втручатися в законну діяльність поліцейського, у тому числі діяльність, пов'язану з кримінальним провадженням або провадженням у справах про адміністративні правопорушення.

Організаційні гарантії управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції та створюють умови для реалізації принципу єдиначальності в організації процесу управління підрозділом патрульної поліції. За відсутності таких гарантій, в повсякденній діяльності поліцейського може виникати безліч випадків, коли поліцейський буде приймати інформацію і вказівки від певного кола осіб із різним змістом та спрямуванням. Це не дозволить прийняти неупереджене та правильне рішення, особливо в ситуаціях критичного обмеження часу на обробку такої вхідної інформації [117, с. 90].

2.2. Форми та методи діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції

В процесі дослідження форм та методів діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції необхідно, на нашу думку, розкрити особливості вказаних правових категорій в управлінській діяльності патрульної поліції, їх спільні та відмінні риси, а також взаємозв'язок досліджуваних явищ.

Слід підкреслити надзвичайну важливість форм та методів державного управління, оскільки їх реалізація сприяє практичному втіленню в життя завдань та функцій суб'єкта державно-владних повноважень у конкретній галузі суспільних відносин. При цьому, обрання адекватних форм управління, їх кваліфіковане використання, в залежності від певної обстановки, виступають необхідною передумовою ефективного функціонування керуючої підсистеми, відповідно до мети державного управління.

Застосування різних форм управління тягне різноманітні правові та організаційні наслідки, у той же час, основним критерієм результативності державно-управлінської діяльності має виступати досягнення конкретної мети управління. Інакше кажучи, форми управління являють собою не тільки зовнішнє вираження діяльності суб'єктів управління, але й слугують засобом послідовного досягнення цілей, сформульованих в процесі з'ясування об'єктивних потреб управлінської системи.

Відтак, розкриття сутнісних характеристик форм та методів державного управління виступає основою, в процесі з'ясування їхнього значення в діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції.

Форма, від лат. «forma» - зовнішній вигляд, визначається багатьма вченими як зовнішнє вираження будь-якої діяльності. Наприклад, В.В. Галуцько для характеристики форм державного управління використовує правову категорію «інструменти публічного адміністрування», під якими автор розуміє зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах

суворой відповідності визначеної законом компетенції, з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [71, с. 144].

Схожу позицію висловлюють Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко, які розуміють під формою державного управління, власне, публічне адміністрування, як зовнішньоорієнтовану діяльність широкого кола суб'єктів (насамперед публічної адміністрації), пов'язану з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя Конституції та законів України, що має на меті задоволення публічного інтересу [72, с. 44].

Зауважимо, що вищенаведені наукові позиції характеризують форми державного управління, скоріше, з позиції зовнішнього вираження сукупності однорідних управлінських дій, тоді як інші автори, судження яких будуть наведені нижче, намагалися зробити акцент на самій дії, як основному характеризуючому елементі формального вираження завдань та функцій управління.

1. Наприклад, наголос на діях, як структурному елементі форм державного управління, робив В. Б. Авер'янов, підкреслюючи значення останніх в процесі досягнення мети управлінської діяльності [120, с. 15]. Ю.І. Крегул, наголошував, що в формах державного управління, що виступають способами зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади, проявляються дії, пов'язані з процесом управління [121, с. 273–274]. Аналогічної думки притримується й А.М. Токар, який під формою управління (управлінської діяльності) розуміє зовнішньо виражену діяльність, що вчиняється не тільки органами виконавчої влади, а й іншими суб'єктами управління в межах їх компетенції [122, с. 185].

Узагальнюючи висловлені судження, слід підкреслити, що в багатьох випадках вчені ототожнюють форми та методи державно-управлінської діяльності, розуміючи і в першому, і в другому випадку зовнішнє вираження завдань та функцій державного управління. Тобто, в юридичному значенні будь-яких принципових розмежувань між формами та методами управлінської діяльності вченими не проводиться, оскільки вони використовуються в якості однопорядкових та тотожних.

Тим не менш, вважаємо обґрунтованою позицію щодо розуміння форм державного управління в якості зовнішнього прояву урегульованого правом способу, реалізація якого у найзагальнішому вигляді сприятиме досягненню мети державного управління. Разом з цим, методи державного управління представляють сукупність дій, «кроків», необхідних та достатніх у кожному конкретному випадку, з метою вирішення завдань управлінської діяльності.

Таким чином, форми державного управління можуть бути розглянуті як складові частини зовнішньої управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, а методи – як сукупність способів досягнення мети управління. Але пріоритетне значення матимуть ті з них, які спрямовані на реалізацію завдань поліції, спрямованих на надання поліцейських послуг та визначених у статті 2 Закону України «Про Національну поліцію», а саме: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

2. Виходячи з цього, необхідно визнати, що в управлінській діяльності керівника патрульної поліції використовуються всі форми та методи, властиві органам (підрозділам) Національної поліції, як правові, пов'язані із правотворчою і правозастосовною діяльністю, так і неправові (організаційні), обумовлені властивими їм профілактичними, примусовими, технічними, превентивними та іншими заходами впливу. Аналогічної думки притримується й А.В. Румянцева-Козовник, яка розподіляє форми адміністративної діяльності Національної поліції на безпосередньо організаційні, тобто ті, що не спричиняють правових наслідків, і суто правові, які спричиняють юридичні наслідки [123, с. 117].

Практична деталізація й втілення зазначених форм знаходить відображення у методах управлінської діяльності патрульної поліції, спрямованих на реалізацію правоохоронної функції держави. Територіальні

підрозділи патрульної поліції, здійснюючи правоохоронну функцію, кінцевою метою якої є захист основоположних прав і свобод людини, формують свою діяльність у контексті форм та методів, суворо визначених законом.

Серед правових форм управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції чільне місце посідає правотворчість, яка виражається у підготовці зазначеним суб'єктом публічного адміністрування пропозицій до чинних нормативно-правових актів, а також до проектів нормативно-правових актів.

3. Підкреслюючи значення правотворчої діяльності органів державного управління, О.В. Салманова називає процес прийняття адміністративних актів основною формою здійснення внутрішньоорганізаційних та зовнішньоорганізаційних процесів у державі [34, с. 167].

Однак, з початку пропонуємо зупинитись на з'ясуванні правової категорії «адміністративний акт», без розуміння якої подальше дослідження її специфіки в діяльності керівника територіального органу патрульної поліції буде неможливим.

4. Наприклад, В.П. Тимошук зосереджує увагу на спрямуванні адміністративного акту на виникнення, зміну або припинення конкретних правовідносин; його публічно-правових властивостях, які визначають належність адміністративного акту до різновиду державних актів; правомірності адміністративного акту тощо [124, с. 18].

То ж, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що адміністративний акт територіального підрозділу патрульної поліції являє собою правовий припис, виданий управлінням патрульної поліції Департаменту патрульної поліції, в особі його керівника або заступника, та має на меті встановлення, зміну чи припинення правовідносин у сфері організації правоохоронної діяльності.

Отже, адміністративні акти керівників територіальних підрозділів патрульної поліції спрямовані на організацію службової діяльності управлінь патрульної поліції та їх структурних підрозділів, в частині дотримання законності та дисципліни, захисту прав і свобод людини, оперативного

реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення та інші події, а також вирішення інших адміністративних питань службової діяльності підрозділу патрульної поліції.

З одного боку, важливість здійснення правотворчої діяльності у територіальних підрозділах патрульної поліції зумовлено необхідністю встановлення керівниками патрульної поліції внутрішніх правил реалізації власних функцій, безпосередньо спрямованих на організацію службової діяльності територіального підрозділу та дотримання прав і свобод пересічних громадян, які, разом із патрульною поліцією, виступають в ролі учасників адміністративно-правових відносин.

5. З іншого боку, видання адміністративних актів – це головна, але не єдина форма реалізації управлінської діяльності керівника органу (підрозділу) патрульної поліції. І, не зважаючи на те, що функція розроблення проєктів нормативно-правових актів, відповідно до підпункту 14 пункту 1 розділу 3 Положення про Департамент патрульної поліції [47], відноситься до компетенції ДПП, вона має велике значення, оскільки чинить безпосередній організуючий вплив на діяльність територіальних підрозділів патрульної поліції.

Однак, основним суб'єктом, який впроваджує в службову діяльність патрульної поліції правотворчі ініціативи Департаменту патрульної поліції, виступає Національна поліція України, керівник якої, відповідно до пункту 7 частини 1 статті 22 Закону України «Про Національну поліцію», наділений повноваженнями щодо підписання наказів поліції. Разом з цим, належна якість нормативно-правових актів поліцейського відомства та їх відповідність основним вимогам національного та міжнародного законодавства, забезпечується відповідною експертною процедурою.

6. Зокрема, відповідно до статті 117 Конституції України, для нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади встановлена законодавча процедура державної реєстрації [26].

Деталізація статті 117 Основного Закону знаходить відображення у низці підзаконних нормативно-правових актів, таких як Указ Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 03 жовтня 1992 року № 493/922 [125] та Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [126].

7. Відповідно до змісту вказаних нормативно-правових актів, передбачено: проведення правової експертизи на відповідність правових актів Конституції та законодавству України, Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано парламентом України, та *acquis communautaire*, антикорупційної експертизи, а також з урахуванням прецедентної практики ЄСПЛ; прийняття рішення про державну реєстрацію цього акту (реєстрацію актів поліції, як центральних органів виконавчої влади, здійснює Міністерство юстиції України); присвоєння реєстраційного номера такому правовому акту та занесення його до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів [34, с. 71].

Правовий аналіз нормативно-правових актів Національної поліції, а також адміністративних актів Департаменту патрульної поліції та його територіальних підрозділів дозволив виокремити їх спільні риси та здійснити їхню класифікацію.

Наприклад, характерними спільними ознаками нормативно-правових та адміністративних актів в управлінській діяльності патрульної поліції є: а) спрямування на деталізацію нормативно-правових актів вищого рівня; б) державно-владний, розпорядчий характер, за допомогою якого здійснюється цілеспрямований вплив на учасників управлінських відносин; в) конкретні юридичні наслідки, які виражаються у вигляді встановлення, зміни чи припинення прав та обов'язків; г) обов'язковий характер правових управлінських актів, з огляду на те, що суб'єкти їх видання наділені державою

організаційно-владними повноваженнями; д) застосування переконання та примусу як основних засобів, в процесі реалізації управлінських правових актів.

У теорії адміністративного права знайшла відображення класифікація адміністративних актів територіального підрозділу патрульної поліції:

- в залежності від об'єкту управлінського впливу, вказані правові акти можуть мати як індивідуальний, так і колективний характер;
- за терміном дії – строкові (тимчасові) та безстрокові (постійні);
- за спрямуванням управлінського впливу – внутрішньоорганізаційні та зовнішньоорганізаційні;
- за юридичними наслідками – зобов'язуючі, забороняючі, уповноважуючі;
- за формою вираження – письмові й усні.

8.3 приводу останнього критерію слід зазначити, що усна форма управлінського рішення керівника територіального підрозділу патрульної поліції знайшла правове закріплення у частині 3 статті 4 Дисциплінарного статуту Національної поліції України, відповідно до якої наказ може віддаватися усно чи видаватися письмово, у тому числі з використанням технічних засобів зв'язку. Зазначена правова норма знайшла відображення й у науковій літературі [34, с. 55].

Слід підкреслити, що повноваження органів Національної поліції щодо реалізації правотворчої діяльності має велике значення для забезпечення ефективного та цілеспрямованого управління. За загальним правилом, сформованим представниками юридичної науки, правотворчість являє собою одну з форм діяльності держави в особі компетентних органів, установ та організацій, які уповноважені в передбачених законом випадках готувати, видавати або вдосконалювати нормативно-правові акти [127, с. 50-51]. На думку С.М. Гусарова, правотворчість допомагає уникати помилок, знижує вірогідність створення неефективних правових норм, сприяє підвищенню правової культури населення і юридичних осіб [128, с. 58].

Патрульна поліція, разом з іншими органами Національної поліції, приймає активну участь у засіданнях комісій з питань удосконалення

нормативно-правового забезпечення правоохоронної діяльності. Як правило, вказана правотворча діяльність пов'язана із підготовкою проєктів внутрішньовідомчих нормативно-правових актів, спрямованих на організацію протидії злочинності, охорону публічного порядку, покращення системи безпеки дорожнього руху, дотримання прав і свобод людини тощо.

Таким чином, своєчасне та адекватне нормативно-правове регулювання виступає необхідним елементом ефективного механізму забезпечення управлінської діяльності керівників органів поліції, серед яких патрульна поліція посідає лідируюче місце.

Наступною правовою формою діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції виступає правозастосування. Загалом, правозастосовна компетенція в управлінській діяльності патрульної поліції має як зовнішній, так і внутрішній вияв. І якщо зовнішньо-управлінська діяльність реалізується шляхом застосування працівниками патрульної поліції юрисдикційних повноважень, в процесі здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, то внутрішньо-управлінська функція, як правило, пов'язана з організацією виконання управлінських рішень керівника територіального підрозділу патрульної поліції, стосовно підпорядкованого особового складу.

За змістовним наповненням організація виконання управлінського рішення являє собою складний та багатогранний процес управління. На думку О.М. Шеломовської, організація виконання управлінського рішення передбачає безпосередню реалізацію останнього, контроль за його виконанням та оцінювання результатів [129].

У той же час, аналіз усіх наведених суджень демонструє розуміння стадії організації виконання управлінського рішення в якості процесу, що складається з низки елементів. Не зважаючи на вид та характер управлінського рішення, організація його виконання передбачає здійснення низки послідовних однотипних дій, а по суті, елементів управлінського процесу, які утворюють механізм реалізації управлінського рішення.

Відтак, стадія організації виконання управлінського рішення передбачає реалізацію таких елементів, як: підбір та розстановка виконавців; доведення рішення до відома виконавців; забезпечення діяльності виконавців; контроль виконання; коректування та регулювання; підведення підсумків виконання рішення.

Успішна реалізація вказаних напрямків організації виконання управлінських рішень в діяльності органів Національної поліції безпосередньо пов'язана із забезпеченням виконавської дисципліни, порушення якої, в сукупності із відсутністю належного контролю за виконанням управлінських рішень, а також чіткої системи планування та моніторингу результативності, виступають на думку Ю.Г. Кальниша, руйнівним чинником в процесі підтримки системи державного управління в стабільному та дієвому стані [130, с. 5].

З огляду на те, що необхідність забезпечення виконавської дисципліни згадується в Положенні про Департамент патрульної поліції лише опосередковано, в частині формування планів та визначення пріоритетів діяльності патрульної поліції, нормативно-правове забезпечення вказаного напрямку управлінської діяльності патрульної поліції потребує додаткового аналізу.

Слід зазначити, що Міністерством внутрішніх справ України та Національною поліцією не сформовано достатньо повної нормативно-правової бази із вказаного питання.

Закон України «Про Національну поліцію», хоча й визначає механізми дисциплінарної відповідальності поліцейських, поняття виконавської дисципліни не визначає. Аналогічний висновок можна зробити за результатами аналізу Закону України «Про дисциплінарний статут Національної поліції України», в якому наводиться узагальнене поняття службової дисципліни без виокремлення її видів.

Висновок щодо неповного законодавчого регулювання організації виконання управлінських рішень в органах та підрозділах Національної поліції поділяє й О.Ю. Салманова, яка, досліджуючи питання нормотворчої діяльності

Національної поліції України на сучасному етапі становлення цього органу влади, констатує, що така діяльність не врегульована на належному рівні або ж взагалі не врегульована. До сьогодні, на рівні національного законодавства ще не було розроблено та видано акту, що унормовував би таку діяльність, та, зокрема, комплексної методології оцінювання реалізації поліцією нормотворчої функції [34, с. 138].

Водночас, за фактичної відсутності законодавчої регламентації порядку прийняття та виконання управлінських рішень, МВС України видано наказ від 13.06.2016 № 503 «Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України», відповідно до якого виконавською дисципліною визнається «неухильне додержання належного, своєчасного та якісного виконання посадовими особами органів та підрозділів поліції функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів, доручень, рішень, нормативно-правових актів, планів, програм тощо» [131].

Слід зазначити, що відсутність належного правового забезпечення в діяльності патрульної поліції призводить до численних недоліків в процесі прийняття та виконання управлінських рішень. Так, за інформацією Рахункової палати, Департамент патрульної поліції з метою уникнення процедур закупівель товарів і послуг шляхом поділу предмета закупівлі на частини, прийняв рішення щодо придбання у 2016–2017 роках комп'ютерної техніки, витратні матеріали послуги з технічного обслуговування, миття та ремонту автомобілів, що є порушенням частини сьомої статті 2 Закону України від 25.12.2015 № 922 "Про публічні закупівлі" [132]. Зокрема, після виділення 19.04.2016 додаткових асигнувань у сумі 1200,0 тис. грн. департамент уклав три договори на закупівлю системних блоків, з них б ез проведення процедур закупівель – договір від 02.08.2016 № 226 на суму 199,9 тис. грн, за результатами відкритих торгів – два договори від 13.10.2016 № 347 і від 10.11.2016 № 422 на суму 779,9 тис. гривень. Крім того, у грудні 2016 року без проведення процедур закупівель департаментом було укладено договори від 02.12.2016 № 553 і від 05.12.2016 № 596 на закупівлю системних блоків на загальну суму 391,4 тис. гривень. Усього

Департаментом патрульної поліції за 50-ма договорами з недотриманням чинного законодавства було придбано матеріальних цінностей та отримано послуг на загальну суму 3626,3 тис. гривень [133, с. 24].

Другий приклад. У патрульній поліції на початок 2018 року в неробочому стані було понад 300 автомобілів, 100 з яких балансовою вартістю 22836,8 тис. грн відновленню практично не підлягають (11 од. зберігаються з 2015 року, 89 од. – з 2016 року). Однак, рішення щодо відновлення або списання таких автомобілів, за якими завершено судові провадження та прийнято рішення суду, керівництвом Департаменту патрульної поліції не ухвалювалися. Як наслідок, пошкоджені автомобілі продовжують зберігатися на відкритих майданчиках і в гаражних приміщеннях, більшість з яких не пристосована до зберігання (бокси не опалюються, покрівля протікає), через що стан автомобілів погіршується (відбувається корозія металу, забруднюються салони, не захищені від впливу вологи і плісняви, тощо) [133, с. 32-33].

Третій приклад. Аудитом стану внутрішнього контролю в Департаменті патрульної поліції встановлено, що, незважаючи на наявність в територіальних підрозділах патрульної поліції значної кількості товарно-матеріальних цінностей, підрозділ внутрішнього аудиту був утворений лише в липні 2017 року (наказ Національної поліції від 20.07.2017 № 738), формування його досі триває. Із 5 штатних посад відділу внутрішнього аудиту укомплектована одна, а положення про відділ затверджено тільки під час аудиту (наказ Департаменту від 29.12.2017 № 6412). Відсутність дієздатного підрозділу внутрішнього аудиту обмежує керівництво Департаменту патрульної поліції в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан використання територіальними підрозділами фінансових і матеріальних ресурсів та прийнятті відповідних управлінських рішень [133, с. 37-38].

Отже, наведені приклади яскраво демонструють безпосередню взаємозалежність результатів службової діяльності працівників патрульної поліції від якості управлінських рішень керівників органів та підрозділів патрульної поліції.

Правозастосовній формі діяльності керівників територіальних підрозділів патрульної поліції іманентні як регулятивні, так й охоронні властивості. Регулятивне правозастосування спрямовано на вирішення розпорядчих й управлінських питань, як внутрішньоорганізаційного спрямування, як-от: дисциплінарна практика, матеріально-технічне забезпечення підрозділу патрульної поліції, соціальний захист поліцейських тощо, так і зовнішньоорганізаційного характеру, у вигляді правового забезпечення юрисдикційної діяльності, притягнення до адміністративної відповідальності в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо.

Охоронне правозастосування має місце в процесі участі керівників територіальних підрозділів патрульної поліції в адміністративно-правових відносинах із учасниками управлінського процесу для вирішення питань, безпосередньо не пов'язаних із юрисдикційною діяльністю, зокрема, під час взаємодії з органами та підрозділами поліції, іншими правоохоронними органами, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності і т.д.

Тому цілком очевидно, що правозастосовні акти, які приймаються керівниками територіальних підрозділів патрульної поліції в процесі здійснення охоронного правозастосування, не покликані в прямому сенсі слова забезпечити захист того чи іншого конституційного права. Вони виступають необхідними юридичними фактами, елементами юридичних (фактичних) складів, з наявністю яких закон пов'язує втілення в життя самих цих прав, а так само здійснення їхнього забезпечення.

Організаційні форми діяльності керівництва територіальних підрозділів патрульної поліції також безпосередньо пов'язані із прийняттям правозастосовних актів, які не мають правових наслідків. Зазначений факт зумовлений жорсткою регламентацією повноважень керівників патрульної поліції та їхньою реалізацією у суворій відповідності до законодавства. Вказаний умовивід має конституційне походження, адже, відповідно до статті 19 Основного Закону, 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. Аналогічний за змістом підзаконний характер діяльності поліції визначений статтею 3 Закону України «Про Національну поліцію» та пунктом 5 Положення про Департамент патрульної поліції.

У науковій літературі сформовано гіпотезу про те, що організаційні форми управлінської діяльності являють собою управлінську діяльність, яка позбавлена юридичної оболонки, не вимагає суворого юридичного оформлення, не пов'язана з виконанням юридично значимих дій, які зумовлюють правові наслідки. Разом із тим вищенаведене не означає, що організаційна форма діяльності жодним чином не регулюється правом: вона підзаконна, здійснюється в межах чинного законодавства та компетенції того чи іншого органу [134, с. 78–79]. Із наведеного визначення стає зрозумілим, що поділ форм управлінської діяльності на правові та неправові має доволі умовний характер, оскільки як перші, так і другі урегульовані правовими приписами.

Разом з цим, С.В. Петков доходить висновку, що організаційні форми діяльності являють собою способи підвищення продуктивності праці відповідних осіб, які оперують інформацією та приймають управлінські рішення за допомогою впровадження наукових методик у галузі планування й організації робочого часу, раціоналізації робочих операцій, а також створення найкращих умов роботи [135, с. 106].

Отже, не зважаючи на видиму схожість із правовими, організаційні форми діяльності керівника патрульної поліції наділені певними особливостями, які проявляються у більш конкретизованому забарвленні управлінських рішень. Йдеться, насамперед, про організаційні рішення в процесі реалізації службових завдань, таких як: визначення розстановки сил та засобів під час проведення оперативно-профілактичних заходів на території обслуговування, проведення поліцейських операцій, введення оперативних планів, моніторингу службової діяльності структурних підрозділів територіального підрозділу патрульної поліції і т.д.

Таким чином, під організаційними формами діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції слід розуміти засновані на приписах нормативно-правових актів напрями його управлінської діяльності, що мають допоміжний (обслуговуючий) характер і сприяють досягненню кінцевої мети – ефективної організації службової діяльності підрозділу патрульної поліції.

Проте, одним із найбільш розповсюджених правових інструментів управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, є укладення адміністративних договорів. При цьому, зазначений різновид управлінської діяльності є характерним, як для керівників територіальних підрозділів, так і для керівників Департаменту патрульної поліції.

За загальним правилом, до числа адміністративних договорів, укладання яких належить до компетенції органів (підрозділів) Національної поліції, відносяться: а) договори щодо надання послуг з охорони; б) контракт про проходження служби в поліції; в) договори про взаємодію, співпрацю; г) договори із закладами освіти на здійснення післядипломної освіти поліцейських [136, с. 116–117; 137, с. 74; 138, с. 43].

Варто наголосити, що норми Положення про Департамент патрульної поліції не конкретизують види адміністративних договорів, повноваженнями щодо укладення яких наділені керівники Департаменту патрульної поліції. Поряд з тим, що нормою, закріпленою у пп. 4 п. 4 Положення про Департамент патрульної поліції керівник департаменту уповноважений укладати договори, угоди та меморандуми, у цьому ж нормативно-правовому акті, зокрема, в пп. 15 п. 4 уточнюється тільки повноваження вищевказаного керівника на укладання контрактів про проходження служби. Таким чином, нормотворець не уточнив чіткий та однозначний перелік видів адміністративних договорів, правом укладання яких наділений керівник Департаменту патрульної поліції, а також керівники територіальних підрозділів патрульної поліції.

Варто погодитися із висновком Д.С. Дроніка та О.М. Мердової, які переконані в тому, що керівники патрульної поліції наділені повноваженнями щодо укладення: а) договорів у сфері державних закупівель; б) меморандумів про взаємодію, співпрацю; в) контрактів про проходження служби в поліції [139, с. 149]. Разом з тим, зазначений вище, уточнений перелік адміністративних договорів, на нашу думку, має знайти відображення в Положенні про Департамент патрульної поліції.

Дослідження сутності методів управління дозволяє констатувати наявність різноманітних суджень науковців стосовно розуміння цієї категорії.

У загальному вигляді методи державного управління розуміються як способи досягнення мети управлінського впливу, реалізації завдань та функцій публічного управління [140, с. 56].

Дещо абстрактним, з приводу розуміння методів державного управління, виглядає судження Ю.Р. Лозинського, котрий наголошує, що всі методи по-своєму важливі і потрібні, вони не виключають один одного, а тісно взаємодіють між собою, розширюючи завдяки цьому аналітичні можливості [141, с. 59].

Досить докладну класифікацію методів управління за напрямками їхнього використання наводить Т.М. Тимчишин та поділяє останні на методи обстеження, обробки та аналізу інформації, формування рішень, обґрунтування рішень, впровадження [142, с. 96].

Однак, не применшуючи значення та важливість усіх перелічених вищевказаними авторами методів державного управління, вважаємо, що в управлінській діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції переважають адміністративно-правові методи.

Адміністративно-правові методи засновані на виконавчо-розпорядчій діяльності керівника підрозділу патрульної поліції, його повноваженнях, можливості застосування заходів дисциплінарного впливу до підпорядкованого особового складу тощо.

Уявляється, що підставою застосування адміністративно-правових методів слугують положення законодавчих та підзаконних правових актів, а також

наказів, розпоряджень, доручень, інструкцій, які закріплюють завдання, функції, структуру територіальних підрозділів патрульної поліції, взаємозв'язок та ступінь підпорядкування їх структурних елементів, а також адміністративно-правовий статус їх посадових осіб.

Таким чином, під адміністративно-правовим методом регулювання розуміється сукупність правових засобів і способів (прийомів), які застосовують органи управління для забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини. Інакше кажучи, об'єкт управління підпорядкований суб'єкту управління.

Слід звернути увагу на те, що адміністративному праву притаманні як загальні методи правового регулювання: імперативний і диспозитивний, які реалізуються шляхом: а) використання приписів; б) встановлення заборон; в) надання дозволів; так і спеціальні, притаманні тільки цій галузі: субординації, координації, реординації, адміністративного договору, реєстрації, стимулювання, інвестицій та ін. [143, с. 13].

З-поміж адміністративних методів діяльності органів внутрішніх справ, О.М. Бандурка виокремлює видання правових актів управління, здійснення організаційно-розпорядчих заходів, застосування засобів стимулювання й правового примусу, контроль тощо [144, с. 27].

Зауважимо, що особливість методу адміністративного права в управлінській діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції проявляється у використанні всієї сукупності адміністративних методів, спрямованих на задоволення не приватних та особистих, а публічних інтересів у специфічній, правоохоронній сфері суспільних відносин. Причому, основним об'єктом впливу виступає не сама правоохоронна діяльність, а організація службової діяльності суб'єктів її здійснення.

Відтак, основний акцент, в процесі застосування методів управлінського впливу в діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції повинен бути зосереджений на способах, які дозволяють ефективно впливати на

роботу колективу, організовувати службову діяльність особового складу на високоякісному управлінському рівні.

Такими в управлінській діяльності керівників патрульної поліції, на нашу думку, виступають методи субординації та координації, які дозволяють ефективно розподіляти права й обов'язки між підлеглими працівниками патрульної поліції.

Виняткове значення вищенаведених методів в діяльності органів внутрішніх справ підкреслює й О.Ю. Прокопенко, наголошуючи, що останні наділені організаційно-правовими та управлінськими властивостями [145, с. 88].

Методи субординації й координації в діяльності патрульної поліції здобули правове забарвлення у Положенні про Департамент патрульної поліції, в частині визначення відносин влади-підпорядкування між Департаментом патрульної поліції та його територіальними (відокремленими) підрозділами.

Зокрема, метод субординації розкривається у пункті 4 розділу 1 вказаного правового акту, в процесі визначення функції Департаменту патрульної поліції, спрямованої на організацію діяльності своїх підрозділів, здійснення контролю за їх діяльністю, надання їм організаційно-методичної і практичної допомоги, здійснення їх інформаційно-аналітичного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення.

У цьому ж документі знаходимо й передумови реалізації координаційного методу, у вигляді забезпечення Департаментом патрульної поліції співпраці його підрозділів у межах наданих їм повноважень з іншими органами поліції та МВС України.

Аналіз законодавства у сфері управлінської діяльності керівника патрульної поліції дозволяє виділити такі різновиди методу координації як:

- участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів з питань діяльності патрульної поліції;
- здійснення інформаційної взаємодії з іншими органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, іншими правоохоронними органами;

- обмін інформацією, в межах компетенції, з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими правоохоронними органами;
- використання баз (банків) даних інших державних органів, здійснення інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної роботи, а також оброблення персональних даних у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку;
- забезпечення захисту державних і власних інтересів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- взаємодія з органами державної влади з питань соціального захисту та пенсійного забезпечення поліцейських, працівників патрульної поліції та членів їх сімей;
- участь в організації та здійсненні наукових, науково-дослідних, дослідно-конструкторських, кримінологічних і соціологічних дослідженнях, а також у впровадженні їх результатів в освітній процес та практичну діяльність.

2.3. Керівник територіального підрозділу патрульної поліції в системі суб'єктів організації добору на службу в поліцію

Кадрова політика територіальних підрозділів патрульної поліції завжди знаходилась у центрі уваги керівництва МВС України та Національної поліції. Від того, наскільки якісною та фаховою є управлінська діяльність керівників територіальних підрозділів патрульної поліції у сфері кадрового забезпечення, залежить ефективність роботи цього підрозділу поліції та, без перебільшення, рівень криміногенної ситуації в країні. З огляду на це вважаємо за доцільне звернутися до проблематики нормативно-правового забезпечення внутрішньоорганізаційної діяльності територіальних підрозділів патрульної поліції у сфері реалізації кадрової функції Національної поліції України.

За справедливим висловленням М. Шевчука, на регіональному рівні сутність кадрового забезпечення полягає в укомплектуванні органів державного управління та органів місцевого самоврядування кваліфікованими та професійними, високоморальними та патріотично налаштованими

спеціалістами, з метою ефективного вирішення проблем регіонального рівня в межах своєї компетенції [146, с. 6].

Однак, спочатку звернемо увагу на з'ясування значення діяльності, як різновиду управлінського процесу. Діяльність як специфічна форма активного ставлення людини до навколишнього середовища, наділена різними прикладними функціями. Однак, особливим її різновидом виступає цілеспрямована, творча активність суб'єктів управління, в процесі реалізації управлінської діяльності.

Використання системного підходу для характеристики процесу управління дозволяє визначити управлінську діяльність у зовнішньому та внутрішньому контексті. Зовнішній аспект управлінської діяльності пов'язаний із реалізацією широкого комплексу функцій органу управління, виходячи з його соціального призначення.

Внутрішній критерій характеризує управлінську діяльність як процес в рамках організації роботи конкретного управлінського елемента, в ролі якого виступає орган державного управління.

Аналіз діяльності патрульної поліції як функціональної підсистеми Національної поліції України, також обумовлює розмежування структури її діяльності за вказаними напрямками. Зовнішня діяльність патрульної поліції пов'язана із наданням поліцейських послуг, забезпеченням безпеки особи, попередженням та припиненням кримінальних та адміністративних правопорушень, їх виявленням та розкриттям, охороною публічного порядку та безпеки, забезпеченням безпеки дорожнього руху, наданням допомоги фізичним та юридичним особам у захисті їх прав та законних інтересів.

Разом з цим, до сфери внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності територіальних підрозділів патрульної поліції слід віднести інформаційно-аналітичну роботу, процеси прийняття та виконання управлінських рішень, численні форми організаційної діяльності, які в сукупності утворюють процес управління. Однак, кадрове забезпечення являє собою один із пріоритетних напрямків серед інших видів організаційної

діяльності патрульної поліції.

Таким чином, завдання стратегічного управління територіальними органами патрульної поліції забезпечені послідовним виконанням пріоритетних напрямків її діяльності, першорядне місце серед яких посідає функція кадрового забезпечення.

За змістовним наповненням та зовнішнім вираженням практика роботи з кадрами в патрульній поліції являє собою багатoproфільний процес. Вона проявляється у різних аспектах та пов'язана із повсякденною реалізацією загальних завдань національної кадрової політики у правоохоронній сфері, орієнтована на підвищення ролі кадрового потенціалу в управлінні системою органів та підрозділів Національної поліції, формування активної життєвої позиції працівників патрульної поліції, спрямованої на подолання правового нігілізму, а також критичного та неординарного мислення.

Однією з найважливіших складових системи кадрового забезпечення територіальних підрозділів патрульної поліції виступає підсистема внутрішньоорганізаційної діяльності з добору, розстановки та використання персоналу, механізм якої урегульований розділом VI «Добір на посаду поліцейського» Закону України «Про Національну поліцію».

Перебуваючи у тісній взаємодії із підсистемами виховної роботи та навчання, вищевказана підсистема націлена на задоволення потреб структурних підрозділів Департаменту патрульної поліції у формуванні необхідного кадрового потенціалу.

Питання добору та розстановки кадрів завжди знаходились в авангарді всієї сукупності функціонального оснащення службової діяльності патрульної поліції. Однак постійно зростаючі вимоги до працівників вказаного органу Національної поліції, які обумовлені розвитком й ускладненням соціальних процесів, необхідністю використання новітніх досягнень науки й техніки в протидії злочинності, зазначений різновид внутрішньоорганізаційної діяльності патрульної поліції потребує додаткового правового аналізу.

Отже, необхідність перегляду підходів до комплектування підрозділів

патрульної поліції пояснюється різними обставинами, у тому числі й суттєвим розширенням змістовного наповнення кадрової роботи, збільшенням обсягу повноважень працівників кадрових підрозділів патрульної поліції, зростаючим обсягом завдань кадрової служби тощо.

В.Ю. Грітчина також підтверджує висловлену позицію й підкреслює актуальність питання щодо необхідності покращення системи добору працівників поліції. Вчена цілком справедливо зазначає, що не зважаючи на законодавчі новації, в частині включення представників громадськості до складу поліцейських комісій, проведення конкурсу на посади, відкритий конкурс до патрульної поліції та ін., низка недоліків процедурного характеру потребує подальшого вирішення. Зокрема, передбачений конкурс є обов'язковим лише для посад молодшого складу Національної поліції, а призначення на посади середнього та вищого складу й надалі відбувається за «старою» схемою – на розсуд керівництва, тобто не є обов'язковим. Жодних конкурсних процедур та контролю громадськості не передбачено й щодо ротації кадрів. Не запланована участь поліцейських комісій і в процесі прийому на навчання до вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку працівників поліції [147, с. 44-45]. Цілком погоджуючись з авторкою, до переліку вказаних проблемних питань мусимо додати недостатнє фінансування органів (підрозділів) Національної поліції та не встигаючий за інфляційними процесами в державі рівень грошового забезпечення працівників поліції.

Слід підкреслити, що стаття 105 Закону України «Про Національну поліцію» визначає бюджетне фінансування головним джерелом надходження коштів до органів та підрозділів Національної поліції. Разом з тим, слід наголосити на необхідності покращення стану фінансового та матеріально-технічного забезпечення працівників територіальних підрозділів патрульної поліції, оскільки навіть незначне недофінансування негативно позначається на здатності керівника підрозділу ефективно управляти колективом та виконувати завдання на належному рівні.

На факт недостатнього матеріально-технічного забезпечення підрозділів

патрульної поліції в умовах правового режиму воєнного стану також звертають увагу й А.Р. Молокова та І.Г. Бухтіярова, зазначаючи при цьому, що в критичних умовах часто виявляється нестача ресурсів, таких як транспорт, паливо, засоби захисту, зокрема бронежилети, а також засоби першої допомоги. Це значно обмежує здатність патрульних виконувати завдання на високому рівні [148, с. 635].

З метою аналізу фінансового, матеріально-технічного та кадрового забезпечення територіальних підрозділів патрульної поліції, слід звернутися до Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р (скорочено – План дій) [149], спрямованого на правове регулювання реформи органів охорони правопорядку.

Зокрема, в рамках реалізації програми із забезпечення безпеки дорожнього руху, Планом дій передбачено доукомплектування територіальних підрозділів патрульної поліції працівниками, які виконуватимуть обов'язки із забезпечення правопорядку на трасах державного значення.

Слід зазначити, що особливістю вказаного урядового документу є закріплення на підзаконному рівні використання фінансових можливостей міжнародних інституцій щодо реформування сектору цивільної безпеки.

Наприклад, частина заходів, передбачених Європейським інструментом сусідства (ЄІС) для України на 2018 - 2020 роки в рамках напрямку посилення інституцій та покращення державного управління, стосується діяльності правоохоронних органів. Зокрема, планується покращити ефективність роботи Національної поліції, Генеральної прокуратури, СБУ та інших правоохоронних органів, підвищити їхню орієнтованість на громадян та вміння боротися з організованою злочинністю та гендерно обумовленим насильством [150, с. 155]. Таким чином, можна твердити про доволі суттєве матеріально-технічне, фінансове й кадрове забезпечення територіальних підрозділів патрульної поліції, які, поряд із Головними управліннями Національної поліції в областях, відповідно до статті 15 Закону України «Про Національну поліцію», мають

статус юридичних осіб публічного права, а тому наділені більш широкою компетенцією в частині залучення й використання фінансових та матеріально-технічних ресурсів.

В теорії адміністративного права багато авторів підкреслюють пріоритетне значення професійного (кадрового) відбору, від якого залежить успішність реалізації завдань та функцій державного управління. Наприклад, Н.П. Матюхіна наголошує на існуванні «одвічної проблеми», пов'язаної із комплектуванням органів державної виконавчої влади висококваліфікованим персоналом [151, с. 42]. Інші автори небезпідставно твердять про існування в організації кадрового забезпечення органів охорони правопорядку окремих рис радянської системи добору та розстановки кадрів, які стоять на заваді активному запровадженню прогресивних форм та методів цього управлінського процесу в діяльність Національної поліції [152]. Аналіз висловлених суджень дає підстави для висновку про рівнопорядкове використання їх авторами правових категорій «кадри» та «персонал», тотожність яких підкреслює й О.М. Бандурка. Вчений твердить, що «кадри, або персонал – це основний штатний склад працівників організації, які виконують різні організаційно-технологічні та виробничо-господарські функції» [153, с. 185]. Тобто спільною рисою першої та другої категорії, на думку вченого, виступає постійний, а не тимчасовий, характер виконання обов'язків працівником організації.

Слід погодитися із думкою професора О.М. Бандурки, адже етимологічно вказані поняття дуже схожі, що також відображено й на законодавчому рівні, оскільки законодавець у статті 55 Закону України «Про Національну поліцію» фактично використовує як однопорядкові правові категорії «служба персоналу» та «служба кадрового забезпечення».

Таким чином, добір на посаду патрульного поліцейського територіального підрозділу патрульної поліції це багатоетапний процес відбору кандидатів, спрямований на комплектування Національної поліції України особовим складом, який відповідає встановленим вимогам щодо професійних, особистих та моральних якостей.

З огляду на міжрегіональний статус патрульної поліції, суб'єкти добору персоналу до її територіальних підрозділів також мають свої особливості. До їх числа, поряд із Департаментом кадрового забезпечення Національної поліції України, відноситься: а) управління кадрового забезпечення Департаменту патрульної поліції України; б) Рекрутинговий центр Національної поліції України та його регіональні підрозділи; в) поліцейські комісії апарату центрального органу управління та територіальних органів поліції; г) керівник Департаменту патрульної поліції, його заступники, а також керівники територіальних підрозділів патрульної поліції; д) керівники підрозділів кадрового забезпечення Департаменту патрульної поліції та територіальних підрозділів патрульної поліції.

Однак, за справедливим висловленням К.Г. Гарбузюка, заради об'єктивної оцінки стану відбору до підрозділів патрульної поліції, доцільно наводити не лише позитивні характеристики, але й проблемні аспекти стану комплектування цього, без сумніву, провідного органу Національної поліції [154, с. 41].

Зауважимо, не зважаючи на функціонування такого потужного адміністративного апарату, діяльність якого спрямована на добір поліцейських до патрульної поліції, стан укомплектування цього міжрегіонального органу Національної поліції залишається не вкрай низькому рівні.

Зокрема, за інформацією Голови Національної поліції, рівень некомплекту працівників патрульної поліції в Україні становить понад 20 %. «У нас, твердить І. Вигівський, не вистачає патрульних поліцейських - некомплект більше 20%. І загальний некомплект - 17,5%. Цифра є сталою, ми розуміємо, що необхідно поповнювати мобілізаційний ресурс, тому зараз проводимо мінімальну кількість конкурсів, і набираємо за крайньою необхідністю» [155].

Керівництво Міністерства внутрішніх справ вихід з такої невтішної ситуації бачить у внесенні законодавчих змін, які дозволять зобов'язати кандидатів на службу в поліцію впродовж перших декількох років працювати в територіальних підрозділах патрульної поліції [156]. Уявляється, що реалізація вказаної ідеї може мати як позитивний, так і негативний вплив на стан кадрового

забезпечення патрульної поліції. З одного боку, це вирішить проблему укомплектування, а з іншого, може призвести до надмірної плинності кадрів, коли сформоване професійне ядро патрульної поліції може бути знищено.

Таким чином, добір на посаду поліцейського у територіальному підрозділі патрульної поліції являє собою різновид управлінської діяльності уповноважених посадових осіб, зміст якої полягає у встановленні співвідношення між якостями кандидата на посаду та вимогами, визначеними для кожної конкретної посади.

Відтак, головний зміст діяльності, пов'язаної із добором кандидатів на вакантні посади в патрульній поліції полягає у їх належній оцінці, на основі визначених критеріїв. Процедура оцінювання складається з органічно поєднаних між собою та обумовлених загальною метою, низки елементів, до складу яких входять: а) критерії оцінки; б) процедури оцінки; в) суб'єкти й об'єкти оцінки.

Уявляється, що визначення критеріїв оцінки кандидатів, в процесі їх добору, необхідно проводити, відштовхуючись від первинної організаційно-функціональної ланки кожного органу (підрозділу) Національної поліції, в якості якої виступає посада. Стаття 49 Закону України «Про Національну поліцію» визначає загальні вимоги до кандидатів на службу в поліцію, а саме: громадянство України, вік від 18 років, повна загальна середня освіта, вільне володіння українською мовою. Також, до кандидатів на службу в поліцію встановлені вимоги щодо рівня фізичної підготовки та стану здоров'я.

Однак, зайняття посад патрульного поліцейського передбачає наявність додаткових кваліфікаційних вимог, пов'язаних із віковими обмеженнями до 40 років, наявністю посвідчення водія категорії «В» або готовність одержати його до початку навчання, високим рівнем психологічної стійкості, сформованою системи життєвих цінностей та високими моральними принципами; готовністю віддано служити людям.

Таким чином, вимоги до кандидатів на службу в поліцію, в тому числі й патрульну, мають, переважно, загальний характер та розповсюджуються виключно на первинні посади поліцейських. Будь-яких спеціальних вимог до

кандидатів на посади в порядку просування по службі не передбачено а ні в патрульній поліції, а ні в інших органах Національної поліції. На вказаному недоліку в організації кадрового забезпечення підрозділів превентивної діяльності наголошує й В.І. Фелик. Вчений наголошує, що особливих вимог до рівня кваліфікації працівників департаментів та управлінь превентивної діяльності Національної поліції на сьогодні не встановлено. Мінімальні кваліфікаційні вимоги до кандидата на посаду поліцейського в управлінні превентивної діяльності мають складати: наявність юридичної освіти кваліфікаційного рівня «бакалавр» або «спеціаліст»; стаж роботи на посаді патрульного поліцейського або дільничного (старшого) інспектора поліції не менше 3 років; достатній рівень знань та навиків для роботи на відповідній посаді [157, с. 90]. Слід погодитися з автором та доповнити висловлену позицію відсутністю вищевказаних кваліфікаційних вимог в порядку просування по службі також і в патрульній поліції.

Прикладом у цьому контексті можуть слугувати положення наказу МВС України від 13.02.2020 № 123 «Про затвердження Професійних, освітніх і кваліфікаційних вимог, яким повинні відповідати поліцейські для зайняття вакантних посад у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських» [158], відповідно до якого керівництвом МВС України визначено вимоги до всіх посад, які заміщуються працівниками поліції у закладах вищої освіти, а саме: 1) поліцейських, які відряджаються на посади керівників структурних підрозділів у ЗВО МВС; 2) поліцейських, які відряджаються на посади науково-педагогічних працівників; 3) поліцейських, які відряджаються на посади наукових працівників; 4) поліцейських, які відряджаються на інші посади, зазначені в Переліку посад, які можуть бути заміщені поліцейськими в державних органах, установах та організаціях, затвердженому Указом Президента України від 9 грудня 2015 року № 691/2015 «Про перелік посад, які можуть бути заміщені поліцейськими в державних органах, установах та організаціях» [159].

Таким чином, кожна посада в органах (підрозділах) поліції повинна

відповідати сукупності критеріїв, як загального, так і спеціального характеру.

Загальні критерії уособлюють формально-юридичні оцінки, які визначають можливість кандидатів проходити службу в поліції, а саме: наявність громадянства України, здобуття відповідного рівня освіти, досягнення визначених вікових критеріїв, задовільного стану здоров'я та достатньої фізичної підготовки.

Спеціальні критерії обумовлюють можливість проходження служби поліцейських у конкретно визначених органах Національної поліції та на певних посадах. Уявляється, що спеціальні вимоги до кандидатів на посади працівників поліції повинні доповнювати загальні критерії проходження служби в органах (підрозділах) Національній поліції України. Не менш важливим правилом має стати їх розповсюдження на вищестоячі посади в порядку просування по службі.

Наприклад, І.Ф. Ісаєва розкриває перелік фахових компетентностей, встановлених для працівників середньої ланки німецької поліції, а саме: фахові знання; знання, уміння та навички, необхідні для складання протоколів, огляду місця події; уміння вести справу від початку до моменту її передачі до суду та розуміння ступеню власної відповідальності за неї; уміння чітко віддавати розпорядження та добиватись їх виконання; проводити опитування, допити; кваліфіковано реагувати на клопотання інших підрозділів або органів, приймати відповідні рішення; виконувати обов'язки керівника у випадку його тимчасової відсутності; здатність керувати малим підрозділом, таким як відділення або група; уміння спілкуватись з іноземцями англійською мовою під час виконання повсякденних службових обов'язків та в особливих ситуаціях (участь у місіях закордоном). Серед спеціальних компетентностей і якостей виокремленні такі як комунікабельність, здатність вникати у суть справи, толерантність, повага до оточуючих, здатність до кооперації, уміння влагоджувати конфлікти, здатність до роботи у команді, лідерські якості, здатність вести за собою співробітників, високий інтелектуальний розвиток, здатність поводити себе відповідно до загальноприйнятих етичних принципів і переконань [160].

Уявляється, що вказані компетентності мають бути враховані під час

підготовки типової посадової інструкції керівника територіального органу поліції. У той же час, наразі слід констатувати, що будь-яких типових вимог до цього управлінського документу, як і сам документ, керівництвом Національної поліції не розроблено.

У той же час, за висловленням О.В. Петросової, складання посадових обов'язків державного службовця є однією з важливих умов якісного виконання своїх посадових обов'язків. Водночас свої посадові обов'язки державні службовці часто переписують із старих зразків, розробляють їх самі для себе (під себе), поспіхом, "до ранку" або про їх існування в організації взагалі не знають. Результатом такої творчості є непродумані, неоптимальні організаційні структури, дублювання функцій і завдань підрозділів і окремих службовців або явна невідповідність записаного в посадовій інструкції фактичним функціям державного службовця [161, с. 102].

Таким чином, Методичні рекомендації про порядок розробки та затвердження посадових інструкцій та їх примірної форми для керівників територіальних (відокремлених) підрозділів патрульної поліції (Додаток В), є основоположним документом, призначеним для організації службової діяльності, в частині забезпечення уніфікованого підходу при визначенні посадових обов'язків працівників і висунутих до них посадових вимог, а також прийнятих рішень про відповідність Керівника займаній посаді при проведенні атестації.

Отже, сукупність критеріїв, які висуваються до посади керівника органу (підрозділу) Національної поліції в підсумку утворюють своєрідну модель спеціаліста, тобто формують мінімальний перелік якостей кандидата на посаду, уточнення переліку яких має плановий характер в діяльності підрозділів кадрового забезпечення.

На підставі вищевикладеного слід зазначити, що добір персоналу поліції являє собою організований, цілеспрямований, унормований процес укомплектування органів (підрозділів) Національної поліції, який має послідовний характер та складається з низки взаємопов'язаних етапів.

На першому етапі уповноважений підрозділ територіального органу Національної поліції, на підставі фактичної та перспективної організаційно-штатної структури та пропозицій керівників підпорядкованих підрозділів поліції, визначає потребу в необхідній кількості працівників поліції для заміщення вакантних посад.

Другий етап добору в поліцію полягає у безпосередній реалізації процедури професійного (конкурсного) відбору кандидатів на службу в поліцію. Організація здійснення вказаного етапу безпосередньо пов'язана із роботою поліцейських комісій. Сьогодні фактично працюють 84 поліцейські комісії: по три комісії на регіон – головного управління НПУ, патрульної поліції та поліції охорони. За оцінками експертів, приблизно 40 % членів комісій представляють громадськість, тобто це 169 із 420 осіб [162, с. 76].

Відповідно до статті 51 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейські комісії утворюються як постійні структури при територіальних органах Національної поліції, з метою забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції.

З метою визначення механізму діяльності поліцейських комісій, а також на виконання статті 51 вищевказаного законодавчого акту, МВС України видано наказ від 25.12.2015 № 1631 «Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських» [84]. Відповідно до його змісту, поліцейські комісії - постійно діючі колегіальні органи, що утворюються в центральному органі управління поліцією та в її територіальних (міжрегіональних) органах (закладах, установах) для забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції.

Аналіз наведеного визначення дозволяє виокремити характерні ознаки

поліцейських комісій, а саме: а) діяльність на постійній основі; б) колегіальна структура; в) організаційне функціонування у складі центрального органу управління поліцією та в її територіальних (міжрегіональних) органах (закладах, установах); г) подвійна мета реалізації повноважень, яка полягає у забезпеченні 1) прозорого добору та 2) просування по службі.

З огляду на останню ознаку поліцейських комісій, слід наголосити на одному з ключових проблемних аспектів їхньої діяльності, пов'язаному із наявністю обов'язку щодо проходження поліцейської комісії тільки відносно кандидатів на службу в поліцію. За справедливим твердженням О. Д. Маркєєвої та Л. І. Полякова, особливістю механізму реалізації діяльності поліцейських комісій є їхня орієнтація на осіб, яких уперше беруть на службу з призначенням на посади молодшого складу (слідчі, дільничні, патрульні). Для просування по службі конкурс не є обов'язковим і може проводитись за бажанням керівника. Таким чином, суб'єктивний вплив на кар'єру співробітників зберігається, що обумовлює необхідність внесення відповідних законодавчих змін [162, с. 77].

Третій етап порядку добору кандидатів на службу до поліції полягає у виробленні, прийнятті та виконанні управлінського рішення про заміщення кандидатом вакантної посади в органі (підрозділі) поліції, шляхом видання наказу про призначення на посаду.

На вакантну посаду поліцейського, відповідно до статті 56 Закону України «Про Національну поліцію», призначається переможець конкурсу в разі його проведення. Службові відносини особи, яка вступає на службу в поліції, розпочинаються з дня видання наказу про призначення на посаду поліцейського.

Призначення на посаду виступає засобом остаточного оформлення публічно-правових відносин між кандидатом на службу в поліції та конкретним органом (підрозділом) Національної поліції України.

Водночас, добір на посади керівного складу органів (підрозділів) Національної поліції в роботах деяких науковців цілком обгрунтовано виділяється в якості специфічної процедури, яка має певні особливості. Наприклад, О.Д. Анохін твердить, що вказаний різновид управлінської

діяльності варто розглядати в якості законодавчо визначеного процесу, який передбачає вивчення рівня психофізіологічної та професійної підготовки працівника, з метою визначення його придатності займати відповідну управлінську посаду в органах та підрозділах досліджуваного центрального органу виконавчої влади [163, с. 22].

Добір на посаду керівника територіального підрозділу патрульної поліції, має певну специфіку, яка полягає у наявності, як загальних, так і спеціальних вимог до зайняття вищевказаної керівної посади.

Нагадаємо, що загальні вимоги, які були описані нами вище, є ідентичними для всіх керівників органів (підрозділів) Національної поліції України. Зокрема, відповідно до пункту 5 статті 21 Закону України «Про Національну поліцію», на посаду керівника або заступника керівника поліції може бути призначена особа, яка: 1) відповідає загальним умовам вступу на службу в поліцію; 2) має вищу повну юридичну освіту; 3) має стаж роботи в галузі права не менш як сім років; 4) має досвід роботи на керівних посадах не менш як п'ять років то спеціальні вимоги розповсюджуються щодо окремих посадових осіб поліції.

З іншого боку, до окремої категорії посад, в тому числі й керівників територіальних підрозділів патрульної поліції, висувається вимога щодо конкурсного порядку їх заміщення.

Разом з тим, зазначена вимога не носить уніфікованого характеру, оскільки передбачена не для всіх керівних посад поліції, до числа яких, наприклад, не відноситься посада Голови Національної поліції України.

Зокрема, у 2017 році, за ініціатииви Міністра внутрішніх справ, з метою уникнення політичних спекуляцій і проведення чесного і відкритого відбору кандидата на посаду керівника Національної поліції України, створено Консультативну комісію Міністра, до якої було запрошено фахових експертів з міжнародного корпусу наших стратегічних партнерів – США, Канади, Консультативної місії ЄС в Україні (EUAM) та авторитетних експертів від української громадськості [164].

Також, відсутні вимоги щодо проведення конкурсу на заміщення

вакантних посад керівників територіальних органів поліції, призначення яких на вищевказані посади здійснюється за рішенням керівника поліції за погодженням із Міністром внутрішніх справ.

Таким чином, на всіх етапах комплектування органів (підрозділів) Національної поліції роль керівника підрозділу поліції виступає основоположним елементом процесу управління. Керівник будь-якої ланки виконує першорядну роль в процесі кадрового забезпечення очолюваного ним підрозділу. Виступаючи в якості повноважного представника органу Національної поліції, він виконує консолідуючу роль у цій сфері та здійснює загальне керівництво всіма її функціональними підсистемами. На основі отриманої інформації про персонал підрозділу (в тому числі й кандидатів на службу в поліцію), керівник уповноважений приймати управлінські рішення у сфері добору та розстановки кадрів.

Уявляється, що особлива увага керівників територіальних підрозділів патрульної поліції в процесі реалізації функції кадрового забезпечення повинна приділятися виробленню нових якісних критеріїв та процедур відбору на службу в органи поліції; остаточному врегулюванню на законодавчому рівні процедури конкурсного відбору на посаду за рейтинговою системою; виробленню та впровадженню антидискримінаційних механізмів прийняття на роботу та кар'єрного зростання персоналу; формуванню системи корпоративної етики та протидії професійній деформації працівників поліції; оновленню існуючої системи наставництва, підвищенню професійного рівня працівників поліції та внутрішнього контролю за дотриманням вимог дисципліни та законності поліцейськими.

Висновки до розділу 2

1. Підкреслено, що адміністративно-правовий статус керівника територіального підрозділу патрульної поліції являє собою системну сукупність його властивостей, до змісту яких відноситься обумовлена нормами

адміністративного права компетенція, мета, завдання й функції його діяльності, юридичні ознаки та юридична відповідальність.

Встановлено, що керівник територіального підрозділу патрульної поліції наділений подвійним адміністративно-правовим статусом, виступаючи, з одного боку, керівником органу поліції, як структурного елементу Національної поліції України, а з іншого – наділеного ознаками адміністративно-правового статусу поліцейського.

Повноваження керівника територіального підрозділу патрульної поліції виступають основним елементом адміністративно-правового статусу та дозволяють керівникові реалізовувати адміністративно-господарські та організаційно-розпорядчі функції.

2. Констатовано, що в управлінській діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції переважають правові форми, пов'язані із здійсненням правотворчої діяльності, у вигляді видання адміністративних актів управління. Останній являє собою правовий припис, виданий територіальним підрозділом патрульної поліції, в особі його керівника, та має на меті встановлення, зміну чи припинення правовідносин у сфері організації службової діяльності.

Адміністративні акти територіального підрозділу патрульної поліції класифіковано, залежно від: а) об'єкту управлінського впливу; б) терміну дії; в) спрямування управлінського впливу; г) юридичних наслідків; д) форми вираження.

Розкрито особливість адміністративно-правових методів в управлінській діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, який проявляється у використанні всієї сукупності засобів адміністративного впливу, спрямованих на задоволення публічних інтересів в процесі організації службової діяльності.

3. Підкреслено, що особлива увага керівників територіальних підрозділів патрульної поліції повинна приділятися покращенню якості добору на службу в патрульну поліцію; виробленню та впровадженню антидискримінаційних

механізмів прийняття на службу та кар'єрного зростання персоналу; формуванню системи корпоративної етики та протидії професійній деформації працівників поліції; оновленню існуючої системи наставництва; підвищенню професійного рівня працівників патрульної поліції та внутрішнього контролю за дотриманням вимог дисципліни й законності поліцейськими.

Посилення ролі керівників в процесі комплектування підрозділів патрульної поліції вбачається у закріпленні за вказаною категорією суб'єктів управління повноважень щодо визначення та затвердження необхідної штатної чисельності працівників патрульної поліції в очолюваному підрозділі, оптимізації процедури розподілу навантаження та повноважень між службами та працівниками поліції, вжиття дієвих заходів щодо посилення контролю за дотриманням штатної дисципліни тощо.

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПІДРОЗДІЛУ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

3.1. Удосконалення критеріїв оцінювання ефективності управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції

Реформа поліцейського відомства, започаткована у 2015 році, позиціонується як важливий крок модернізації системи державного управління. Її мета полягає у створенні сучасної та ефективної національної правоохоронної системи, головним завданням якої має бути прагнення до побудови такої поліцейської структури, яка б відповідала об'єктивному призначенню правоохоронної діяльності, а також очікуванням головного споживача правоохоронних послуг – українського суспільства.

Для досягнення визначеної мети керівництвом Міністерства внутрішніх справ та Національної поліції визначено низку завдань, основні з яких полягають у подоланні «паличної системи», зміні системи обліку та реєстрації кримінальних, адміністративних правопорушень та інших подій, підвищенні якості освіти поліцейських й відповідальності керівників за дотримання законності та дисципліни підлеглими під час виконання службових обов'язків і т.д.

Удосконалення критеріїв оцінки ефективності службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції, головним з яких є рівень довіри населення до поліції, виступає найсуттєвішим результатом реформування української поліції.

Очільник Національної поліції Іван Вигівський наголосив, що основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції залишається довіра населення. «Це той показник, який є визначальним у нашій роботі. І наприкінці минулого року громадяни надали свою оцінку – Національна поліція має 48% довіри, не довіряє їй 51%. Рівень довіри до Національної поліції

дещо знизився: у 2023 частка тих, хто довіряв Національній поліції становила 56% [165].

Якісна оцінка будь-якого процесу, на підставі аналізу його змістовного навантаження, являє собою складну та кропітку діяльність. У той же час, оцінка діяльності поліції являє собою складний процес, результати якого не завжди відображають існуючий стан справ у поліцейському відомстві.

Як справедливо зазначають окремі експерти-аналітики [166, с. 236], поліція має використовувати процедури та механізми, які унеможливлюють здійснення маніпуляцій із показниками діяльності її працівників та органів загалом. Відтак, актуальною є думка грузинських фахівців у галузі правоохоронної діяльності, відповідно до якої на нормативному рівні встановлено заборону оцінювання результатів правоохоронної діяльності за кількісними показниками.

Крім того, висловлена позиція обґрунтована тим, що довіра населення – це досить умовне явище, яке в цілому залежить від суб'єктивного сприйняття громадянином ефективності діяльності поліції на основі суджень про роботу конкретного поліцейського. А з огляду на те, що функції патрульної поліції безпосередньо спрямовані на здійснення постійної взаємодії з населенням, завдання щодо визначення довіри до цього органу Національної поліції ще більше ускладнюється.

Таким чином, за відсутності науково обґрунтованих та коректно сформованих критеріїв оцінки діяльності патрульної поліції виявляється неможливим визначення ефективності й результативності функціонування всього поліцейського відомства і його окремих структурних елементів.

Ефективність державного управління виділяється багатьма вченими в якості важливого елементу управлінського процесу, який безпосередньо впливає на оцінку діяльності суб'єкта управління. Наприклад, А.Ф. Мельник та О.Ю. Смоленський ефективність державного управління розглядають в якості результату управлінської діяльності, який складається із витрат на його

досягнення (останні передбачають витрати на систему управління, й витрати на реалізацію управлінських рішень) [167, с. 230-237].

Більш ґрунтовно до розуміння ефективності державного управління підходить О.К. Ткачова, яка розглядає її не просто як співвідношення між результатами та витратами, а, передовсім, як досягнення соціально значущих результатів при суспільно виправданих затратах [168, с. 36]. За допомогою висловленої позиції проявляється логічний зв'язок та взаємозалежність між рівнем витрат, спрямованих на досягнення результату та, власне, самим результатом державно-управлінської діяльності. Відтак, висновок авторки щодо взаємообумовленості ефективності управлінського процесу та його кінцевого результату виглядає цілком обґрунтованим.

Ефективність діяльності поліції (міліції) в процесі забезпечення публічної безпеки і порядку, на думку В.В. Малікова, проявляється у співвідношенні між фактичним результатом її діяльності та цілями й завданнями, які стоять перед вказаним правоохоронним органом [169, с. 92]. Слід підтримати висловлену думку, адже точний і науково обґрунтований вибір напрямків поліцейської діяльності (пріоритетів) виступає мобілізуючим фактором, спрямованим на вирішення питань щодо захисту особистих, громадських та державних інтересів, а також формування оцінки діяльності органу (підрозділу) Національної поліції.

Таким чином, поліваріативність наукових підходів до проблеми визначення порядку оцінки діяльності органів (підрозділів) Національної поліції, свідчать про невирішеність багатьох питань. Разом з цим, визначення критеріїв оцінки ефективності управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції обумовлено цілями та напрямками функціонування патрульної поліції, оскільки особливості службової діяльності останньої пов'язані із постійним контактом її працівників із населенням, що слугує ключовим індикатором ефективності функціонування механізму управління органами й підрозділами Національної поліції.

Тому, уявляється, що основним каменем спотикання, в процесі вирішення досліджуваного питання, виступають наявні протиріччя між існуючими

підходами в оцінці діяльності органів (підрозділів) Національної поліції, та їх неспроможністю реалізовувати регулятивні функції, що відповідають сучасним вимогам демократичної держави й соціальним запитам суспільства. Вирішення зазначеного питання передбачає розробку науково обґрунтованих підходів до визначення єдиних уніфікованих критеріїв оцінки діяльності органів (підрозділів) Національної поліції.

Висловлену позицію підтримує й М.С. Небеська, яка наголошує на неприпустимості використання формального декларативного підходу, в процесі визначення показників ефективності сучасної юридичної практики правоохоронця. Зазначені критерії, на думку вченої, повинні «об'єктивно відображати наявний стан оперативної обстановки, що дає змогу оперативно реагувати на її зміни» [170, с. 93].

Слід зазначити, що наразі сформовано побудований за ієрархічним принципом, цілісний нормативно-правовий фундамент, який визначає механізм оцінки діяльності органів та підрозділів Національної поліції України.

Зокрема, оцінка якості надання правоохоронних послуг виступає стратегічними напрямком системи державного управління та пріоритетним завданням Міністерства внутрішніх справ, закріпленим у п. 3.3. Указу Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» [171].

Зауважимо, що проблема визначення довіри громадськості до поліції не втрачає своєї актуальності протягом тривалого часу реформування правоохоронних органів. Процеси дослідження соціальних та економічних відносин в країні неодмінно пов'язані із визначенням рівня довіри громадян до органів державного управління. Ефективність функціонування та розвитку суспільства безпосередньо залежить від зміцнення довіри між різними політичними й соціально-економічними інститутами, з одного боку, та громадою, з іншого. Довіра виступає основоположною ідеєю, в процесі формування нової взаємодії поліції та громадянського суспільства. Відтак,

високий рівень довіри громади до поліції підвищує рівень їхньої співпраці, сприяє стабілізації взаємовідносин між вказаними державними інститутами та в кінцевому випадку якісно поліпшує роботу поліцейських.

Механізм взаємодії громади та поліції розкривається у низці законодавчих та підзаконних правових актів. По-перше, у статті 86 вже згаданого Закону України «Про Національну поліцію» встановлено обов'язок керівників поліції та керівників територіальних органів поліції звітувати один раз на рік перед громадою про результати діяльності поліції.

Щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями.

Водночас, відповідно до частини 2 статті 88 коментованого законодавчого акту, встановлено обов'язок керівників територіальних органів поліції систематичного інформування громадськості про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень. У даному випадку, не можна оминати увагою правову неточність, яку допустив законодавець, в частині абстрактного визначення термінів інформування громади керівниками територіальних органів поліції. Наприклад, термінологічна конструкція «систематичне інформування» позбавлена точності й однозначності.

На цій прогалині у законодавстві також акцентує увагу й О.А. Банчук, який підкреслює, що закон не визначає не тільки термінів, впродовж яких повинно здійснюватись інформування громади про результати діяльності поліції, але й відповідальності за несвоєчасне інформування або ж не інформування [172, с. 326].

Уявляється, що вказана правова норма має бути конкретизована, шляхом визначення терміну інформування громадськості керівником територіального органу поліції, який, на думку автора, повинен становити не рідше одного разу на пів року.

Положення Закону України «Про Національну поліцію», в частині визначення порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції деталізуються в постанові Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 р. № 58 «Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції», норми якої визначають механізм такої оцінки [173].

Основними завданнями проведення оцінювання є отримання інформації про оцінку населенням якості виконання органами і підрозділами Національної поліції покладених на них завдань і функцій, про відповідність роботи органів і підрозділів Національної поліції очікуванням населення, виявлення тенденцій зміни рівня довіри населення до Національної поліції та факторів, що на них впливають [173].

Завдання, визначені у Постанові КМУ №58, розкриваються у положеннях наказу МВС України від 09.11.2018 № 900 «Про встановлення індикаторів, за якими здійснюється проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України» [174], відповідно до якого індикаторами оцінки рівня довіри населення до поліції визначено: стан злочинності; результативність діяльності органів та недоліки поліцейської діяльності; довіра до поліції та стосунки з населенням.

Отже, законодавчі та підзаконні акти формують, немов би, досконалий механізм визначення об'єктивного ставлення громадян до поліції, з рівнем довіри до найчисельнішого правоохоронного відомства.

Якщо у 2018 році, згідно з результатами оцінювання ХІСД, довіра до поліції становила 30,4% [175, с. 14], то в 2024 році, згідно з опитуванням КМІС, довіра до поліції знизилася з 41% до 37%, при цьому недовіра зросла з 29% до 38%. Тобто, баланс довіри змінився негативно, з +12% до -1% [176].

Але рівень довіри поліції, згідно з дослідженням, яке замовило МВС у 2024 році, складає рекордні 48%. У чому причина такого неспівпадіння абсолютних показників рівня довіри до поліції? Та чи виступає роль керівників територіальних підрозділів патрульної поліції вирішальним чинником в процесі формування громадської думки про рівень довіри населення до поліції?

Без сумніву, керівний склад органів Національної поліції слугує основним організаційним елементом в процесі формування громадської думки про діяльність поліції. Щоправда, практика останніх років демонструє наявність суттєвих прогалин у системі управління підготовкою керівників поліції, що в кінцевому випадку справляє негативний вплив на процес укомплектування органів та підрозділів Національної поліції висококваліфікованими кадрами.

У зв'язку з цим, слід констатувати, що на теперішній час ланка компетентних та кваліфікованих керівників територіальних підрозділів патрульної поліції, які слугують основою формування громадської думки про діяльність всього поліцейського відомства, потребує оновлення. Впродовж реформи ОВС 2015 року, багато професійних кадрів були звільнені з органів внутрішніх справ за підсумками переатестації, а нові працівники патрульної поліції, які були прийняті за новими, більш демократичними, вимогами, швидко звільнились, не витримавши існуючого в поліції психічного та фізичного навантаження. Зокрема, у звіті Рахункової палати простежується негативна динаміка щодо плинності кадрів патрульної поліції у перші роки її створення, адже з часу утворення патрульної поліції з її складу звільнилося 1944 особи (2016 рік – 421, 2017 рік – 1523), у т. ч. за власним бажанням – 1150, за негативними мотивами – 300, з інших причин – 494. Зазначена обставина виступає однією з основних причин викривленого сприйняття громадянами службової діяльності поліцейських.

Відтак, уявляється доцільним здійснювати формування знань та навичок керівників територіальних органів патрульної поліції у сфері управлінської діяльності, не тільки за допомогою юриспруденції, але й наукового підґрунтя у галузі психології управління, конфліктології та інших важливих напрямків наукового пізнання, які виступають надійною основою формування процесу управління в патрульній поліції, а також успішної взаємодії працівників патрульної поліції з населенням.

Важливим правовим інструментом, націленим на вирішення питання щодо визначення чітких та зрозумілих критеріїв оцінювання діяльності органів

(підрозділів) Національної поліції, є норми Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до частини 4 статті 11 якого оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Зокрема, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 07 лютого 2018 р. № 58, функції з визначення рівня довіри населення розподілені між поліцією та незалежними соціологічними службами. Зокрема, поліція уповноважена визначати: питання, за якими проводиться дослідження рівня довіри відповідно до повноважень Національної поліції, визначених Законом України «Про Національну поліцію»; строки проведення оцінки; у порядку, передбаченому Законом України «Про публічні закупівлі», незалежну соціологічну службу, яка проводитиме оцінку; ступінь репрезентативності соціальних груп населення.

У той же час, незалежні соціологічні служби: готують програму проведення дослідження; готують опитувальник за визначеними Національною поліцією питаннями; проводять дослідження рівня довіри населення до Національної поліції; узагальнюють та аналізують результати дослідження, оцінюють рівень довіри населення до Національної поліції; готують підсумкову аналітичну інформацію про результати проведення оцінки; надають Національній поліції підсумкову аналітичну інформацію про результати проведення оцінки.

Слід зауважити, що, починаючи з 2015 року рівень довіри до Національної поліції постійно змінювався, в залежності від очікувань громадянського суспільства та рівня затребуваності поліцейських послуг.

Однак, за справедливим твердженням С.І. Субота, виявити реальний рівень довіри населення до Національної поліції досить важко хоча б тому, що дані досліджень різних соціологічних центрів різночудно відрізняються. Наприклад, відповідно до заяв голови МВС України Арсена Авакова, дослідження соціологічної компанії Taylor Nelson Sofres (TNS), що було проведено на замовлення компанії IREX у 12 містах України у вересні 2016 року та січні-

березні 2017 року, продемонструвало зростання довіри до патрульної поліції за пів року з 47,5% до 53%. Згідно з даними TNS за той же час довіра до Національної поліції збільшилася з 38,9% до 43,5%.

Водночас, дослідження, яке було проведено Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) приблизно у той же час (грудень 2016 року) наводить дещо інші цифри. Так, за даними КМІС, патрульній поліції довіряють (повністю довіряють або скоріше довіряють) 25,7% громадян. Національній поліції – 22,9%. Баланс довіри та недовіри до цих структур залишався негативним, порівняно з 2015 роком у патрульної служби він дещо погіршився, а ось у Національної поліції – значно покращився [177, с. 60].

Однак, у той же період, за висновками іншого статистичного джерела, в Україні констатується зріст злочинності, рівень якої становить одну з головних проблем сучасної України. Зокрема, за результатами спільного дослідження соціологічної служби Центру Разумкова та Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва, проведене у грудні 2016 року, показало, що понад 61,7% громадян фіксують погіршення ситуації зі злочинністю. Вказаний показник навіть дещо вищий, ніж відомості за результатами аналогічного дослідження 2014 року. А в дослідженні КМІС, проведеному у травні 2017 року, злочинність увійшла до п'ятірки найзлободенніших проблем, які хвилюють суспільство [178].

З огляду на наведені соціологічні показники громадської думки про діяльність поліції, можемо висновувати, що не зважаючи на те, що в процесі взаємодії поліції та громади намітилась позитивна динаміка в оцінці якості надання поліцейських послуг, існує значний резерв для налагодження конструктивної співпраці, адже наведені статистичні дані яскраво демонструють існуючі розбіжності в оцінці результатів роботи поліції з протидії злочинності та ставленні громадян до якості виконання цієї роботи.

Відтак, уявляється, що довіра – явище суб'єктивне та, до певної міри, абстрактне. «Високі оцінки поліції, – стверджує політолог В. Небоженко, – пов'язані більше з надією, що поліцейські будуть виконувати свої функції краще.

Це своєрідний аванс Національній поліції, яка виступає частиною правової культури. Громадяни вважають, що правоохоронні органи повинні наводити порядок та, незважаючи на критичне ставлення до керівництва МВС та до реформ, в поліції розуміють, що інших поліцейських у нас немає» [178].

Слід підкреслити, що світова практика знає успішні приклади оцінки ефективності поліцейської службової діяльності. Наприклад, позитивний досвід поліцейської діяльності у Великій Британії дозволяє констатувати, що врахуванню підлягають не тільки кількісні та якісні показники зареєстрованих та розкритих злочинів, але й зниження віктимізації, рівень взаємодії поліції з територіальною громадою, ступінь та характер сприятливих (або несприятливих) умов для розвитку бізнесу і т.д. При цьому, значна увага під час оцінки діяльності поліції приділяється соціологічним опитуванням населення. На наше переконання, останній критерій повинен бути врахований у постанові Кабінету Міністрів України від 07 лютого 2018 р. № 58, під час визначення порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції.

Поліцейські структури зарубіжних країн на загальнодержавному й територіальному рівнях управління дедалі більше орієнтуються на стан та динаміку громадської думки про діяльність поліції. За ініціативою поліції інформаційні поліцейські підрозділи, ЗМІ, громада активно сприяють інституціоналізації громадської думки, незалежні дослідницькі центри систематично, в режимі моніторингу, з'ясовують стан public opinion про роботу поліції та взаємодію поліцейських підрозділів із ЗМІ та іншими інститутами громадянського суспільства. У підсумку інституційована громадська думка стає основним критерієм роботи поліції. Керівники поліцейських підрозділів намагаються дедалі більше відповідати очікуванням та запитам населення. Стан правопорядку та безпеки стає об'єктом звітування керівників поліції перед громадою, і, як наслідок, правоохоронна діяльність поліції стає не тільки соціально орієнтованою, але й соціально відповідальною.

У той же час, рівень довіри до патрульної поліції безпосередньо залежить від стану партнерських відносин, визначених статтею 11 Закону України «Про

Національну поліцію», між територіальним підрозділом патрульної поліції з територіальною громадою.

Питання щодо налагодження тісних партнерських відносин між поліцією та громадою вже протягом багатьох років не втрачає своєї актуальності як серед державних діячів, так і серед представників наукової спільноти. Дійсно, зі збільшенням кола суб'єктів, які беруть участь у реалізації правоохоронної функції держави, підвищенням ролі територіальних громад в організації забезпечення публічного порядку та безпеки, питання налагодження партнерських відносин між поліцією та територіальними громадами, визначеного у міжнародній практиці терміном *community policing*, набувають особливого значення.

Слід зазначити, що термін *community policing* на теперішній час не набув уніфікованого значення. У найзагальнішому вигляді вказана правова дефініція розуміється як правоохоронна діяльність, орієнтована на потреби громади [179, с. 8].

Сьогодні можна з упевненістю твердити, що концепція *community policing* міцно вкоренилась у діяльність правоохоронних органів багатьох розвинутих країн, однак розуміння її змісту та принципів функціонування мають особливості в залежності від специфіки організаційно-правового забезпечення системи правоохоронних органів конкретної держави.

На думку відомого американського дослідника в галузі поліцейського права Р. Фрідмана, *community policing* являє собою політику та стратегію, націлену на досягнення більш ефективного та дієвого контролю над злочинністю, зниження побоювань злочинності, підвищення якості життя та легітимності поліції шляхом проактивної опори на ресурси громади з метою зміни умов, що викликають злочинність [180, с. 4]. Зауважимо, що визначення, наведене автором включає не тільки визначення діалогу з громадою в якості стратегічного напрямку державної політики, але й мету такої діяльності, яка полягає у досягненні «ефективного та дієвого контролю над злочинністю».

У той же час, провідний німецький фахівець у галузі поліцейського права А. Фанк серед завдань community policing виокремлює покращення ставлення населення до поліції [181, с. 18].

Таким чином, концепція community policing являє собою науковий підхід, сфокусований на задоволенні потреб споживачів правоохоронних послуг, спрямований на встановлення партнерських відносин із громадою щодо запобігання та обмеження злочинності, викорінення негативних соціальних явищ, підвищення почуття безпеки і якості життя мешканців територіальної громади та оцінювання діяльності поліції за результатами наданих поліцейських послуг.

Вказаний принцип взаємодії двох громадянських інститутів передбачає наділення територіальних громад адміністративними важелями, які дозволяють впливати на якість надання поліцейських правоохоронних послуг, шляхом формування громадської думки про ефективність діяльності поліції. Без довіри і співпраці з боку громадян, - твердить М.С. Небеська, - поліція здебільшого виявляється безсилою і безпорадною у вирішенні поставлених перед нею завдань [170, с. 96].

Таким чином, налагодження зворотного зв'язку у системі відносин «поліція-громада» виступає в ролі важливого механізму формування довіри до органів та підрозділів Національної поліції. На підставі аналізу вищенаведених наукових позицій, можна виокремити наступні напрямки використання громадської думки про діяльність органів (підрозділів) Національної поліції:

- а) інформаційно-аналітичне забезпечення прийнятих управлінських рішень;
- б) оцінка ефективності роботи територіальних органів (підрозділів) поліції;
- в) громадський контроль територіальних органів (підрозділів) поліції;
- г) удосконалення кадрового забезпечення;
- д) організація взаємодії з територіальними громадами;
- д) формування позитивного іміджу поліції.

Таким чином, довіра до поліції та стосунки з населенням становлять головний, але не єдиний індикатор визначення громадської думки про діяльність Національної поліції. Це зовнішній показник ефективності діяльності поліції,

який характеризує ставлення громадян до поліції. Разом з цим, аналіз положень наказу МВС України від 09.11.2018 № 900 «Про встановлення індикаторів, за якими здійснюється проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України» свідчить про наявність інших індикаторів, які характеризують суспільно-політичну обстановку в державі, в частині визначення рівня злочинності, а також внутрішньо-організаційну діяльність поліції, у вигляді результативності роботи її органів та недоліки поліцейської служби [174].

Аналіз звітів Голови Національної поліції України про результати роботи відомства за 2015-2024 р.р. засвідчив, що показник стану злочинності в державі та результати роботи органів (підрозділів) Національної поліції стосовно її подолання розкритий у розміщених на сайті Національної поліції України статистичних матеріалах, доволі ґрунтовно. При цьому, на теперішній час спостерігається зміна характеру та структури злочинності, що обумовлено функціонуванням правоохоронних органів в умовах правового режиму воєнного стану.

Так, за словами Голови НПУ, вулична злочинність стала меншою практично по всіх регіонах. Що стосується загальної кількості злочинів - вона зросла, в тому числі реєстрація тяжких і особливо тяжких. Це пояснюється, по-перше, через зміни в законодавстві. Раніше прості крадіжки кваліфікувалися як нетяжкі злочини, а зараз вони кваліфікуються як здійснені в умовах війни, і вже є тяжкими [182].

У той же час, індикатор, який розкриває наявні недоліки поліцейської служби, не представлений у повному обсязі в жодному звітному документі за жодний звітний період. Наприклад, дуже стисло у звіті про діяльність Національної поліції за 2018 рік розкриваються результати роботи Департаменту внутрішньої безпеки, в частині документування фактів одержання неправомірної вигоди працівниками поліції [183]. Аналогічна ситуація щодо змісту звітної інформації поліції спостерігається і на теперішній час.

Зазначений факт свідчить про те, що в організації механізму звітування поліції перед громадою й дотепер залишаються певні бар'єри, які заважають

повноцінній взаємодії поліції й населення. Наприклад, на думку І.М. Проць, основною причиною виникнення проблем забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності патрульної поліції є неефективне налагодження комунікацій або неналежне розуміння поставлених завдань. У деяких випадках до цього призводить небажання співпрацювати з населенням для налагодження порозуміння [184, с. 51].

Але, на жаль, вказана інформація не відображена в жодному звіті голови Національної поліції за вищевказаний період. Відсутні будь-які відомості у звітних матеріалах Національної поліції й стосовно ефективності діяльності територіальних органів поліції, за результатами здійснення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції, проведення яких передбачено наказом МВС України від 30.01.2017 № 67 «Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції» [185].

Враховуючи вищевикладене, пропонуємо в процесі формування індикаторів визначення рівня довіри населення до Національної поліції відштовхуватися від критеріїв, об'єднаних у групи за принципом зовнішніх та внутрішніх джерел надходження інформації про результати діяльності територіального органу (підрозділу) поліції. Наприклад, індикатор «стан злочинності» не дає нам уявлення про те, чи входять до цього критерію кримінальні правопорушення, вчинені працівниками поліції. Або ж виявляється незрозумілим, за якою ознакою формувався індикатор, який об'єднує «результативність діяльності органів поліції» (як зовнішній прояв її службової діяльності, пов'язаної із розкриттям правопорушень) та «недоліки поліцейської діяльності» (цей показник характеризує стан дисципліни й законності в органах (підрозділах) поліції як результат внутрішньо-організаційної роботи керівника підрозділу поліції).

Таким чином, пропонуємо наступні критерії оцінки діяльності органів (підрозділів) Національної поліції:

- оцінка ефективності діяльності органів (підрозділів) Національної поліції за відомчими показниками;
- оцінка службової діяльності поліції за результатами вивчення громадської думки, а також інформування громади про службову діяльність поліції;
- оцінка ефективності діяльності територіальних органів поліції за результатами проведення перевірок службової діяльності.

Отже, Закон України «Про Національну поліцію», в цілому, достатньо ретельно врегульовує механізм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції, вказуючи на основний критерій такої оцінки, в якості якого виступає рівень довіри населення до поліції.

Разом з тим, вищевказаний законодавчий акт жодним чином не визначає механізм та критерії оцінки ефективності управлінської діяльності керівника органу (підрозділу) Національної поліції. Водночас, В.Г. Залужного наголошує на необхідності запровадження для поліцейських дієвої та ефективної процедури оцінювання результатів їх службової діяльності, періодичність якої має бути чітко закріпленою, як приклад, не рідше одного разу на рік. Така процедура оцінювання буде сприяти: 1) підвищенню професіоналізму поліцейських та результативності їх діяльності; 2) розвитку відчуття відповідальності у поліцейських за якість виконання передбачених за посадою завдань та функцій; 3) прагненню поліцейськими за наслідками оцінювання отримати відповідні заохочення [186, с. 121].

Разом з тим, постає питання, як оцінити рівень ефективності управлінської діяльності керівника поліції. З одного боку, відповідь на вказане питання можна було б знайти у статті 22 Закону України «Про Національну поліцію», нормами якої визначено повноваження зазначеної посадової особи. Але з іншого боку, виконання керівником поліції наданих йому прав та обов'язків скоріше може свідчити про результативність його управлінської діяльності, але не означає, що його методи управління є ефективними.

Звернення до наукової літератури дозволяє дійти висновку, що термін

«ефективність» розуміється вченими у двох значеннях:

- 1) як абстрактний іменник до прикметника «ефективний» - який призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект;
- 2) як характеристика якого-небудь об'єкта (пристрою, процесу, заходу, виду діяльності), що відображає його суспільну користь, продуктивність та інші показники якості [187, с. 40].

Р.М. Савчук також виокремив ознаки ефективності, до числа яких віднесено: а) оціночний характер категорії «ефективність»; б) прояв ефективності шляхом визначення співвідношення обсягу витрачених матеріальних та людських ресурсів та стану виконання поставлених завдань; в) використання кількісних та якісних критеріїв під час характеристики рівня ефективності тощо [187, с. 40].

Таким чином, під час оцінювання рівня ефективності управлінської діяльності керівника органу (підрозділу) Національної поліції, потрібно звертати увагу на співвідношення стану виконання поставлених перед керівником поліції завдань та обсягу ресурсів, витрачених в процесі здійснення управлінської діяльності, з метою реалізації цих завдань.

З одного боку, оцінювання рівня ефективності управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції має тісний зв'язок з ефективністю службової діяльності відповідного підрозділу патрульної поліції, але з іншого боку, оцінка ефективності управлінської діяльності керівника завжди має свої особливості, оскільки в даному випадку йдеться, передусім, про лідерські якості очільника підрозділу патрульної поліції, його здатність ставити чіткі та зрозумілі завдання, а також здійснювати дієвий контроль за станом виконання управлінських рішень. Іншими словами, поряд із зовнішніми джерелами оцінки управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, важливе місце посідають внутрішні показники, що проявляються у здатності керівника ефективно управляти колективом.

У цьому контексті, нам імпонує позиція Р.І. Антонюка, який наголошує на існуванні нерозривного зв'язку між репутацією організації та якістю її

керівництва; «керівники повинні бути моральним прикладом організації і вирізнятися ефективністю на особистому рівні» [188, с. 12]. Автор виділяє три складники особистої ефективності та лідерської продуктивності керівника організації: лідерське покликання, робота над особистим характером та побудова продуктивності.

1. Покликання лідера: передбачає розуміння своєї ролі лідера, розвиток і розвиток своїх лідерських навичок, а також наявність чіткого бачення організації. Це також включає тверду відданість місії та цінностям організації й надихання інших наслідувати їхній приклад.

2. Робота над особистим характером: цей компонент передбачає розвиток особистих рис, таких як чесність, відвага, зрілість, наявність соціальних, особистих та моральних якостей та багато іншого.

3. Підвищення продуктивності: цей компонент передбачає визначення сфер удосконалення в організації, які можна вирішити шляхом кращого використання ресурсів або кращих процесів. Це також включає створення середовища співпраці, де всі працюють разом для досягнення спільних цілей. Окрім того, це передбачає встановлення реалістичних цілей і вимірювання прогресу щодо них, щоб забезпечити успіх [188, с. 16-17].

Отже, представляється, що основними критеріями оцінки ефективності управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції доцільно визначити: а) показники службової діяльності ввіреного керівникові територіального підрозділу патрульної поліції; б) результати оцінювання управлінської діяльності керівника з боку вищестоячого керівництва; в) оцінку ділових, моральних та організаторських якостей керівника з боку підпорядкованого особового складу.

На підставі запропонованих критеріїв доцільним вважається розроблення карти потенціалу керівника територіального підрозділу патрульної поліції, яка містить інформацію щодо професійної та особистісної оцінки керівника, яка може бути використана під час його подальшого просування по службі.

Представляється, що вказана пропозиція щодо запровадження карти

потенціалу керівника територіального підрозділу патрульної поліції буде корисною для кадрових підрозділів, а також підрозділів психологічного супроводження службової діяльності в патрульній поліції. У подальшому, зазначена карта може виступити в якості більш розгорнутого аналогу службової характеристики.

3.2. Використання позитивного зарубіжного досвіду щодо покращення правового регулювання інституту ротації керівних кадрів патрульної поліції

Сучасний етап державотворення пов'язаний із кардинальним оновленням всіх інститутів громадянського суспільства, метою якого виступає їх трансформація до якісно нового стану соціальних процесів. Йдеться про повноцінне входження нашої держави до європейського політичного та соціально-економічного простору, шляхом обрання нової моделі цивілізаційного розвитку, кінцевою метою якої слугуватиме підвищення конкурентноспроможності нашої держави на світовій арені.

Перші кроки на шляху утворення дієвих механізмів управління суспільством та державою пов'язані із реалізацією багатьох загальнодержавних проєктів, одним з яких виступає створення соціально орієнтованого ринку правоохоронних послуг.

Сучасний, перехідний за своєю суттю, етап розвитку українського суспільства, характерною особливістю якого виступає слабкість соціально-правових інститутів, поки що не дозволяє у повній мірі твердити про повноцінне формування концептуальних основ розвитку системи управління правоохоронними органами, ключовим складовим елементом яких виступає Національна поліція України.

У зв'язку з цим, набуває особливої актуальності вивчення позитивного зарубіжного досвіду щодо визначення фундаментальних закономірностей розвитку суспільно-політичних процесів, одним із напрямків яких виступає організація управління персоналом в органах поліції зарубіжних країн.

Міжнародний досвід управління персоналом представляє багатий теоретичний та емпіричний дослідницький матеріал, викликає живий інтерес серед теоретиків і практиків, дозволяє виявляти основні тенденції розвитку поліцейських систем у сучасному світі, порівнювати існуючу національну правоохоронну практику профілактики й протидії злочинності з передовим міжнародним досвідом, визначати основні орієнтири розвитку органів (підрозділів) Національної поліції, розширювати теоретичну базу управління ними та збагачувати її понятійний апарат.

Таким чином, повноцінне розуміння сутності й значення найважливіших державних інститутів, першорядне місце серед яких посідає інститут функціонування органів охорони правопорядку, безпосередньо пов'язане із ґрунтовним аналізом організаційно-правових основ, стратегії й тактики окремих, найбільш актуальних напрямків управління персоналом в органах поліції на прикладі зарубіжних країн.

Однак, не менш важливим завданням організації управління персоналом органів поліції, виступає її функціональна складова, оскільки, як було встановлено у попередніх параграфах дисертації, функції управлінської діяльності керівника територіального органу патрульної поліції являють собою важливі її напрямки, до складу яких відноситься прогнозування, планування, організація, регулювання, координація та контроль службової діяльності персоналу поліції.

З огляду на висловлену позицію О.Ф. Кобзар підкреслює, що функції організуючої діяльності керівника органу поліції «обумовлені тим, яким чином історично формувалися поліцейські структури в умовах конкретного національного, соціального та суспільно-політичного розвитку кожної держави, традиціями суспільства, тими подіями, що переживала держава у різні часи свого існування» [54, с. 205]. Як наслідок, на європейському просторі система управління персоналом правоохоронних органів та всієї державної служби розвивалась нерівномірно, в залежності від специфічних умов соціально-політичного й економічного розвитку країн.

На відміну від напрямків наукового пошуку, сформованої в країнах Центральної та Східної Європи, слід відмітити доволі жвавий інтерес дослідників до аналізу проблем управління персоналом правоохоронних органів у західноєвропейській науковій практиці. Витоки цієї історично обумовленої тенденції пояснюються різними політико-адміністративними та соціально-економічними системами в європейських країнах до початку 1990-х рр.

Варто підкреслити, що тенденції останніх років свідчать про збільшення зацікавленості науковців, урядовців, політиків, менеджерів, які опікуються проблематикою управління персоналом правоохоронних органів в країнах Центральної та Східної Європи, питаннями емпіричного характеру, пов'язаними з явищами і процесами в кадровій політиці вищевказаного сектору державного управління [189, с. 47].

Разом з тим, поліцейські розвинених країн світу (США, Франція Велика Британія, Федеративна Республіка Німеччина (ФРН), Канада), процес становлення яких відбувався під впливом ринкових відносин, мають значний досвід протидії злочинності, охорони громадського порядку, причому вони налагодили тісні зв'язки між собою. Зазначене зумовлює специфіку організації управління персоналом для них, що має враховувати здобутки минулого й запити сьогодення, активно розвивати міжнародне співробітництво не лише в питаннях безпосередньо правоохоронної діяльності, а й навчання, стажування, обміну досвідом персоналу поліцейських служб та органів [50, с. 61]. Однак, не применшуючи значення вказаних напрямків управління персоналом в поліцейських відомствах розвинених зарубіжних країн, ключова роль в підрозділах патрульної поліції належить ефективному правовому забезпеченню та організації роботи щодо здійснення ротації керівних кадрів.

З метою більш повного розуміння ротації кадрів державної служби, О. Акімов запропонував її класифікацію за кількома ознаками. Залежно від траєкторії руху ротацію поділяють : на кільцеву, коли працівник, пройшовши ряд посад за певний період часу, знову повертається на свою посаду; безповоротну, коли переміщення відбувається без вороття на «стартову» посаду; рокировку, за

якою два працівники одного рівня міняються місцями [190, с. 215]. Уявляється, що ротація керівних кадрів в системі державної служби виступає в якості необхідного елементу технології управління персоналом, який не тільки слугує інструментом підвищення професійного рівня управлінського кадрового складу, але й виступає в якості ефективного механізму протидії корупції, стимулювання антикорупційної поведінки державних службовців.

На підставі вищенаведеного судження можна зробити висновок, що ротація в територіальних підрозділах патрульної поліції переслідує декілька цілей, таких як: стимулювання мотивації до якісного виконання службових обов'язків; професійний розвиток патрульного поліцейського, шляхом переміщення на вищестоячу посаду та зміну його професійних обов'язків; профілактика професійного вигоряння; стимулювання мобільності персоналу патрульної поліції; оновлення кадрового резерву патрульної поліції та оптимізація їхньої розстановки.

Відтак, логічно стверджувати, що ротація керівного складу патрульної поліції являє собою цілеспрямований, унормований, безперервний, об'єктивно затребуваний розвитком суспільних відносин, процес переміщення керівників в органі й територіальних (відокремлених) підрозділах патрульної поліції, з метою належної організації управлінської діяльності.

Аналіз спеціальної літератури щодо проблематики управління персоналом надав змогу стверджувати, що ротація – багатоаспектне явище, яке розглядається вченими, як: а) структурний елемент системи кадрового забезпечення [191, с. 8]; б) процес переміщення по службі; в) важливий чинник формування дієвого кадрового резерву державної служби [192, с. 74]; г) ефективний засіб запобігання корупції [193, с. 126].

В цілому, вчені єдині у поглядах на ротацію керівників поліції, в частині її позитивного впливу на процес управління персоналом. У той же час, механізм реалізації ротації керівних кадрів викликає ряд дискусійних питань.

До вказаного висновку також зобов'язують і положення нормативно-правових актів, які визначають добровільний та обов'язковий порядок ротації

персоналу державних службовців. Зокрема, відповідно до Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби, затвердженої наказом Міністерства закордонних справ України від 18.10.2018 № 427, ротація посадових осіб здійснюється з метою підвищення ефективності їхньої професійної діяльності та з урахуванням інтересів дипломатичної служби. Ротація здійснюється шляхом планового заміщення посад для належного кадрового забезпечення органів дипломатичної служби, ефективного використання людських ресурсів, забезпечення плановості службової кар'єри та просування по службі [194].

Із змісту вказаного документу можна зробити висновок про виключно добровільний характер ротації персоналу в органах дипломатичної служби, «на принципах змагальності з урахуванням службової необхідності, відповідного рівня професійної компетентності, особистих якостей, досвіду роботи і результатів оцінювання службової діяльності». Принцип змагальності, зокрема, забезпечується шляхом створення Конкурсної комісії МЗС, яка, відповідно до Закону України «Про державну службу» [195], повноважна видавати власні рекомендації щодо кожного кандидата.

Існують і протилежні приклади, коли ротація керівних кадрів здійснюється в обов'язковому порядку. Наприклад, відповідно до Професійних, освітніх і кваліфікаційних вимог, яким повинні відповідати поліцейські для зайняття вакантних посад у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, затверджених наказом МВС України від 13.02.2020 №123 [177], поліцейські, які мають стаж роботи в органах внутрішніх справ, поліції, апараті Міністерства внутрішніх справ України менше ніж 3 роки, звільняються з посади із подальшим направленням їх у розпорядження поліції.

Після досягнення трирічного стажу роботи в органах внутрішніх справ, поліції, апараті Міністерства внутрішніх справ України звільнення з посад відряджених поліцейських здійснюється в порядку, визначеному абзацом третім пункту 9 коментованого наказу.

Цілком очевидно, що мета встановлення трирічного стажу роботи в

підрозділах поліції пояснюється необхідністю набуття науково-педагогічним складом закладів вищої освіти необхідного практичного досвіду. Разом з цим, інші вчені наголошують на необхідності здійснення ротації керівних кадрів з інших причин, пов'язаних із необхідністю усунення корупційних ризиків під час проходження служби.

Загалом слід відмітити, що питання адміністративно-правового забезпечення ротації кадрів в системі органів Національної поліції представниками наукового загалу розглядались побіжно, а на монографічному рівні науковий пошук у згаданому напрямку взагалі не проводився. Відтак, вказане зауваження спрямовано передовсім на розкриття проблематики організаційно-правового механізму ротації кадрів в органах (підрозділах) Національної поліції, оцінки можливостей використання позитивного зарубіжного досвіду, з метою підвищення професійного рівня керівного складу Національної поліції, й націлює дисертанта на проведення подальших теоретико-прикладних розробок та наукових узагальнень.

Докладний аналіз Закону України «Про Національну поліцію» надав підстави для висновку про відсутність в його нормах правової категорії ротація кадрів. Уявляється, що в коментованому законодавчому акті вказана правова дефініція підміняється близькими за змістом поняттями «просування по службі», «переміщення по службі», «звільнення з подальшим призначенням» і т.д. І якщо підстави для переміщення по службі докладно визначені статтею 65 цього закону, то порядок просування по службі врегульовано наказом МВС України від 25.12.2015 № 1631 «Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських» [84]. Таким чином, у національному законодавстві питання щодо організації та здійснення ротації кадрів поліції нормативно не врегульовано. Водночас, окремі норми Закону України «Про Національну поліцію» та підзаконні нормативно-правові акти, врегульовують організаційні питання порядку переміщення та просування по службі в поліції.

Отже, відсутність власного організаційно-правового механізму реалізації ротації керівних кадрів в системі органів (підрозділів) Національної поліції дає

підстави звернутися до вивчення й аналізу законодавства зарубіжних країн, в нормах якого безпосередньо або опосередковано відображені адміністративно-правові процедури ротації поліцейських кадрів.

Однак, знову ж таки, відмітимо дискусійність вищевказаного тлумачення, адже за наведеною раніше класифікацією О. Акімова, ротація кадрів може передбачати й переміщення працівників в односторонньому порядку [190, с. 215].

На підставі аналізу вищевказаних нормативно-правових актів, норми яких спрямовані на визначення порядку ротації керівних кадрів в органах державної влади та правоохоронних органах, можна виокремити деякі спільні ознаки, які мають місце в усіх проаналізованих правових актах, а саме:

- нормативне закріплення чітко визначеного переліку посад керівників поліції (міліції), які підлягають ротації, а також підстав, що унеможливають проведення ротаційних заходів відносно певних категорій працівників;
- на законодавчому та підзаконному рівні встановлено періодичність ротації, яка визначається в залежності від рівня корупційності тієї чи іншої посади;
- порядок проведення ротації чітко регламентований відомчими наказами (інструкціями, директивами, положеннями, правилами);
- ротація керівників поліції (міліції) має обов'язковий або добровільний характер, в залежності від конкретної посади керівника, або підстав здійснення ротаційних заходів.

Вивчення зарубіжного досвіду організації та забезпечення процедури ротації в органах поліції дозволяє дійти висновку, що доволі цікавим та корисним для формування адміністративно-правового інституту ротації керівників територіальних підрозділів патрульної поліції представляється досвід країн далекого зарубіжжя, таких як Федеративна республіка Німеччина, Китайська народна республіка, Королівство Японія тощо.

Зокрема, головна мета проведення ротації керівних кадрів у поліції Німеччини полягає у запобіганні корупції. Загалом, аналіз нормативно-

правового забезпечення інституту ротації державних службовців свідчить про його яскраво виражену антикорупційну складову. Правовими актами передбачено проведення ротації керівників поліції, які заміщають посади, найбільш схильні до корупції, з періодичністю не більше п'яти років.

За словами В. Сокурєнка, ротація виступає тим механізмом, за допомогою якого «досвідчений керівник, зацікавлений у фаховому розвитку співробітників, повинен чуйно уловити період спаду ділової активності співробітника, допомогти йому перебороти розчарування при невідповідності бажаного і дійсного, а також під час втрати фахової зацікавленості на своїй ділянці роботи» [10, с. 39].

Слід зазначити, що в Міністерстві внутрішніх справ Німеччини застосування ротації керівників має необмежений характер, за результатами якої державного службовця можуть відправити протягом 3-4 років у будь-яку адміністративно-територіальну одиницю країни та світу.

На підставі проведених у країні практичних дослідів у сфері кадрового забезпечення було встановлено, що рівень корупції має тенденцію до суттєвого скорочення за умови проведення систематичної ротації керівних кадрів. За інформацією німецьких дослідників, головні чинники, які впливають на зниження рівня корупціогенності, полягають у тому, що: а) знижується вірогідність систематичних зустрічей державного службовця із приватними особами, які мають намір щодо вирішення власних питань корупційним шляхом; б) зниження корупційної активності приватних осіб, у зв'язку із постійним оновленням штату державних службовців.

У Китайській народній республіці механізм ротації врегульовано на законодавчому рівні з 1993 року, з прийняттям Постійним бюро Держради КНР рішення про систематичне здійснення ротації для керівників правоохоронних органів не рідше, ніж один раз на п'ять років.

Базовим документом у сфері держслужби в КНР є «Тимчасове положення про державних службовців», введене в дію Постановою Держради КНР №125 від 14 серпня 1993 року. У листопаді того ж року вищевказаний орган державної

влади оприлюднив Директиву №78 «Про правила запровадження системи держслужбовців». На основі актів Уряду КНР відповідні рішення були також прийняті Оргвідділом ЦК КПК і Міністерством кадрів КНР [196, с. 96-97].

За твердженням В.М. Олуйка, на державній службі Японії, так само як і в більшості установ і підприємств країни, діє специфічна система «довічного найму». Ця система передбачає тривалу (аж до відходу на пенсію) службу за наймом в одній організації. Його посада і розмір платні ставляться в пряму залежність від тривалості безперервного стажу. Наприклад, при інших рівних умовах чиновнику треба пропрацювати в одному державному відомстві 15-20 років, щоб досягти посади начальника секції, і близько 30 років, щоб отримати посаду начальника департаменту. Вказана система визначає практичну відсутність міжвідомчої мобільності чиновників, що стало однією з найбільш характерних рис державної служби в Японії. У той же час, особливістю є часті, кожні два-три роки, переміщення чиновників в середині їх відомства [196, с. 88-89].

Як правило, переміщення державних службовців в Японії, в тому числі й керівників поліції, здійснюється без їхньої згоди кожні 3-4 роки. Виняток складають випадки, пов'язані із переміщенням, яке супроводжується зміною місця проживання.

На рівні місцевої поліції має місце розповсюджена практика призначення керівників поліції на «ротаційні» посади, з подальшим їх поверненням через певний проміжок часу на «основні», попередні місця несення служби. Уявляється, що головний недолік вищенаведеної практики переміщення керівників поліції полягає у фактичному набутті «ротаційними» посадами статусу «прохідних». Також, невирішеним залишається питання щодо неможливості просування по службі з вищевказаних посад, адже їх основною ознакою слугує постійна зміщуваність.

Отже, аналіз організаційно-правового забезпечення ротації керівних кадрів у поліцейських відомствах зарубіжних країн дозволив здійснити декілька узагальнень:

- ротація кадрів поліції виступає обов'язковим універсальним інститутом кадрової політики;

- мета ротації має багатовекторний характер та полягає у запобіганні корупції, підвищенні професійного рівня працівників поліції, упорядкуванні штатів;

- ротація має вертикальну й горизонтальну структуру. У першому випадку керівники поліції можуть направлятися на вищестоячі або нижчестоячі посади у ті ж самі, або інші органи поліції, а в другому – на рівнозначні посади за аналогічною схемою;

- міжрегіональний характер ротації дозволяє переміщати керівників поліції у підрозділи, розташовані в іншій місцевості, причому, у деяких випадках згода керівника поліції на перепризначення не потрібна. Обов'язкова ротація передбачається, як правило, відносно службовців, що заміщають посади, найбільш наближені до корупції, а не тільки керівні посади;

- терміни ротації кадрів різні, але найбільш часто встановлюється п'ятирічний термін заміщення керівниками поліції однієї й тієї ж посади.

У той же час, В. Білицька доходить висновку, що служба у патрульній поліції характеризується проведенням непрозорої кадрової політики. «В червні 2017 року, - твердить В. Білицька, - відбулася «ротація», внаслідок якої рокирували незначну кількість керівників по Україні за незрозумілими критеріями. Тобто наразі відсутній системний та повномасштабний процес у цьому напрямку. А відсутність зрозумілої кадрової політики демотивує особовий склад й відштовхує від патрульної поліції потенційних працівників» [197].

Цілком погоджуємося з В. Бондаренком стосовно того, що професійна діяльність працівників патрульної поліції має підвищену складність і контрастно виражену попереджувальну спрямованість, вимагає забезпечення громадського порядку, попередження та припинення правопорушень й інших антигромадських виявів [50, с. 28-29].

З огляду на специфіку службової діяльності, патрульні є першою лінією оборони суспільства в протистоянні протиправним явищам, вони перебувають в

епіцентрі соціальних конфліктів і мають бути зорієнтовані на конструктивне їх вирішення. Працівники цього підрозділу першими опиняються на місці злочинів, а отже, мають забезпечувати реалізацію принаймні початкових заходів на місці події, охороняючи сліди злочинів до приїзду вузькопрофільних фахівців (детективів, слідчих, експертів) [198, с. 9-11].

Відтак, проведений аналіз дає підстави для формулювання пропозицій, корисних для використання в процесі реалізації кадрової політики Національної поліції України в територіальних підрозділах патрульної поліції, а саме:

По-перше, слід констатувати, що процедура ротації керівних кадрів поліції не врегульована на законодавчому рівні. Існують окремі нормативно-правові акти, переважно відомчого характеру, які врегульовують окремі аспекти цього складного і вкрай важливого кадрового питання. На цій підставі нами пропонується доповнити Закон України «Про Національну поліцію» статтею 65-1 «Ротація керівного складу поліції», такого змісту:

1. Ротація керівного складу поліції це передбачене умовами проходження служби в поліції та здійснюване відповідно до плану проведення ротації, призначення керівника поліції на іншу посаду в органі (підрозділі) Національної поліції України, з урахуванням рівня його кваліфікації, професійної освіти та стажу служби в поліції.

2. Мета ротації керівного складу поліції полягає у підвищенні ефективності служби в поліції, розвитку професійного рівня керівників поліції, запобігання корупції й стимулювання антикорупційної поведінки.

3. Ротація керівного складу поліції здійснюється не пізніше, ніж через п'ять років після призначення працівника поліції на керівну посаду та не є заходом заохочення або видом дисциплінарного стягнення.

4. Ротація керівного складу поліції в іншу місцевість допускається за письмової згоди керівника, направленою на ротацію, а в інтересах служби – незалежно від його згоди.

Ротації, пов'язаній з переїздом в іншу місцевість, не підлягають керівники, які мають дітей-інвалідів, в тому числі усиновлених, або на утриманні яких

знаходяться батьки непрацездатного віку або інші члени сім'ї, які мають інвалідність I або II групи та постійно проживають із особою, яка підлягає ротації.

5. Перелік керівних посад, які підлягають ротації, та порядок їх заміщення визначаються керівником органу (підрозділу) Національної поліції України.

Таким чином, ротація керівників територіальних підрозділів патрульної поліції являє собою важливий напрямок кадрової політики Національної поліції України, удосконалення якого потребує вироблення дієвих організаційно-правових механізмів, спрямованих на підвищення ефективності служби в патрульній поліції, розвиток професійних компетенцій керівників патрульної поліції, запобігання корупції й стимулювання антикорупційної поведінки.

Висновки до розділу 3

1. Встановлено, що визначення критеріїв оцінки ефективності управлінської діяльності обумовлено функціями патрульної поліції, особливості службової діяльності якої пов'язані із постійним контактом її працівників із населенням, що слугує ключовим індикатором ефективності службової діяльності патрульної поліції.

Відтак, правова визначеність в процесі налагодження зворотного зв'язку у системі відносин «поліція-громада» виступає в ролі важливого механізму підвищення рівня довіри до патрульної поліції. З огляду на це, дисертант звернув увагу на правову неточність у змісті частини 2 статті 88 Закону України «Про Національну поліцію», в частині абстрактного визначення термінів інформування громади керівниками органів поліції, оскільки термінологічна конструкція «систематичне інформування» позбавлена однозначності.

Дисертантом визначено критерії оцінки ефективності управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, до числа яких віднесено: а) показники службової діяльності ввіреного керівникові територіального підрозділу патрульної поліції; б) результати оцінювання управлінської діяльності керівника з боку вищестоячого керівництва; в) оцінку

ділових, моральних та організаторських якостей керівника з боку підпорядкованого особового складу

2. Автор підкреслює, що ротація керівних кадрів в поліції зарубіжних країн спрямована на: стимулювання мотивації керівників щодо якісного виконання службових обов'язків; професійний розвиток керівника, шляхом переміщення на вищестоячу посаду та зміну його професійних обов'язків; профілактику професійного вигорання; стимулювання мобільності керівників поліції; оновлення кадрового резерву поліції та оптимізацію розстановки персоналу.

Сформульовано ознаки організаційно-правового забезпечення ротації керівників поліції зарубіжних країн, а саме: ротація виступає обов'язковим інститутом кадрової політики зарубіжних країн; мета ротації полягає у запобіганні корупції, підвищенні професійного рівня працівників поліції, упорядкуванні штатів; має вертикальну й горизонтальну структуру; строковість ротації, як правило від трьох до п'ять років.

Надано пропозиції до національного адміністративного законодавства, в частині нормативного врегулювання порядку здійснення ротації керівного складу органів (підрозділів) Національної поліції України, шляхом доповнення Закону України «Про Національну поліцію» статтею 65-1 «Ротація керівного складу поліції».

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове розв'язання наукового завдання щодо вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків. Основні з них такі:

1. Визначено місце керівника територіального підрозділу патрульної поліції в механізмі управління органами (підрозділами) Національної поліції України, як посадової особи, що належить до числа ключових суб'єктів публічного адміністрування, управлінська діяльність якого спрямована на організацію виконання важливих завдань правоохоронної діяльності патрульної поліції, таких як: забезпечення публічної безпеки і порядку, протидія злочинності, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо.

Акцентовано увагу на необхідності подальшої децентралізації управління органами (підрозділами) Національної поліції, важливим напрямом забезпечення якої є удосконалення управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, шляхом: а) підвищення рівня ефективності управлінських рішень керівника, орієнтованих на потреби громади; б) максимального залучення громадськості до забезпечення правопорядку патрульною поліцією, в тому числі шляхом організації спільного патрулювання в громадських місцях; в) використання потенціалу місцевого самоврядування у запровадженні безпекових проектів та активного залучення керівництва патрульної поліції щодо їх реалізації на місцевому рівні.

2. Сформульовано поняття управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції як особливого різновиду адміністрування в органах (підрозділах) Національної поліції, здійснюваного посадовими особами патрульної поліції, наділеними організаційно-розпорядчими, координаційними, контрольно-наглядовими, представницькими та юрисдикційними повноваженнями, за допомогою адміністративно-правових форм та методів, з метою забезпечення узгодженого та оптимального виконання

завдань правоохоронної діяльності.

Зміст управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції полягає у реалізації правоохоронної функції держави, шляхом здійснення організаційно-методичного керівництва роботою підпорядкованого підрозділу патрульної поліції; прийняття управлінських рішень, спрямованих на виконання завдань правоохоронної діяльності; контролю за станом виконання службових завдань; застосування заходів дисциплінарного впливу до підпорядкованого особового складу тощо.

3. Підтримано концепцію, вироблену наукою адміністративного права, щодо систематизації адміністративно-правових принципів управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, за критерієм їх поділу на загальні та спеціальні.

Загальні адміністративно-правові принципи управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції є основними, базовими, визначальними, закріпленими на конституційному та законодавчому рівні, правилами, вимогами, котрими керуються всі поліцейські незалежно від того, у якому структурному підрозділі працюють, які безпосередні функції, завдання виконують.

Особливість спеціальних адміністративно-правових принципів управлінської діяльності керівників територіальних підрозділів патрульної поліції полягає в тому, що, на відміну від загальних принципів, які знайшли закріплення у джерелах права, таких як Конституція України, законодавчі, підзаконні та відомчі нормативно-правові акти, спрямовані на врегулювання поліцейської діяльності, частина спеціальних принципів управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції не знайшла нормативно-правового вираження. Фактично деякі з них мають рекомендаційний характер, а оцінка відповідності управлінських рішень керівника патрульної поліції таким принципам, виражається в рішеннях керівництва Національної поліції України.

Автором віднесено до числа спеціальних адміністративно-правових принципів управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції принципи: оптимальності, людиноцентризму, підвищеної відповідальності керівника, комплексності, науковості, цільової спрямованості. При цьому, представлені принципи, на нашу думку, відображають інтереси не лише керівників територіальних підрозділів патрульної поліції, які виступають в якості суб'єктів управління, але й підпорядкованих працівників, як об'єктів управлінської діяльності.

4. Розкрито поняття адміністративно-правового статусу керівника територіального підрозділу патрульної поліції як врегульованого нормами адміністративного права його правового положення в системі органів і підрозділів Національної поліції України, що характеризується закріпленими за ним правами і обов'язками, юридичною відповідальністю, а також гарантіями його професійної діяльності, забезпечення яких спрямовано на досягнення мети, виконання завдань та реалізацію управлінських функцій, що на нього покладаються.

Будучи посадовою особою, наділеною державою сукупністю прав та обов'язків (повноважень), керівник територіального підрозділу патрульної поліції виконує управлінські (організаційно-розпорядчі та контрольні-наглядові) функції у сфері правоохоронної діяльності, що вирізняє його з-поміж інших суб'єктів адміністративно-правових відносин.

На підставі аналізу нормативно-правових актів, доведено доцільність сприйняття термінологічних конструкцій «повноваження» та «права й обов'язки» як синонімічних, в контексті діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції. З огляду на висловлену гіпотезу, повноваження керівника територіального підрозділу патрульної поліції визначено в якості сукупності його прав та обов'язків, закріплених у відомчих нормативно-правових актах та індивідуальних актах управління, затверджених у встановленому порядку, відповідно до норм чинного законодавства та спрямованих на реалізацію завдань і функцій, пов'язаних з організацією

управлінської діяльності в територіальному підрозділі патрульної поліції.

5. Встановлено, що серед правових форм управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції укладання адміністративних договорів посідає центральне місце серед адміністративних актів керівника територіального підрозділу патрульної поліції, метою яких є урегулювання адміністративних правовідносин у сфері державних закупівель, взаємодії та співробітництва з іншими суб'єктами публічного адміністрування, проходження служби в поліції тощо.

Підкреслено значення методів субординації та координації в управлінській діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, в якості сукупності організаційно-правових засобів і способів (прийомів), які відображають специфіку адміністративно-правового статусу зазначеної посадової особи та застосовуються з метою забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини у сфері внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності патрульної поліції.

6. Визначено критерії оцінки ефективності управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, до числа яких віднесено: а) показники службової діяльності ввіреного керівникові територіального підрозділу патрульної поліції; б) результати оцінювання управлінської діяльності керівника з боку вищестоячого керівництва; в) оцінку ділових, моральних та організаторських якостей керівника з боку підпорядкованого особового складу.

Надано теоретичне обґрунтування доцільності розроблення й подальшого запровадження в практичну діяльність кадрових підрозділів патрульної поліції карти потенціалу керівника територіального підрозділу патрульної поліції, яка має містити інформацію щодо професійної та особистісної оцінки керівника, необхідної в якості умови для подальшого просування по службі зазначеного суб'єкта управлінської діяльності.

7. Визначено напрями вдосконалення організації добору поліцейських до територіальних підрозділів патрульної поліції, а саме: а) покращення якості

добору на службу в патрульну поліцію, шляхом запровадження рейтингової системи оцінювання кандидатів на службу в патрульну поліцію; б) вироблення та впровадження антидискримінаційних механізмів прийняття на службу та просування по службі працівників патрульної поліції; в) формування системи корпоративної етики та протидії професійній деформації працівників патрульної поліції; г) створення правових підстав для запровадження системи наставництва в патрульній поліції; д) підвищення якості внутрішньовідомчого контролю за дотриманням вимог дисципліни й законності патрульними поліцейськими.

8. Виокремлено особливості ротації керівних кадрів патрульної поліції в зарубіжних країнах, а саме: а) обов'язковість закріпленої на законодавчому рівні ротації керівних кадрів патрульної поліції; б) мета ротації полягає у запобіганні корупції, підвищенні професійного рівня керівників патрульної поліції, упорядкуванні штатів тощо; в) поєднання вертикальної та горизонтальної структури ротації керівників патрульної поліції; г) нормативне закріплення обов'язкової ротації щодо керівних посад з високим ступенем корупційних ризиків.

Запропоновано доповнити Закон України «Про Національну поліцію» статтею 65-1 «Ротація керівного складу поліції», такого змісту: «Ротація керівного складу поліції це передбачене умовами проходження служби в поліції та здійснюване відповідно до плану проведення ротації, призначення керівника поліції на іншу посаду в органі (підрозділі) Національної поліції України, з урахуванням рівня його кваліфікації, професійної освіти та стажу служби в поліції».

9. Надано конкретні пропозиції до чинного адміністративного законодавства України щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції, зокрема, підготовлено: а) проєкт Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Національній поліції України, зміст якої полягає у визначенні правового механізму порядку розробки, зміни й скасування адміністративних актів управління, які відносяться до сфери управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції;

б) проєкт Методичних рекомендацій для керівників територіальних (відокремлених) підрозділів патрульної поліції, щодо порядку розробки та затвердження посадових інструкцій та їх примірної форми метою розроблення яких є забезпечення уніфікованого підходу до визначення посадових обов'язків працівників патрульної поліції та вимог, які до них пред'являються.

Крім того, підготовлено пропозиції щодо внесення змін та доповнень: до Закону України «Про Національну поліцію», доповнивши його статтею 65-1 «Ротація керівного складу поліції», нормами якої визначено поняття та підстави здійснення ротації керівників органів (підрозділів) Національної поліції; до підпункту 3.1.3 пункту 3.1 Положення «Про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», в частині уточнення функцій представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, у наступній редакції: «бере участь у засіданнях комітетів Верховної Ради України, круглих столах, семінарах, міжвідомчих робочих групах, нарадах, засіданнях поліцейських комісій тощо».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Десятов Т. М., Коберник О. М., Тевлін Б. Л., Чепурна Н. М. Наука управління загальноосвітнім навчальним закладом. Харків: Основа, 2004. 240 с.
2. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
3. Костюк І. Державне управління в Україні в період реалізації адміністративної реформи: основні поняття та категорії. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. № 1 (16). С. 53–60.
4. Алексєєв І. Функції та об'єкти державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. Вип. 6. Одеса: ОФ УАДУ; Оптимум, 2001. С. 40–46.
5. Жукова Є.О. Публічне адміністрування та державне управління: особливості співвідношення. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 137–140.
6. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці; упоряд.: О. Ф. Андрійко (керівник колективу), В. П. Нагребельний, Л. Є. Кисіль, Ю. Педько С. та ін. / за заг. ред.: Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
7. Завадський Й. С. Менеджмент [Текст]. К.: Український інститут менеджменту і бізнесу, 1997. Т. 1. 543 с.
8. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління. Навч. посіб. / Нижник Н. Р., Машков О. М. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. К.: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
9. Радченко О. В. Родові ознаки категорії "механізм" в соціальних науках / *Публічне управління : теорія та практика* : зб. наук. пр. Асоціації докторів держ. управління. Х. : Вид-во АДНДУ, 2013. № 3(15). С. 19-25.
10. Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О.В.

Джафарова та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: Стильна типографія, 2017. 580 с.

11. Ляковська О.А. Керівник в органах і підрозділах Національної поліції України як організатор управління. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 3. С. 114-119.

12. Яценко С.Л. Адміністративно-правові засади діяльності керівника в органах внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 225 с.

13. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40-41. Ст. 379.

14. Проект Закону України «Про муніципальну поліцію» від 10.07.2014 № 4276а / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51694.

15. Гудзь Т. Основи організації та діяльності муніципальної поліції у зарубіжних країнах: територіальні й матеріально-фінансові аспекти. *Публічне право*. 2015. № 4 (20). С. 84-92.

16. Мохова Ю.Л. Співвідношення централізації та децентралізації в структурній організації державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 4. С. 1-6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2017_4_12.

17. Польський О.Ю. Організаційна структура державних органів виконавчої влади (на прикладі Національної поліції України). *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. №2(14). С. 257-266.

18. Глуховець В.А. Національна поліція: стан та проблеми реформування. *Форум права*. 2016. №5. С. 20-23.

19. 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.

20. Долинний А.В. Адміністративно-правове забезпечення національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 198 с.

21. Ковалів М.В. Роль та місце керівника в управлінні органами виконавчої влади. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка"*. 2014. № 801. С. 35-39.

22. Мартинов М. Роль керівника в організації оперативно-службової діяльності територіального органу внутрішніх справ України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2010. № 82. С. 89-92.

23. Лаба О.В. Основні риси сучасної правової системи України. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 1. С. 33-39.

24. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; За ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

25. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 61. Ст. 3842.

26. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

27. Комітет з питань правоохоронної діяльності / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: діяльності. http://komzakonpr.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/72591.html.

28. Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 № 436/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 51. Ст. 1734.

29. Про призначення Вигівського І.М. Головою Національної поліції України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 липня 2023 р. № 623-р. / Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-pryznachennia-vyhivskoho-i-m-holovoii-natsionalnoi-politsii-ukrainy-i140723-623>.

30. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2971.

31. Про однострій поліцейських: постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 р. № 823. *Офіційний вісник України*. 2015. № 83. Ст. 2750.

32. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 р. № 834. *Офіційний вісник України*. 2015. № 84. Ст. 2814.

33. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2017 р. № 730. *Офіційний вісник України*. 2015. № 76. Ст. 2526.

34. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія. Харків : Панов, 2016. 460 с.

35. 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.

36. 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.

37. 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.

38. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105.

39. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2972.

40. Вигівський: "Вуличних злочинів стало менше". URL: https://lb.ua/society/2023/12/28/591098_vigivskiy_vulichnih_zlochiv.html.

41. Кикоть П.В. Деякі організаційно-правові аспекти участі міністерств і відомств у процесі гармонізації законодавства України з нормами міжнародного права. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. С. 386-389.

42. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади: Монографія. К.: Вид-во УАДУ, 2001. 132 с.

43. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.

44. Армаш Н.О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади: дис...канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 200 с.

45. Основи управління в органах внутрішніх справ: навч. посіб. / О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Р. А. Калюжний та ін. Х. : ХНУВС, 2011. 590 с.

46. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 29. Ст. 233.

47. Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції: наказ Національної поліції України від 06.11.2015 № 73 / Офіційний сайт Департаменту патрульної поліції. URL: http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Polozhennya_DPP_zi_zminamy_vid_31_10_16.pdf.

48. Про затвердження Порядку підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції: наказ МВС України від 23.11.2016 № 1235. *Офіційний вісник України*. 2017. № 7. Ст. 209.

49. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: наказ МВС України від 02.07.2015 № 796. *Офіційний вісник України*. 2015. № 54. Ст. 1767.

50. Бондаренко В.В. Професійна підготовка працівників патрульної поліції: зміст і перспективні напрями [Текст] : монографія / В. В. Бондаренко. К. : ФОП Кандиба Т. П., 2018. 524 с.

51. Богоніс В. Р. Актуальні проблеми організації діяльності патрульної служби Національної поліції України. Світовий досвід підготовки кадрів поліції та його впровадження в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 21 берез. 2016 р.). Дніпропетровськ, 2016. С. 142–144.

52. Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти : дис... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. 203 с.

53. Когут Я. М. Щодо поняття адміністративно поліцейської діяльності. *Митна справа*. 2013. № 5(2.2). С. 321–326.

54. Кобзар О.Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Харків ; Дніпропетровськ : Панов, 2015. 316 с.

55. Комзюк А.Т. Адміністративна діяльність. Навчальний посібник. Харків, 1998. 146 с.

56. Сіроштан Ю.В. Адміністративно-правова діяльність патрульної служби МВС України: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2012. 217 с.

57. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Смоленський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.

58. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Вежа, 2000. 558 с.

59. Короткий курс лекцій з дисципліни «Система державного і муніципального управління». URL: https://studme.com.ua/158407208679/ekonomika/sistema_gosudarstvennogo_i_munitsipalnogo_upravleniya.htm.

60. Державне управління : [навчальний посібник у 3-х частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. Ч. 3. Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили. 2014. 248 с.

61. Костенюк Н. І. Теоретичний підхід до визначення поняття організаційно-функціональної структури управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1. С. 98–104.

62. Фатхутдінов В.Г. Напрямки удосконалення діяльності Національної поліції України в системі забезпечення громадської безпеки. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2018. Том 29 (68). №2. С. 95-100.

63. Малишев Б.В. Реформування поліції в Україні: загальний огляд. Науково-практичне видання «Права людини в діяльності української поліції». 2016. Київ: Софія-А. 2017. С. 9-25.

64. Про внесення зміни до статті 15 Закону України «Про Національну поліцію» щодо приведення у відповідність із статтею 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»: Закон України від 12.05.2016 р. № 1354-VIII / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1354-19>.

65. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 р. № 730 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/730-2015-%D0%BF>.

66. Бугайчук К.Л. Організаційна структура державного органу: поняття, типологія та напрями застосування до системи Національної поліції України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2018. №3 (82). С. 40-53.

67. Криволапчук В.О., Лелет С.М. Пріоритетні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України. *Наука і правоохорона*. 2017. № 2. С. 30–36.

68. Гусаров С.М. Деякі питання оптимізації структури Національної поліції України. *Наше право*. 2017. № 1. С. 27–32.

69. Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. Х. Право. 2015. 368 с.

70. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К. Юрінком Інтер. 2003. 544 с.

71. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон. ОЛДІ-ПЛЮС. 2018. 446 с.

72. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К. Ваіте. 2014. 376 с.

73. Максименцева Н. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 115-118.

74. Fayol Henri. General and industrial management. Translated by Constance Storrs, foreword by L. Urwick, New York, Pitman Publishing Corporation. 2013. 142 p.

75. Каленіченко Л.І. Закономірності впливу принципів діяльності Національної поліції на процес покладення юридичної відповідальності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. №1. С. 35-39.

76. Мармазов В.Є. Принципи правоохоронної діяльності відповідно до Європейської конвенції з прав людини та практики Європейського суду з прав людини. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 262–271.

77. Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної правничої допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою:

постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1363. *Офіційний вісник України*. 2011. № 101. Ст. 3719.

78. Прокуратура виявила порушення у роботі працівників Управління патрульної поліції Вінниці. URL: https://vin.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=256505.

79. Каленіченко Л.І. Юридична відповідальність як форма державно-правового примусу : монографія. Харків. Вид-во «НТМТ». 2017. 348 с.

80. При звітуванні поліції про роботу нам потрібен зворотний зв'язок від громадськості / Офіційний сайт ГУНП в Донецькій області. URL: <http://police.dn.ua/news/view/pri-zvituvanni-politsii-pro-robotu-nam-potriben-zvorotnij-zvyazok-vid-gromadskostisergij-knyazev-infografika>.

81. Проневич О.С. Німецька та польська моделі партнерської взаємодії поліції та населення на локальному рівні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 600-606.

82. Hawdon J. Legitimacy, trust, social capital, and policing styles: A theoretical statement. *Police Quarterly*. 2008. Vol 11, 2. P. 195.

83. Комзюк А.Т. Взаємодія з громадськими об'єднаннями як принцип діяльності Національної поліції. *Вісник ХНУВС*. 2016. № 4 (75). С. 147–155.

84. Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських: наказ МВС України від 25.12.2015 № 1631. *Офіційний вісник України*. 2016. № 6. Ст. 320.

85. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 20. Ст. 99.

86. Про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 20 жовтня 2022 року № 84.15/22 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v84_1715-22.

87. Про затвердження Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші

події наказу МВС України від 08.02.2019 № 100. *Офіційний вісник України*. 2019. № 26. Ст. 939.

88. Про затвердження Інструкції з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України: наказ МВС України від 23.05.2017 № 440. *Офіційний вісник України*. 2017. № 56. Ст. 1656.

89. Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України від 27.04.2020 № 357. *Офіційний вісник України*. 2020. № 41. Ст. 1345.

90. Гончаренко І.Б. Коментар статей 10–12. Закон України «Про Національну поліцію»: науково-практичний коментар / за заг. ред. В.В. Сокурєнка, О.І. Безпалова, К.Ю. Мельник та ін. ; передм. В.В. Сокурєнка. Харків, 2016. С. 41–46.

91. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С.Г. Стеценко. Київ: Атіка, 2008. 624 с.

92. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні: наказ МВС України від 07.07.2017 № 575. *Офіційний вісник України*. 2017. № 67. Ст. 2019.

93. Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів: наказ МВС України від 07.07.2017 № 577. *Офіційний вісник України*. 2017. № 69. Ст. 2088.

94. Статистика викликів екіпажів столичної патрульної поліції за 2019 рік. URL:

<https://www.facebook.com/448572989223110/posts/621410828605991/?sfnsn=mo>.

95. Гусар О.А. Адміністративно-правовий статус персоналу державного управління. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 116-123.

96. Солонар А.В. Особливості адміністративно-правового статусу державного реєстратора. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2012. № 19. С. 201-203.

97. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95-98.

98. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків. Право. 2020. 392 с.

99. Курило С. Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. *Форум права*. 2012. № 1. С. 523–526.

100. Коломось Т. О. Адміністративне право України / Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер. 2011. 576 с.

101. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. О.В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ. Юрінком Інтер. 2018. 904 с.

102. Литвин О. В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: Ірпінь. 2009. 212 с.

103. Крупнова Л. В. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет державної податкової служби. Ірпінь. 2008. 23 с.

104. Воротнятников О.О. Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України. *Актуальні питання вітчизняної юриспруденції*. 2018. №5. С. 70-73.

105. Ківалов С.В., Біла Р.Л. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник. Вид. 2-е, перероб і доп. Одеса: Юридична література. 2020. 312 с.

106. Балика Г. О. Адміністративно-правовий статус Пенсійного фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя. 2015. 221 с.

107. Янюк Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів. 2002. 168 с.
108. Голосніченко І.П. Відносини державної служби та предмет регулювання адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 12-19.
109. Харківська А.А. Генезис класичних функцій управління у сучасному педагогічному ВНЗ. *Наукові записки* [Ніжинського державного університету ім. Миколи Гоголя]. 2012. № 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzspp_2012_7_12.
110. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2007. 196 с.
111. Борисова В.І. До проблеми участі публічних юридичних осіб в цивільних правовідносинах. Трансформація ринкових відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 травня 2003 р.). Одеса : Астропринт, 2003. С. 7-11.
112. Іщенко І.В. Класифікація повноважень поліції щодо превенції ювенальної деліктності. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2018. №3(83). С. 142-152.
113. Про затвердження посадових інструкцій : наказ Департаменту патрульної поліції Національної поліції України від 15.08.2018 № 3738.
114. Мозоль В. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи податкової міліції (організаційно-правові аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: Ірпінь. 2006. 206 с.
115. Крищенко А. Є. Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2019. 255 с.
116. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України : Наказ МВС України від 07.11.2018 № 893.
117. Сенчук І. І. Гарантії професійної діяльності поліцейських в сучасних умовах. *Форум права*: електрон. наук. фахове вид. 2018. № 3. С. 88–95.

118. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 № 3353-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 31. Ст. 338.
119. Про Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306. *Офіційний вісник України*. 2001. № 41. Ст. 1852.
120. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Т. 1: Загальна частина. Київ. 2004. 584 с.
121. Крегул Ю. І. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка». 2007. 592 с.
122. Токар А.М. Теоретичні аспекти визначення сутності форм управлінської діяльності. *Держава і право*. 2001. № 13. С. 182–188.
123. Румянцева-Козовник А.В. Форми та методи адміністративної діяльності органів внутрішніх справ з охорони прав дитини. *Європейські перспективи*. 2014. № 3. С. 116-122.
124. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. К.: «Конус-Ю». 2010. 296 с.
125. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 03 жовтня 1992 року № 493/922. Збірник указів Президента. 1992. № 4.
126. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#Text>.
127. Теорія держави та права : [навчальний посібник] / Є.В. Білозьоров, О.Б. Горова, В.П. Власенко, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України. 2017. 116 с.
128. Гусаров С.М. Поняття та сутність правотворчості в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. №2. С. 55-59.

129. Шеломовська О.М. Концептуальні основи формування управлінських рішень у державному управлінні вищою освітою. Державне управління та місцеве самоврядування. 2010. №2(5). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02\(5\)/10somsep.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10somsep.pdf).

130. Кальниш Ю.Г. Механізми вдосконалення виконавської дисципліни державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (вітчизняний і зарубіжний досвід). *Наукові праці*. Том 125. Випуск 112. С. 5-11.

131. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України: наказ МВС України від 13.06.2016 № 503. *Офіційний вісник України*. 2016. № 56. Ст. 1953.

132. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 9. Ст. 89.

133. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України: рішення Рахункової палати від 11.04.2018 № 10-2 / Офіційний сайт Рахункової палати. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/10-2_2018/zvit_10-2_2018.pdf.

134. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) : [підручник] / О.Ф. Скакун. вид. 2-е, переробл. і доповн. Х. : Еспада. 2009. 752 с.

135. Петков С.В. Менеджмент в органах внутрішніх справ (організаційно-правові основи) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків. 2005. 500 с.

136. 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.

137. Адміністративна діяльність Національної поліції: Навч. посібник / Кол. авт. ; кер. авт. кол. к.ю.н., засл. юрист України В.А. Глухверя. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр.. справ. 2017. 248 с.

138. 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.

139. Дронік Д.С., Мердова О.М. Адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції в Україні : монографія. Київ. ВД «Дакор». 2023. 252 с.

140. Організація управління міськрайліноорганами внутрішніх справ: метод. рекомендації. К. Інспекторське управління ГШ МВС України,.2006. 155 с.

141. Лозинський Ю. Р. Протипожежна профілактика на залізниці: адміністративно-правові аспекти / Ю. Р. Лозинський; за ред. М. В. Коваліва. Львів. УАД. 2015. 160 с.

142. Тимчишин Т. М. Адміністративно-правові заходи протидії правопорушенням, що вчиняються на залізничному транспорті / Т. М. Тимчишин. Львів. Галицька видавнича спілка. 2015. 211 с.

143. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. Одеса. Юридична література. 2002. 312 с.

144. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. Х. Вид-во Ун-ту внутр. справ. «Еспада». 2000. 368 с.

145. Прокопенко О.Ю. Поняття та види методів діяльності органів внутрішніх справ як суб'єкта забезпечення правопорядку в регіоні. *Visegrad journal on human rights*. 2015. №3/1. С. 85-90.

146. Шевчук М. Регіональний лідер системи навчання державних службовців. *Вісник державної служби України*. 2004. №3. С. 4-9.

147. Грітчіна В.Ю. Адміністративно-правове забезпечення кадрових процедур в Національній поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2017. 199 с.

148. Молокова А.Р., Бухтіярова І.Г. Особливості діяльності патрульної поліції в період воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 632-637.

149. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 85.

150. Аналітичний звіт «Пріоритети допомоги ЄС Україні: взаємовигідний рух назустріч» / Авторський колектив; О. Бетлій, Є. Ангел, І. Коссе, В. Кравчук, О. Красовська, І. Федець. Київ. Громадська організація «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій». 2018. 164 с.

151. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (Теоретичні та прикладні аспекти) : монографія / Н. П. Матюхіна; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Бандурки. Х. Вид-во Ун-ту внутр. справ. 1999. 287 с.

152. Мартиненко О. А. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ / О. А. Мартиненко, Є. Ю. Захаров. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1411470323>.

153. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків. Унів. внутр. справ. 1998. 480 с.

154. Гарбузюк К.Г. Адміністративно-правове забезпечення відбору кандидатів на службу в Національну поліцію : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро. 2016. 268 с.

155. Чи є брак кадрів в українській поліції: відповідь голови Нацполу. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/chi-e-brak-kadriv-ukrayinskiy-politsiyi-vidpovid-1705913776.html55820>.

156. Усі новачки у поліції мають попрацювати патрульними: Геращенко пояснив, навіщо. URL:
https://zik.ua/news/2019/11/11/usi_novachky_u_politsii_maiut_popratsiuvaty_patruly_nymy_herashchenko_poiasnyv_navishcho_944245.

157. Фелик В.І. Особливості функціональної підготовки працівників поліції як суб'єктів профілактичної діяльності. *Європейські перспективи*. 2017. №1. С. 87-91.

158. Про затвердження Професійних, освітніх і кваліфікаційних вимог, яким повинні відповідати поліцейські для зайняття вакантних посад у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських: наказ МВС України від 13.02.2020 № 123. *Офіційний вісник України*. 2020. № 18. Ст. 723.

159. Про перелік посад, які можуть бути заміщені поліцейськими в державних органах, установах та організаціях: Указ Президента України від 9 грудня 2015 року № 691/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 99. Ст. 3388.

160. Ісаєва І. Особливості системи добору та професійно-особистісні вимоги, що висуваються до персоналу федеральної поліції Німеччини. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. 2016. №4. URL: [file:///C:/Users/Everest/Downloads/Vnadped_2016_4_9%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Everest/Downloads/Vnadped_2016_4_9%20(1).pdf).

161. Петросова О.В. Розроблення типової посадової інструкції державного службовця на засадах європейських традицій: порівняльний аналіз. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. №10. С. 101-104.

162. Розбудова цілісності і доброчесності під час реформування поліції. Досвід України : аналіт. доп. та матер. спеціаліз. Міжнар. конф. (17 квіт. 2019 р., м. Київ) / [за ред. О. Д. Маркєєвої та Л. І. Полякова] ; Національний інститут стратегічних досліджень ; Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння ; Женевський центр безпекового урядування. Київ. НІСД. 2019. 112 с.

163. Анохін О.Д. Особливості відбору та призначення на посаду окремих керівників органів Національної поліції. *Юридична наука*. 2020. № 6 (108). С. 20-27.

164. Міністр внутрішніх справ України Арсен Аваков оголосив про початок проведення консультативного конкурсу на посаду голови Національної поліції України. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2122469-avakov-ogolosiv-vidkritij-konkurs-na-posadu-golovi-nacpolicii.html>.

165. Серед правоохоронних органів найбільше довіряють Національній гвардії – 86% / Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ. URL:

<https://mvs.gov.ua/news/sered-pravooxoronnix-organiv-naibilse-doviriaiut-nacionalnii-gvardiyi-86-socopituvannia>.

166. 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.

167. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Смоленський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес. 2003. 343 с.

168. Ткачова О. К. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. № 2. С. 30-37.

169. Маліков В. В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення громадського порядку в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 9(2). С. 92-94.

170. Небеська М.С. Оцінка ефективності діяльності Національної поліції України. *Держава та регіони*. 2019. №4(66). С. 92-97.

171. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року "Про Стратегію воєнної безпеки України" : Указ Президента України від 25.03.2021 № 121/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 27. Ст. 1321.

172. Банчук О.А. Діяльність Національної поліції України: прозорість та підзвітність громадськості. *Правова держава*. 2017. № 28. С. 325-332.

173. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції : Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 07.02.2018 № 58. *Офіційний вісник України*. 2018. № 16. Ст. 552.

174. 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.

175. Кобзін Д., Щербань С., Коренева К., Черноусов А. Оцінка діяльності Національної поліції України за допомогою опитування громадської думки (національний звіт). Харків, Харківський інститут соціальних досліджень (ХІСД). 2019. 52 с.

176. Довіра українців до влади різко знизилася у 2024 році, проте підтримка ЗСУ залишається високою, - опитування. URL: <https://news.bigmir.net/ua/life/9965115-doverie-ukraintsev-k-vlasti-rezko-snizilos-v-2024-godu-odnako-podderzhka-vsu-ostaetsya-vysokoj-opros>.

177. Субота С.І. Довіра населення як критерій оцінювання ефективної діяльності Національної поліції України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. № 31. С. 59-62.

178. Примус до реформи: чого домоглася поліція України за два роки роботи. URL: <https://narodna-pravda.ua/2017/08/04/prymus-do-reformy-chogo-domoglasya-politsiya-ukrayiny-za-dva-roky-roboty/>.

179. Копіна О.П. Діалог поліції та громади як соціальна технологія впровадження принципів community policing у місцевій громаді : метод. рек. / О. П. Копіна, О. С. Мірошник, О. О. Сердюк ; Фонд Місц. Демократії ; Лаб. мир. рішень ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків. [ХНУВС]. 2018. 124 с.

180. Friedmann R. R. Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects. N. Y. St Martin's Press,.1992. 278 p.

181. Funk A. Community Policing in den USA. Bürgerrechte&Polizei. Heft 64. Berlin. 1999. №. 3. pp. 16–27.

182. В Україні рівень злочинності не виріс, але з'явилися цікаві нюанси. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/ukrayini-riven-zlochinnosti-viris-ale-z-yavilisya-1705908276.html>.

183. Звіт Голови Національної поліції України С. Князева про результати роботи відомства за 2018 рік / Офіційний сайт Національної поліції України. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/zvity/Zvit_NPU_2018.pdf.

184. Проць І.М., Ямкова Т.І. Вплив суспільства на реформування Національної поліції України. Підготовка поліцейських в умовах реформування

системи МВС України : зб. наук. пр. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків. ХНУВС. 2019. С. 50-53.

185. Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції: наказ МВС України від 30.01.2017 № 67. *Офіційний вісник України*. 2017. № 30. Ст. 907.

186. Залужний В.Г. Оцінювання службової діяльності поліцейського в Україні: теорія, правове регулювання, практика : дис канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса,.2019. 222 с.

187. Савчук Р.М. Поняття ефективності діяльності правоохоронних органів. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2022. Том 3. С. 40–45.

188. Антонюк Р. Особиста ефективність як основа лідерської продуктивності керівника організації. *Науковий вісник Вінницької академії безперервної освіти*. Серія «Екологія. Публічне управління та адміністрування». 2023. Вип. 3. С. 11–21.

189. Ісаєнко І. А. Європейський вимір державної служби: дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.03. Дніпро. 2018. 230 с.

190. Акімов О. Правові аспекти ротації кадрів на державній службі в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. №3(22). С. 213-225.

191. Дивак М. М. Адміністративно-правові засади управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2012. 208 с.

192. Шпекторенко І.В. Посадова ротація державних службовців: аспекти професіоналізації та боротьби з корупцією. *Вісник Донецького державного університету управління*. 2008. № 3. С. 74-80.

193. Неумивайченко Н.М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків. 2002. 226 с.

194. Порядок ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби: наказ Міністерства закордонних справ України від 18.10.2018 № 427. *Офіційний вісник України*. 2018. № 93. Ст. 3086.

195. Проць І.М., Ямкова Т.І. Вплив суспільства на реформування Національної поліції України. Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України : зб. наук. пр. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків. ХНУВС. 2019. С. 50-53.

196. Управління персоналом в умовах децентралізації / За заг. ред. доктора наук з державного управління, професора, Заслуженого юриста України В.М. Олуйка. Київ. 2018. 504 с.

197. Вікторія Білицька «Якщо негайно не почати реанімувати патрульну поліцію, вона загине». URL: <https://portal.lviv.ua/news/2019/07/17/viktoriya-balytska-yakshho-negajno-ne-pochaty-reanimuvaty-patrolnu-politsiyu-vona-zagyne>.

198. Костюк В. Л., Молотай В. А., Пелагеша О. Г., Сивухін В. С. Міжнародний досвід діяльності патрульної служби у забезпеченні охорони громадського порядку : метод. рек. Київ. Нац. акад. внутр. справ. 2011. 28 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Гречишкін Ю.А. Поняття та зміст управлінської діяльності керівника міжрегіонального територіального органу патрульної поліції. *Держава та регіони*. 2021. №3. С. 190-193.

2. Вітвіцький С.С., Гречишкін Ю.А. Управління органами національної поліції як складовий елемент механізму державного управління. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. №4. С. 68-71.

3. Гречишкін Ю.А. Принципи управлінської діяльності керівника міжрегіонального територіального органу патрульної поліції. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2024. №1. С. 35-39.

4. Гречишкін Ю.А. Сутність та значення форм управлінської діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції. *Правовий часопис Донбасу*. 2024. №1. С. 121-125.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Гречишкін Ю.А. До питання про ефективність діяльності керівника територіального підрозділу патрульної поліції. *Пріоритети розвитку юридичних наук у ХХІ столітті*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 9–10 квітня 2021 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2021. С. 74-77.

6. Гречишкін Ю.А. Концепція «Community Policing» як передумова успішної взаємодії патрульної поліції та громади. *Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 21–22 травня 2021 року. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2021. С. 106-109.

7. Гречишкін Ю. Роль керівника патрульної поліції в процесі комплектування очолюваного підрозділу. *Діяльність державних органів в умовах воєнного стану*: збірник матеріалів Міжнародного науково-практичного онлайн-семінару (в авторській редакції), (м. Кривий Ріг, 29 квітня 2022 року). Кривий Ріг, 2022. С. 500-503.

8. Гречишкін Ю.А. Добір кадрів до патрульної поліції як пріоритетне завдання Національної кадрової політики. *Протидія кримінальним правопорушенням в умовах воєнного стану* : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (в авторській редакції), (м. Кропивницький, 27 жовтня 2022 року). Кропивницький, 2022. С. 188-191.

Наказ Національної
поліції України
____.____.20__ року

ІНСТРУКЦІЯ З ОРГАНІЗАЦІЇ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

I. Загальні положення

1. Нормотворча діяльність в Національній поліції України (скорочено – НПУ) спрямована на розробку, зміну, визнання такими, що втратили силу, або скасування нормативних правових актів або їх окремих положень, що регулюють діяльність Національної поліції України.

2. Нормотворча діяльність НПУ будується на основі планування, виконання рішень (доручень) і в ініціативному порядку.

3. Основними видами нормотворчої діяльності є:

3.1. Виявлення потреб у правовій регламентації діяльності НПУ;

3.2. Розробка проєктів нормативно-правових актів;

3.3. Видання в межах компетенції правових актів;

3.4. Підготовка або участь в підготовці проєктів нормативних правових актів НПУ, що регулюють його діяльність;

3.5. Супровід проєктів нормативних правових актів, що регулюють діяльність НПУ;

3.6. Підготовка відгуків на проєкти нормативних правових актів, що надійшли до НПУ, з метою узгодження або для надання висновку.

II. Джерела визначення потреби у правовій регламентації діяльності НПУ

4. Проблемні питання здійснення територіальними органами поліції оперативно-службової діяльності.

5. Матеріали засобів масової інформації, звернень, заяв громадян, громадських організацій, органів державної влади.

6. Акти реагування органів прокуратури.

7. Судова практика за позовами до НПУ.

8. Результати наукових досліджень, вітчизняного та зарубіжного передового досвіду.

9. Виявлення потреби у правовій регламентації здійснюється підрозділом, до функцій якого входить конкретний напрям оперативно-службової діяльності, що вимагає додаткового правового регулювання.

III. Порядок підготовки та видання правових актів

10. Порядок підготовки та видання правових актів у НПУ встановлюється наказом Національної поліції України.

IV. Порядок підготовки й супроводу проєктів нормативних правових актів НПУ

11. Підготовка проєктів нормативних правових актів НПУ включає діяльність щодо безпосередньої розробки проєктів, які регулюють діяльність НПУ, а також супутньої документації; супровід проєктів при їх узгодженні у відповідних інстанціях.

12. Підготовка проєктів здійснюється на виконання актів та інших документів організаційно-розпорядчого характеру:

13.1. Верховної Ради України;

13.2. Кабінету Міністрів України;

13.3. Президента України;

13.4. Міністра внутрішніх справ України;

13.5. Голови Національної поліції України.

14. Проєкт нормативного правового акту НПУ розробляється підрозділом юридичного забезпечення НПУ.

15. При підготовці складного й значного за обсягом проєкту, а також проєкту, що розробляється комісійно, за рішенням Голови НПУ може створюватися робоча група.

16. Юридична експертиза підготовленого проєкту і супутньої документації до проєкту проводиться до подання їх на підпис Міністрові внутрішніх справ України.

17. Супровід проєкту нормативного правового акту НПУ здійснюється для забезпечення своєчасного прийняття проєкту, з метою усунення розбіжностей, які можуть виникнути при його погодженні у відповідних інстанціях, оперативного корегування тексту проєкту та супутньої документації.

18. У разі якщо при узгодженні проєкту виникли розбіжності, що перешкоджають подальшому руху документа, про дану обставину доповідається Голові Національної поліції України.

V. Порядок підготовки відгуків на проєкти нормативних правових актів

19. При надходженні проєкту нормативного правового акту НПУ до Міністерства внутрішніх справ, на даний проєкт готується відгук.

20. Відкликання може готуватися у вигляді взяття, внесення пропозицій і зауважень (поправок) або безпосереднього узгодження проєкту.

21. Відкликання у вигляді внесення пропозицій і зауважень (поправок) готується за згодою з представленим проєктом в цілому з урахуванням запропонованих змін та доповнень, які не змінюють концептуальних положень документа.

22. Відкликання у вигляді безпосереднього узгодження здійснюється за відсутності будь-яких заперечень щодо представленого проєкту за наявності листа погоджень, прикладеного до проєкту.

23. У разі якщо лист погодження до проєкту не додається, відгук направляється у вигляді листа із вказівкою на відсутність пропозицій і зауважень за представленим проєктом.

**МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ
ПРО ПОРЯДОК РОЗРОБКИ ТА ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПОСАДОВИХ
ІНСТРУКЦІЙ ТА ЇХ ПРИМІРНОЇ ФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ
(ВІДОКРЕМЛЕНИХ) ПІДРОЗДІЛІВ
ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ**

У сучасних умовах одним з головних напрямків розвитку системи територіальних (відокремлених) органів патрульної поліції є орієнтація на кваліфіковані кадри, що відповідають високим професійним вимогам. Підвищення вимог до якості правоохоронної діяльності патрульної поліції та об'єктивна необхідність формування професійного кадрового корпусу цього міжрегіонального органу Національної поліції України обумовлює актуальність розробки посадових інструкцій в територіальних (відокремлених) підрозділах патрульної поліції (скорочено – посадові інструкції).

Ці Методичні рекомендації розроблені з метою вироблення уніфікованого підходу до підготовки проєктів посадових інструкцій.

I. Загальні положення

Посадові інструкції є основоположним документом, призначеним для організації службової діяльності, в частині забезпечення уніфікованого підходу при визначенні посадових обов'язків працівників і висунутих до них посадових вимог, а також прийнятих рішень про відповідність керівника займаний посаді при проведенні атестації.

Посадові інструкції різного посадового рівня повинні враховувати диференційований підхід вимог до рівня знань, вміння професійно і якісно вирішувати завдання, що стоять перед патрульною поліцією для кожної посадової категорії.

Посадова інструкція розробляється, виходячи із завдань і функцій, покладених на територіальний (відокремлений) підрозділ патрульної поліції, відповідно до Положення про нього та штатного розпису, з дотриманням вимог законодавства і діючих нормативно-правових актів.

Розробка посадових інструкцій здійснюється на підставі Закону України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію», Постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію», Національного класифікатора професій, затвердженого наказом Держспоживстандарту України від 28.07.2010 р. № 327, з урахуванням Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників, затвердженого наказом Мінпраці України від 29.12.2004 р. № 336, наказу Національної поліції України від 06.11.2015 №73 (в редакції від 31.10.2016

№ 1114), іншими законодавчими та підзаконними актами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України у сфері внутрішніх справ, нормативними правовими актами України з урахуванням повноважень органів, організацій, підрозділів системи Національної поліції, її структурних підрозділів.

II. Структура посадової інструкції

Посадові інструкції складаються для працівників патрульної поліції усіх посад, зазначених у штатному розписі. Проте можуть бути і винятки, наприклад, окремі керівники, правове положення яких визначено статутом (положенням) Управління патрульної поліції, де зазначено основні завдання, обов'язки, права і відповідальність за виконання покладених на них функцій.

У заголовку посадової інструкції наводиться повна назва посади (професії) (має відповідати професійній назві роботи, передбаченій Класифікатором професій) та повна назва структурного підрозділу.

Керівник може одним наказом (розпорядженням) затвердити всі посадові інструкції. У правому верхньому кутку першої сторінки посадової інструкції ставиться слово "Затверджено", підпис керівника, зазначається його посада, ініціали та прізвище, а також дата затвердження.

Під час розробки посадових інструкцій слід використовувати єдиний загальноприйнятий підхід щодо їхньої побудови та забезпечувати чітке і стисле формулювання змісту кожного розділу.

Посадові інструкції рекомендовано складати із таких розділів:

- загальні положення. У цьому розділі містяться основні дані про найменування посади, сферу діяльності працівника патрульної поліції (скорочено – працівник), найменування підрозділу, в якому він працює, порядок призначення на посаду та припинення виконання посадових обов'язків, безпосередню підпорядкованість, кваліфікаційні вимоги до працівника (рівень освітньої підготовки, рівень кваліфікації, фах, потрібний стаж служби в поліції, інші вимоги), наявність підлеглих, перелік основних законодавчих актів, інших нормативних актів, якими керується в роботі працівник, порядок заміщення інших працівників на період їхньої тимчасової відсутності (відпустка, хвороба, інші поважні причини), а також хто заміщує його;

- завдання та обов'язки. Цей розділ характеризує зміст діяльності працівника, визначає самостійну ділянку роботи відповідно до положення про територіальний підрозділ патрульної поліції, яка може визначатися виділенням групи питань з відповідних напрямів або закріпленням за працівником конкретних об'єктів управління, або як конкретні самостійні питання. У цьому розділі визначається перелік напрямків діяльності, з яких складаються функції, що виконуються. Під час установаження напрямків діяльності слід визначати їх за організаційно-юридичними ознаками. Завдання та обов'язки працівника мають відповідати завданням та функціям підрозділу та вимогам кваліфікаційної характеристики відповідної посади;

- права. Розділ визначає і наводить делеговані працівникові повноваження, за допомогою яких він має забезпечувати виконання покладених на нього завдань та обов'язків. До таких прав належать, наприклад, право вносити пропозиції з певних питань, ухвалювати певні рішення, узгоджувати проєкти документів, брати участь у нарадах, отримувати потрібну для виконання своїх завдань інформацію від відповідних підрозділів тощо;

- відповідальність. У розділі містяться показники оцінки службової діяльності працівника та межі його особистої відповідальності за результатами діяльності. Показниками оцінки службової діяльності є якість і своєчасність виконання посадових завдань та обов'язків. Наприклад, зазначається, що працівник несе відповідальність за невиконання або неналежне виконання посадових функцій (завдань та обов'язків), порушення правил внутрішнього трудового розпорядку, спричинення матеріальних збитків тощо;

- повинен знати. Розділ містить вимоги до спеціальних знань, умінь, майстерності працівників відповідно до реальних умов їхньої діяльності, особливостей оснащення тощо, достатніх для якісного виконання покладених на них завдань та обов'язків, а також знань нормативно-правових актів і нормативних документів, потрібних для якісного виконання посадових функцій.

За потреби посадова інструкція може бути доповнена такими розділами, які не є обов'язковими складовими всіх посадових інструкцій:

- кваліфікаційні вимоги, що має містити норми, які стосуються освіти, освітньо-кваліфікаційних рівнів, професійної підготовки та досвіду служби, достатніх для повного і якісного виконання службових обов'язків за посадою. Отже, вимоги до освіти та освітньо-кваліфікаційних рівнів мають відповідати вимогам кваліфікаційної характеристики відповідної посади (професії);

- взаємовідносини (зв'язки за посадою), яким визначається коло основних взаємозв'язків працівника із працівниками цього самого та інших структурних підрозділів патрульної поліції, а також з іншими органами (підрозділами) Національної поліції України, з якими працівник має службові взаємовідносини, терміни отримання і надання взаємної інформації (за наявності), порядок погодження та затвердження відповідних документів тощо.

III. Унесення змін та доповнень до посадової інструкції

Зміни та доповнення до посадової інструкції вносяться (як і сама інструкція) через видавання наказу (розпорядження) керівника. Унесення зазначених змін можливе тільки за згоди на це працівника, інакше вважатиметься односторонньою зміною умов трудового договору (контракту) з боку керівника.

Унесення до посадової інструкції змін, обумовлених зміною назви підприємства, структурного підрозділу або посади, не потребує згоди працівника.

Унесення змін та доповнень до посадових інструкцій, які суттєво впливають на їхній зміст (наприклад, у разі перерозподілу обов'язків між працівниками у зв'язку зі скороченням чисельності, раціональним розподілом службових обов'язків, змінами у Класифікаторі професій чи Довіднику назви

посади (професії), змісту завдань та обов'язків, кваліфікаційних вимог тощо) можливе тільки на підставі наказу (розпорядження) керівника.

Якщо зміни, які вносяться до посадових інструкцій, пов'язані зі зміною істотних умов праці (режиму роботи, найменування посади, категорії, суміщення професій тощо), то працівника слід повідомити про це не пізніше ніж за два місяці до набрання чинності такими змінами.

Якщо посадові інструкції потребують унесення деяких поправок до її тексту, пов'язаних з незначними недоліками (помилки в написанні, неправильне застосування розділових знаків або формулювань, що можуть вплинути на правильне розуміння тексту), видавати відповідний наказ (розпорядження) керівникові органу необов'язково.

Розробка та затвердження посадової інструкції працівника дозволить:

- чітко установити функції службової діяльності працівника, визначити його службові обов'язки;
- впливати на працівників, які відмовляються виконувати конкретні завдання;
- притягати працівників до відповідальності за правопорушення, пов'язані з невиконанням або неналежним виконанням посадових обов'язків;
- забороняти вимагати від працівника виконання службових обов'язків, не обумовлених контрактом;
- за потреби підтвердити перевищення працівником повноважень під час притягнення його до відповідальності.

IV. Заключні положення

Посадова інструкція є документом, в якому визначено конкретні завдання та обов'язки працівника, його права та відповідальність.

За наявності посадової інструкції потенційний працівник буде чітко знати права та обов'язки, що покладаються на нього під час виконання ним службових обов'язків, що унеможливить конфлікт між ним та керівником з приводу їхнього виконання.

Під час складання посадової інструкції керівник не може змінювати кваліфікаційних вимог до посади (професії) щодо освіти (відповідного напрямку підготовки), передбачених кваліфікаційною характеристикою цієї посади (професії).

Крім того, п. 11 Загальних положень Довідника передбачено, що особи, які не мають відповідної освіти або стажу роботи, встановлених кваліфікаційними вимогами, але мають достатній практичний досвід та успішно виконують у повному обсязі покладені на них завдання та обов'язки, можуть бути, як виняток, залишені на обійманій посаді або призначені на відповідні посади за рекомендацією атестаційної комісії.

Отже, посадові інструкції розробляє і затверджує керівник на основі типових кваліфікаційних характеристик, ураховуючи конкретні завдання та обов'язки, функції, права, відповідальність працівників та особливості штатного розпису територіального (відокремленого) підрозділу патрульної поліції.

Слід також пам'ятати, що найменування напрямку службової діяльності (професії або посади), зазначене в посадовій інструкції працівника, має відповідати штатному розпису, наказу (розпорядженню) про прийняття на службу в патрульну поліцію та їх слід розробляти на основі Класифікатора професій, відповідної кваліфікаційної характеристики професії згідно з Довідником.

Не слід недооцінювати значення посадових інструкцій, оскільки вони:

- установлюють та закріплюють конкретні завдання й обов'язки працівників, їхні права, відповідальність;
- є нормативним підґрунтям для застосування до працівника заходів впливу;
- інформують працівника про його дії, яких від нього очікують; критерії оцінювання результатів несення служби; орієнтири щодо підвищення рівня кваліфікації в межах конкретної професії.

Посадова інструкція - це обов'язковий кадровий документ, розробка якого є обов'язковою в територіальному (відокремленому) підрозділі патрульної поліції.

Найменування посад (професій), зазначених у посадових інструкціях, завжди мають відповідати виконуваним службовим обов'язкам.

Відсутність посадових інструкцій на посади, що передбачаються в штатному розписі, слід вважати порушенням вимог законодавства про працю, за яке Керівник може нести відповідальність згідно із законодавством.

Так, відповідно до ст. 265 КЗпП посадові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, винні в порушенні законодавства про працю, несуть відповідальність згідно з чинним законодавством.