

УДК: 342.9:351.74:352.07(477)(02)

№ держреєстрації: 0120U105512

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
(ДонДУВС)**

25015, м. Кропивницький, вул. Велика Перспективна, 1

тел. +38 (097) 907 01 07, +38 (066) 678 78 80

ЗАТВЕРДЖУЮ

Т.в.о. першого проректора
університету

доктор юридичних наук, доцент



Ганна БУГА

11 2024 р.

**ЗВІТ
ПРО НАУКОВО-ДОСЛІДНУ РОБОТУ**

**ПРАВОВІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ І ПІДРОЗДІЛІВ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ
БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ**

(остаточний)

Керівник НДР
доктор юридичних наук,
професор

Андрій Захарченко

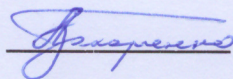
Результати роботи розглянуто Науковою радою Донецького державного університету внутрішніх справ, протокол від 11 лютого 2024 р. № 11

2024

СПИСОК АВТОРІВ

Керівник теми:

Завідувач науково-дослідної лабораторії публічної безпеки громад факультету № 2 Донецького державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор

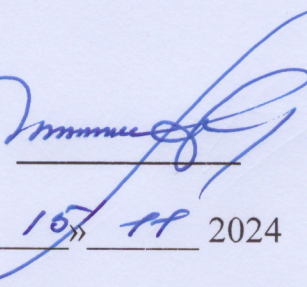


« 15 » 11. 2024

А.М. Захарченко
(вступ; підрозділи 1.1, 1.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, висновки)

Виконавці:

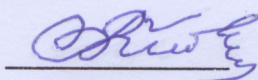
Ректор Донецького державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор



« 15 » 11 2024

С.С. Вітвіцький
(підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.6)

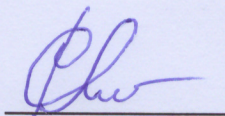
Головний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії публічної безпеки громад факультету № 2 Донецького державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор



« 15 » 11 2024

А.Г. Бобкова
(підрозділи 1.2, 2.3, 2.5, 2.6, 2.7)

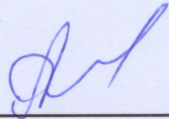
Старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблемних питань правоохоронної діяльності Криворізького навчально-наукового інституту Донецького державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор



« 15 » 11 2024

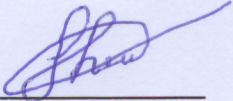
С.М. Алфьоров
(підрозділи 2.1, 2.2, 2.4, 2.6)

Начальник відділу організації наукової роботи Донецького державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент


« 15 » 11 2024

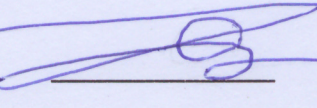
Г.С. Буга
(підрозділ 1.1)

Старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії публічної безпеки громад факультету № 2 Донецького державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент


« 15 » 11 2024

А.В. Коваленко
(підрозділи 2.1, 2.3)

Провідний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії публічної безпеки громад факультету № 2 Донецького державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент


« 15 » 11 2024

С.М. Князєв
(підрозділи 2.2, 2.4)

РЕФЕРАТ

ПРАВОВІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ І ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

Наукова робота складається зі вступу, основної частини, висновків. Загальний обсяг наукової роботи становить 131 сторінку. Посилання на використані джерела оформлено в тексті (всього 279 посилань).

Ключові слова: Національна поліція України; органи місцевого самоврядування; публічна безпека і порядок; взаємодія; колегіальні органи; регіональні (місцеві) правоохоронні програми; громадські формування з охорони громадського порядку; масові заходи; правовий режим воєнного стану; організація дорожнього руху.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають між органами (підрозділами) Національної поліції та органами місцевого самоврядування у зв'язку із забезпеченням публічної безпеки і порядку.

Метою дослідження є обґрунтування пропозицій з удосконалення правових форм взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.

Методологічну основу складає сукупність загальних методів наукового пізнання, а також спеціальних методів, що застосовуються у юридичній науці.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що виконана робота є одним із перших у вітчизняній юридичній науці досліджень, присвячених розв'язанню теоретичних та прикладних проблем правового регулювання взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. В дослідженні вперше на системному рівні охарактеризовано правові форми взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування у зазначеній сфері суспільних відносин.

Основні положення та висновки наукової роботи оприлюднено у наукових публікаціях, серед яких: 2 колективні монографії, 6 наукових статей; 1 науково-практичні рекомендації; 1 науковий нарис; 6 тез доповідей на науково-практичних заходах.

Результати наукової роботи можуть бути використані: 1) у законотворчій діяльності – при розробці нових та доопрацюванні чинних нормативно-правових актів, що становлять правову основу взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) у правозастосовній діяльності органів (підрозділів) Національної поліції та органів місцевого

самоврядування щодо спільного забезпечення публічної безпеки і порядку; 3) в освітньому процесі – при підготовці лекцій і навчальних посібників з дисциплін, в яких висвітлюються окремі питання правового забезпечення взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування; 4) у науково-дослідній діяльності – для подальшого дослідження правових аспектів взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування.

Проведене дослідження є завершеною працею, в якій представлено комплексну характеристику правових форм взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, а також обґрунтовано пропозиції з удосконалення чинного законодавства і правозастосовної практики щодо взаємодії між цими органами у зазначеній сфері суспільних відносин.

За підсумками наукового дослідження підготовлено монографію «Правові форми взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку».

Керівник НДР
доктор юридичних наук,
професор

Андрій Захарченко

З М І С Т

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ЩОДО ПРАВОВИХ ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ І ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ	10
1.1. Загальнотеоретична характеристика правових форм взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.....	10
1.2. Правова основа взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.....	21
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ПРАВОВИХ ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ І ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ	39
2.1. Інформування органів місцевого самоврядування про діяльність органів і підрозділів Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.....	39
2.2. Створення та організація роботи міжвідомчих колегіальних органів з питань забезпечення публічної безпеки і порядку.....	44
2.3. Розроблення та виконання програмних документів з питань забезпечення публічної безпеки і порядку.....	59
2.4. Організація діяльності громадських формувань з охорони публічного порядку.....	75
2.5. Забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів.....	87
2.6. Здійснення заходів правового режиму воєнного стану щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.....	97
2.7. Спільне вирішення питань безпеки та організації дорожнього руху.....	115
2.8. Реалізація спільних проєктів, спрямованих на забезпечення публічної безпеки і порядку.....	125
ВИСНОВКИ	132

ВСТУП

Однією з важливих складових в організації діяльності Національної поліції України є послідовне впровадження концепції «Community Policing», яка передбачає постійну взаємодію поліції з громадськістю та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства з метою спільного формування безпекового простору. В межах розвитку моделі поліцейської діяльності, орієнтованої на потреби громад, впродовж останніх років Національною поліцією України започатковано низку проектів, що реалізуються у співпраці з органами місцевого самоврядування, як-то «Поліцейський офіцер громади», «Сусідська варта», «Офіцери служби освітньої безпеки», і ін. Робота за цими напрямками продовжується і в умовах дії правового режиму воєнного стану, за якого органи й підрозділи Національної поліції та органи місцевого самоврядування поєднують повсякденні функції з виконанням завдань щодо відсічі та стримування збройної агресії російської федерації. При цьому згідно з Планом основних заходів Національної поліції України на 2024 рік забезпечення безпеки громад визнано одним з пріоритетів діяльності Національної поліції¹. Планом заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027, також передбачено низку заходів, що мають реалізовуватися Національною поліцією у співпраці з органами місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується планованого запровадження та реалізації безпекової ініціативи «Безпечна громада» з метою проведення аналізу поведінкових патернів, виявлення потенційно ризикованої поведінки та миттєвої ідентифікації учасників ризикованих ситуацій².

Створення сприятливих умов для співпраці органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку значною мірою залежить від наявності належної правової основи таких відносин. З урахуванням цього, Законом України «Про Національну поліцію» закріплено положення, що передбачають необхідність взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування та спрямування діяльності поліції на задоволення потреб територіальних громад. Низка положень з окремих питань взаємодії зазначених органів міститься у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про дорожній рух», деяких інших нормативно-правових актах, прийнятих на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Однак, на сьогодні положення чинного

¹ План основних заходів Національної поліції України на 2024 рік. *Офіційний вебпортал Національної поліції України*. URL: <https://media-www.npu.gov.ua/npu-pre-prod/sites/1/plan%20zahodiv2024.pdf>.

² Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2024 р. № 792-р. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-spryamovanykh-na-vykonannia-komple-a792r>.

законодавства щодо такої взаємодії не позбавлені прогалин та неточностей, є недостатньо конкретизованими, внаслідок чого потенційні позитивні можливості взаємодії між цими органами реалізуються не в повній мірі.

В останні роки питання взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування привертають увагу багатьох представників юридичної науки. Зокрема, цим питанням присвячено наукові праці К.І. Анісімова, В.Є. Барби, О.С. Дніпрова, А.В. Долинного, О.В. Забожчук, М.В. Завального, Є.В. Зозулі, А.М. Клочка, М.В. Корнієнка, О.В. Крижановської, С.М. Лелета, О.А. Моргунова, А. В. Новіченка, А.Г. Пишної, Т.А. Плугатар, С.І. Шевченка та інших авторів. При цьому деякі з існуючих недоліків правової основи і практики взаємодії зазначених органів дотепер залишались поза увагою науковців. Окремі висновки і пропозиції, раніше сформульовані у науковій літературі, мають дискусійний характер і потребують доопрацювання. Зокрема, це стосується теоретико-прикладних положень щодо таких форм взаємодії цих органів, як: інформування органів місцевого самоврядування про діяльність органів і підрозділів Національної поліції; створення та організація роботи міжвідомчих колегіальних органів, що уповноважені розглядати питання забезпечення публічної безпеки і порядку; розроблення та виконання програмних документів з питань забезпечення публічної безпеки і порядку; організація діяльності громадських формувань з охорони публічного порядку; забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів; здійснення заходів правового режиму воєнного стану, що спрямовані на забезпечення публічної безпеки і порядку, і ін. Слід також відзначити, що згідно з наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 червня 2020 р. № 454 розвиток партнерства та взаємодії органів і підрозділів системи МВС з органами місцевого самоврядування визнано одним з пріоритетних напрямів наукових досліджень³.

Наведене вище вказує на актуальність зазначеної тематики та доцільність її наукової розробки.

У цій монографії представлено узагальнені результати науково-дослідної роботи за темою «Правові форми взаємодії органів і підрозділів Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку» (державний реєстраційний номер 0120U105512), що здійснювалася у Донецькому державному університеті внутрішніх справ у 2020-2024 роках.

У межах виконаного дослідження обґрунтовано низку пропозицій з удосконалення чинного законодавства і правозастосовної практики, врахування яких може сприяти покращенню взаємодії між органами (підрозділами) Національної поліції та органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Монографія може становити інтерес для науковців, працівників

³ Про затвердження тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020 – 2024 роки: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11 червня 2020 р. № 454. URL: <https://dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2023/09/tematyka.pdf>.

Національної поліції України, органів місцевого самоврядування, суб'єктів нормотворчої діяльності, здобувачів вищої освіти за спеціальностями «Право» і «Правоохоронна діяльність», та всіх, хто цікавиться питаннями правового забезпечення формування безпечного середовища.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ЩОДО ПРАВОВИХ ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ І ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

1.1. Загальнотеоретична характеристика правових форм взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку

Забезпечення публічної безпеки і порядку потребує комплексу злагоджених дій багатьох суб'єктів, наділених владними повноваженнями у правоохоронній, економічній, соціально-політичній та інших сферах життєдіяльності суспільства. При цьому поряд із органами Національної поліції, що наділені спеціальною компетенцією із забезпечення публічної безпеки і порядку, досить значущу роль у цих відносинах виконують органи місцевого самоврядування, які є найбільш наближеною до населення ланкою публічної влади і безпосередньо зацікавлені у підтримці безпечного середовища на підвідомчих територіях.

Зокрема, характеризуючи роль органів місцевого самоврядування в цій сфері, Є. В. Зозуля слушно констатує, що одним із їхніх головних завдань є забезпечення правопорядку на своїй території. Адже від рівня безпеки в громаді залежить і добробут людей, від швидкого й ефективного реагування на злочини – їхня захищеність, а від превентивної роботи – менша кількість правопорушень і злочинів у майбутньому⁴.

З урахуванням важливості налагодження співпраці між цими органами, на рівні Закону України «Про Національну поліцію» прямо передбачено, що поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад (ст. ст. 5, 11 Закону)⁵.

Наведені законодавчі положення цілком відповідають ідеям щодо впровадження у діяльність органів Національної поліції моделей поведінки, для позначення яких традиційно вживається англійський термін «Community Policing». Community Policing – це підхід до щоденної роботи поліції, побудований на принципах постійної комунікації, де поліція та місцева громада відчують спільну відповідальність за безпеку, місцеві проблеми вирішуються у взаємодії з населенням та відповідальними органами влади,

⁴ Зозуля Є.В. Взаємодія органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування та громадою у сфері охорони правопорядку (історія, сучасний стан, напрями розвитку). *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 3 (72). С. 31.

⁵ Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379. (Із змінами).

поліція реагує на місцеві потреби й вимоги, які визначає громада. Community Policing є складовою частиною повсякденної роботи поліції у таких країнах, як Бельгія, Болгарія, Кіпр, Чехія, Данія, Німеччина, Естонія, Іспанія, Ірландія, Італія, Латвія, Литва, Нідерланди, Польща, Велика Британія та США⁶. Доцільність слідування такому підходу у поліцейській діяльності нині визнається і в Україні⁷.

Беручи до уваги зміст вищезгаданих статей Закону України «Про Національну поліцію», варто звернутися до напрацювань гуманітарних та суспільних наук стосовно тлумачення категорії «взаємодія», що є базовою для здійснюваного дослідження. Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття «взаємодія» визначається як взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-чим-небудь⁸. Як філософська категорія «взаємодія» відображає особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, в свою чергу зумовлює зміну його стану. При цьому у філософській науці наголошується, що фундаментальне значення категорії «взаємодія» для філософії і наукового пізнання зумовлене тим, що вся людська діяльність у реальному світі, практика, саме наше існування і відчуття його реальності (неілюзорності) ґрунтуються на різноманітних, передусім предметних взаємодіях, які людина здійснює і використовує як засіб пізнання, знаряддя дії, спосіб організації буття⁹.

Для позначення взаємодії між певними учасниками суспільних відносин у низці джерел також використовується поняття «соціальна взаємодія», під яким пропонується розуміти систему взаємообумовлених соціальних дій, зв'язаних циклічною залежністю, при якій дія одного суб'єкта є одночасно причиною і наслідком у відповідь дій інших суб'єктів¹⁰.

Поняття «взаємодія» широко використовується й у юридичній науці, представники якої розкривають це поняття в контексті загальноправових та галузевих досліджень. Зокрема, досліджуючи форми взаємодії органів державної влади і об'єднань громадян, Н.П. Гаєва конкретизує, що з позицій юридичного тлумачення взаємодія пов'язується із взаємним зв'язком та

⁶ Взаємодія поліції та громади («Community Policing»). URL: https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/com_pol.pdf; Назимко Є.С., Буга Г.С., Князев С.М. Поняття Community Policing. *Правова позиція*. 2023. № 2 (39). С. 184-187; Назимко Є.С., Буга Г.С., Князев С.М. Зарубіжний досвід взаємодії поліції та територіальних громад на засадах партнерства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 705-707.

⁷ Практичний посібник для поліцейських, що взаємодіють з громадою. *Офіційний вебпортал Національної поліції України*. URL: <https://www.npu.gov.ua/diyalnist/reforma-policiyi/vzayemodiya-z-gromadoyu>; Впровадження «Community Policing» в умовах війни та воєнного стану. URL: <https://www.helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2023/03/Vprovadzhennia-Community-Policing-v-umovakh-viyny-ta-voennoho-stanu.pdf>; Безпека та правопорядок в умовах воєнного стану в громадах поза бойовими діями. URL: <https://www.helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2022/10/Bezpeka-v-hromadakh-Odeska-oblast.pdf>.

⁸ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. С. 125.

⁹ Філософський енциклопедичний словник. Київ: Абрис, 2002. С. 77-78.

¹⁰ Ібрагімова К.О. Дефініція поняття «соціальна взаємодія», її види та основні теорії. *Проблеми інженерно-педагогічної освіти*. 2013. № 40-41. С. 289.

взаємною підтримкою будь-яких сторін при розв'язанні спільних завдань, урегульованих правом, що здійснюється як однією, так і іншою стороною. В свою чергу поняття «взаємний зв'язок» є збірним, яке включає: 1) взаємну повагу та узгодження інтересів сторін; 2) взаємообумовленість процесів впливу однієї сторони на іншу; 3) об'єднання зусиль сторін для вирішення того чи іншого питання, тобто організацію спільних дій; 4) взаємоконтроль¹¹. Також заслуговують на увагу висновки С.Д. Богданової, яка пропонує загальне визначення категорії «взаємодія» як правового явища, а саме розуміючи його як складовий процес впливу врегульованих нормами законодавства суспільно-правових відносин між певною кількістю їх учасників, який має чітку мету та завдання в окреслений період часу, способи та методи їх досягнення, що виражаються через зміст наявних повноважень та компетенцій учасників відповідних суспільно-правових відносин. Відповідно до цього визначення дослідницею виокремлено ознаки, притаманні «взаємодії» як суто правовій категорії: взаємодія є елементом суспільно-правових відносин, який виражається у можливості впливу учасниками таких відносин один на одного; під впливом взаємодії пропонується вважати процес координації між учасниками відповідних суспільно-правових відносин¹².

На основі аналізу визначень взаємодії, які використовуються в адміністративно-правовій теорії, О. Стрельченко виділила такі ознаки цього явища:

- діяльність по здійсненню спільних завдань, яка виконується в межах визначених нормативно-правовими актами повноважень, ґрунтується на принципі законності, що зумовлює використання чітко встановлених методів і форм;

- ця діяльність вимагає залучення значної кількості суб'єктів, наділених широким колом повноважень;

- суб'єкти взаємодії постійно впливають один на одного, внаслідок зазначеного впливу виникають ефективні управлінські рішення відповідно до вирішення поставлених завдань;

- діяльність суб'єктів взаємодії проводиться в межах визначеної законодавцем компетенції, внаслідок чого проявляється та характеризується зміст і сутність, обсяг такої взаємодії;

- рухомою ознакою цієї діяльності є ініціативність однієї зі сторін суб'єктів взаємодії;

- суб'єктам взаємодії притаманний незалежний, рівноправний характер стосунків, що базується на партнерських відносинах, які розриваються у разі вирішення поставленої задачі на досягнення встановленої мети;

¹¹ Гасва Н.П. *Форми взаємодії органів державної влади і об'єднань громадян: теоретичний аспект. Держава і право.* 2010. Вип. 49. С. 134.

¹² Богданова С.Д. Категорія «взаємодія» як фактор у контексті діяльності суб'єктів конституційного права. *Часопис Київського університету права.* 2018. № 2. С. 107.

– має програмний упорядкований характер¹³.

У розвиток наведених положень слід також відзначити, що у деяких наукових працях, безпосередньо присвячених дослідженню правових аспектів взаємодії органів Національної поліції (раніше – органів внутрішніх справ) з органами місцевого самоврядування, запропоновано визначення поняття взаємодії саме між цими органами з конкретизацією її ознак.

Зокрема, Ю. С. Торкайло визначив взаємодію органів внутрішніх справ з органами місцевого самоврядування як врегульовану правовими та адміністративно-правовими нормами, погоджену за метою, часом і місцем необхідну спільну діяльність міліції і державних органів та органів місцевого самоврядування, за якої вони реалізують взаємний вплив один на одного і на суспільні відносини задля виявлення відхилень від встановлених норм і порушень принципів законності, ефективності спільної діяльності з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, запобігання правопорушенням, боротьби зі злочинністю¹⁴.

За визначенням О.В. Батраченка, взаємодія Національної поліції з іншими суб'єктами у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку – це вид правовідносин, в які вступають органи поліції різного рівня з правоохоронними органами, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями з метою підвищення ефективності діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, шляхом організації і планування спільних заходів в цій сфері, об'єднання інформаційних, технічних, людських та інших ресурсів для спільного їх використання. Водночас конкретизовано, що взаємодія Національної поліції з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування переважно побудована за принципом рівноправної, спільної участі у розробці та провадженні заходів, спрямованих на підтримання та підвищення рівня публічної безпеки та порядку¹⁵.

На думку О.В. Забожчук під взаємодією Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування варто розуміти систему (комплекс) відповідних заходів, погоджених за характером, часом і місцем, що передбачає своєчасний обмін інформацією між Національною поліцією України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, взаємний контроль і відповідальність, а також злагодженість та одночасність проведення запланованих заходів, здійснюваних з метою ефективного забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і

¹³ Стрельченко О. Адміністративно-правова характеристика взаємодії Національної поліції України з громадськістю. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 153.

¹⁴ Торкайло Ю. С. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ з інституціями держави та структурами громадянського суспільства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2012. С. 188.

¹⁵ Батраченко О.А. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. ... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Суми: СумДУ, 2017. С. 103-104, 106.

держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці)¹⁶.

М.В. Корнієнко під взаємодією в контексті обраної проблематики пропонує розуміти спільну взаємоузгоджену діяльність територіальних підрозділів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування та іншими органами державної влади, громадськістю, яка спрямована на досягнення спільної мети – забезпечення належного захисту прав і свобод людини, публічної безпеки і порядку, дотримання законності, протидії злочинності¹⁷.

Поряд із цим В.Є. Барба пропонує визначити взаємодію органів місцевого самоврядування з територіальними підрозділами поліції як соціально обумовлену, узгоджену діяльність, яка виражена у співпраці між суб'єктами взаємодії з використанням відповідних форм і методів для досягнення спільної мети. Водночас автор характеризує окремі елементи, наведені у цьому визначенні, зокрема, обумовлює, що узгодженість діяльності означає, що вона здійснюється за попереднім погодженням, шляхом обміну інформацією, розроблення планів, стратегій діяльності, визначення актуальних напрямів, розроблення алгоритмів дій. Спільною метою є кінцевий результат, якого намагаються досягнути сторони, а саме: підтримання правопорядку в цілому та забезпечення безпечного середовища для життєдіяльності людини¹⁸.

У зв'язку із формуванням вищенаведених позицій вбачається, що представлення взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції та органів місцевого самоврядування як окремого правового поняття, щодо якого формулюється окреме наукове визначення (дефініція), навряд чи є виправданим, адже сутність взаємодії не може змінюватися залежно від кола її суб'єктів (громадяни, громадські об'єднання, різні органи державної влади, підприємства, установи, організації, тощо). Тому більш прийнятним здається підхід, за якого в межах правового дослідження відповідних відносин за основу братиметься базове визначення загальної категорії «взаємодія», яке можна поширити на відносини між різними суб'єктами. В цьому контексті доволі слушною є думка авторів, що визначають взаємодію як процес спільної діяльності двох або більше суб'єктів, які здійснюють вплив один на одного, що змінює якісні характеристики діяльності кожного з них, та який в умовах взаємозв'язку пов'язує їх між собою для досягнення спільної мети¹⁹. Водночас, застосування такого методологічного підходу не виключає

¹⁶ Забожчук О.В. Адміністративно-правові засади взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: дис. ... д-ра філософії за спеціальністю 081 «Право». Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 114.

¹⁷ Корнієнко М.В. Адміністративно-правові основи взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 382.

¹⁸ Барба В.Є. Взаємодія Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку: монографія. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. С. 79-82.

¹⁹ Михайловська О.В. Наукові підходи до розуміння сутності поняття «взаємодія» в системі «влада-громадськість». *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2021. № 2. С. 73.

визнання того факту, що зміст (конкретні прояви) взаємодії різних суб'єктів (в тому числі органів (підрозділів) Національної поліції та органів місцевого самоврядування) характеризується певними особливостями.

Зважаючи на те, що основним об'єктом взаємодії органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування є забезпечення публічної безпеки і порядку, слід відзначити, що поняття «публічна безпека і порядок» широко вживається у Законі України «Про Національну поліцію» та кореспондуючих з ним нормативно-правових актах, але не одержало законодавчого визначення. У зв'язку з цим у науковій літературі висловлюються різні точки зору стосовно змісту цього поняття та його співвідношення з поняттям «громадська безпека і порядок», яке також міститься у багатьох нормативно-правових актах (в тому числі у Законі України «Про національну безпеку України»²⁰) та інших джерелах²¹. З урахуванням цього, не вдаючись до викладення всього різноманіття наукових позицій стосовно порушеного питання варто обумовити, що в межах цього дослідження поняття «публічна безпека і порядок» розуміється як таке, що позначає стан захищеності життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина від загроз природного й соціального характеру, за якого учасники суспільних відносин додержуються загальноновизнаних правил і норм поведінки.

Характеризуючи взаємодію поліції та органів місцевого самоврядування, представники юридичної науки наголошують, що головна мета взаємодії – забезпечення єдності дій, взаємодопомоги та об'єднання зусиль для успішного вирішення спільних завдань. При цьому взаємодія та взаємна допомога мають бути чітко узгоджені як щодо мети (задачі) дій, так і щодо місця та часу проведення спільних заходів. Без ефективної взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування неможливе повне, об'єктивне і всебічне вирішення поставлених перед нею завдань щодо охорони громадського порядку та здійснення суспільної безпеки. Взаємодія поліції з органами місцевого самоврядування з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки реалізується: 1) єдиним розумінням поставлених перед ними завдань, твердим знанням загальних та особливих обов'язків та способів їх виконання всіма взаємодіючими органами; 2) знання оперативної обстановки; 3) наявністю стійкого та безперервного зв'язку,

²⁰ Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241. (Із змінами).

²¹ Крищенко А.С. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 206-213; Барба В.С. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 32-36; Панова О.О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків. 2019. С. 55-64; Тихомиров Д.О. Громадська та публічна безпека: проблеми співвідношення. *Наше право*. 2020. № 4. С. 34-38; Євдокименко С.А. Сучасний стан визначеності громадської безпеки та її розмежування з правовою категорією публічної безпеки і порядку. *Європейські перспективи*. 2021. № 2. С. 175-180; Дубенко О.М. Публічна безпека та порядок як комплексне явище в поліцейській діяльності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 1. С. 138-142; і ін.

постійної взаємної інформації про отримані нові дані в оперативній обстановці та дії з охорони громадського порядку та забезпечення суспільної безпеки²².

Водночас у наукових публікаціях підкреслюється, що без належної взаємодії зазначених органів неможливе належне забезпечення публічної безпеки та порядку²³. Результативність діяльності та злагодженість такої взаємодії зумовлюють якісний стан правопорядку та ефективність його забезпечення в цілому²⁴. Як зазначає О.С. Дніпров, покращення взаємовідносин поліції із органами місцевого самоврядування залишається одним із основних завдань при реформуванні правоохоронної системи, категоричним імперативом при розбудові довірливої, консолідуючої взаємодії Національної поліції, органів влади та суспільства на сучасному етапі розвитку державності в Україні²⁵.

Як об'єктивно існуюче явище взаємодія органів (підрозділів) Національної поліції та органів місцевого самоврядування має зовнішнє вираження у вчиненні цими органами сукупності взаємопов'язаних дій. Зважаючи на значну кількість та різноманітність таких дій, в межах характеристики взаємодії цих органів у наукових працях виокремлюються різні її складові з використанням різних критеріїв.

Зокрема, К.І. Анісімов дійшов висновку, що роль органів місцевого самоврядування в організації взаємодії поліції та територіальних громад має соціально обумовлений характер та реалізується у таких напрямках:

- визначення, у взаємодії із територіальними органами Національної поліції, пріоритетних завдань щодо охорони публічного порядку й безпеки, а також планів роботи щодо реалізації правоохоронної функції;
- здійснення публічного контролю за станом охорони публічного порядку та безпеки;
- заслуховування звітів керівників територіальних органів Національної поліції щодо рівня криміногенної обстановки на території обслуговування та стану забезпечення публічного порядку та безпеки;
- заохочення, в межах компетенції, працівників територіальних органів Національної поліції, а також внесення пропозицій про застосування заходів дисциплінарного стягнення за порушення працівниками службової дисципліни;
- участь у фінансуванні та матеріально-технічному забезпеченні

²² Завальний М. Сутність та завдання взаємодії Національної поліції з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Випуск 3. Т. 1. 2018. С. 147; Новіченко А. Взаємодія поліції та органів місцевого самоврядування у забезпеченні правопорядку в Україні. *Європейські перспективи*. 2022. № 1. С. 54.

²³ Пишна А.Г. Взаємодія органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 387.

²⁴ Крижановська О.В. Форми реалізації взаємодії Національної поліції з органами публічної влади у сфері забезпечення правопорядку. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Том. 1. С. 82.

²⁵ Дніпров О.С. Окремі аспекти взаємодії Національної поліції з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічного порядку. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 16.

регіональних програм правоохоронної спрямованості²⁶.

В дисертаційному дослідженні О.В. Забожчук запропоновано підхід, згідно з яким для розкриття змісту взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування дослідниця оперує категоріями «напрями взаємодії», «форми взаємодії» та «методи взаємодії». А саме, обумовлено, що діяльність Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснюється за допомогою тісної взаємодії за такими основними напрямками, як: інформаційно-аналітичний, правотворчий та правоохоронний (превентивна та правозастосовна діяльність), а також напрям ресурсного забезпечення та виховної діяльності²⁷.

Під «формою взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» розуміється нормативно урегульований зовнішній прояв (вираження) функціонально-обумовлених заходів Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, узгоджених за часом, місцем та засобами для досягнення спільної мети щодо забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці). Серед основних форм взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування авторка називає такі, як: 1) обмін інформацією; 2) розробка планів реалізації спільних заходів; 3) організація та проведення спільних нарад, переговорів конференцій, тощо; 4) створення спільних робочих груп, а також відповідних координаційних комісій; 5) практична реалізація спільно запланованих заходів; 6) спільне підведення підсумків результатів здійснюваної взаємодії²⁸.

Під методами взаємодії Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування О.В. Забожчук пропонує розуміти різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб на процес забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці). При цьому конкретизовано, що у процесі взаємодії цих органів використовується комплекс організаційно-правових методів, серед яких можна відзначити такі: 1) прогнозування; 2) планування; 3) координації

²⁶ Анісімов К.І. Взаємодія поліції та територіальних громад на засадах партнерства: адміністративно-правовий вимір: Дис. ... д-ра філософії за спеціальністю 081 «Право». Донецький державний університет внутрішніх справ. Кропивницький, 2022. С. 114.

²⁷ Забожчук О.В. Адміністративно-правові засади взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: Дис. ... д-ра філософії за спеціальністю 081 «Право». Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 118-144.

²⁸ Забожчук О.В. Зазначена праця. С. 219-220.

діяльності; 4) вироблення спільних рішень; 5) погодження актів і рішень; 6) контролю за виконанням прийнятих рішень; 7) інформаційного забезпечення; 8) інструктування; 9) делегування повноважень; 10) матеріально-фінансове забезпечення прийнятих рішень; 11) робота з кадрами²⁹.

Дещо інший підхід до розкриття змісту взаємодії поліції та органів місцевого самоврядування запропоновано у дослідженні А.В. Новіченка. А саме, цей автор зазначає, що форми взаємодії поліції та органів місцевого самоврядування можна розділити та організаційні та функціональні. До організаційних форм взаємодії віднесено: 1) встановлення правових засад взаємодії; 2) утворення спільних координаційних та дорадчих органів (координаційних рад, комісій та комітетів); 3) розробку комплексних програм боротьби зі злочинністю, планів спільних заходів, у тому числі щодо діяльності в особливих умовах; 4) спільне планування заходів, що проводяться; 5) узгодження прийнятих рішень. Серед функціональних форм дослідник називає такі, як: 1) проведення спільних заходів та операцій, у тому числі навчань та тренувань; 2) спільне надання допомоги підлеглим органам і участь у навчанні кадрів; 3) вивчення передового досвіду роботи та його поширення; 4) взаємний обмін інформацією; 5) колегіальна підготовка інформації для подання до вищих органів влади³⁰.

Більш деталізований перелік форм взаємодії вищевказаних органів пропонує виокремлювати М.В. Корнієнко. Зокрема, констатовано, що аналіз джерел дозволив встановити основні форми взаємодії територіальних органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями у процесі забезпечення охорони публічного порядку та безпеки, а саме:

- розробка й прийняття спільних нормативних актів та управлінських рішень;
- спільне проведення аналізу стану правопорядку і законності;
- взаємний обмін інформацією про стан охорони публічної безпеки й порядку й виконання спільних дій;
- створення спільних інституцій (координаційних центрів, оперативних штабів, комісій) для організації та здійснення взаємодії;
- розроблення і прийняття узгоджених планів спільних заходів з охорони публічного порядку і запобігання правопорушенням;
- розроблення і прийняття узгоджених планів заходів з охорони публічного порядку і публічної безпеки в період встановлення дії режимів надзвичайного або воєнного стану;
- планування та реалізація заходів з забезпечення дотримання санітарно-епідеміологічних режимів та проведення карантинних обмежень;
- надання допомоги виборчими комісіями при забезпеченні

²⁹ Забожчук О.В. Зазначена праця. С. 220.

³⁰ Новіченко А. Взаємодія поліції та органів місцевого самоврядування у забезпеченні правопорядку в Україні. *Європейські перспективи*. 2022. № 1. С. 54-55.

правопорядку під час проведення виборчих компаній та референдумів;

- розробка узгоджених планів спільних дій з охорони публічного порядку і безпеки під час проведення масових заходів;

- організаційна та практична допомога підрозділів поліції у створенні громадських об'єднань з охорони правопорядку та організації навчання їх членів формам і методам роботи;

- розробка спільних програм та планів з профілактики правопорушень, сприяння правоохоронним органам у превентивній роботі з особами, що вчиняють домашнє насильство, зловживають алкогольними напоями, вживають наркотичні речовини, а також проведення заходів з попередження безпритульності та правопорушень серед дітей;

- співпраця з облаштування поліцейських дільниць та організації роботи дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громади;

- спільна просвітницька діяльність з поширення правових знань, виховання правосвідомості та правової культури;

- заслуховування звітів керівників територіальних підрозділів поліції та дільничних офіцерів поліції про стан правопорядку та існуючі проблеми його забезпечення³¹.

Поряд із цим, звертаючись до дослідження відповідного питання, В.Є. Барба констатував наявність певних методів та форм забезпечення публічної безпеки та порядку територіальними підрозділами Національної поліції у взаємодії з органами місцевого самоврядування. При цьому, оперування словосполученням «методи та форми» здійснено без розмежування категорій «метод» та «форма». А саме, констатовано, що у діяльності територіальних підрозділів поліції та органів місцевого самоврядування із забезпечення публічної безпеки та порядку застосовуються такі форми та методи:

- 1) інформаційне забезпечення про стан публічної безпеки та порядку, про заходи щодо його охорони тощо;

- 2) спільне планування, розроблення комплексних цільових програм та проведення окремих заходів;

- 3) формування у структурі органів місцевого самоврядування окремих елементів, які відають питаннями забезпечення публічної безпеки та порядку територіальної громади (комісій, відділів, органів) тощо;

- 4) здійснення функції контролю за діяльністю територіальних підрозділів поліції;

- 5) сприяння індивідуальній участі громадян в охороні публічного порядку;

- 6) організація діяльності громадських формувань з охорони публічного порядку³².

³¹ Корнієнко М.В. Адміністративно-правові основи взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 382-383.

³² Барба В.Є. Взаємодія Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку: монографія. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. С. 102.

В дисертаційній роботі В.В. Дудченка, присвяченій дослідженню адміністративно-правовий засад взаємодії органів ювенальної превенції та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання правопорушенням у дитячому середовищі, під формами взаємодії цих органів запропоновано вважати комплекс узгоджених заходів суб'єктів, які взаємодіють, спрямованих на досягнення спільної мети, що полягає в попередженні та подальшій протидії вчиненням деліктів у дитячому середовищі. При цьому виокремлено такі форми взаємодії, як розроблення й реалізація спільних планів, окремих заходів; розроблення пропозицій (рекомендацій); організація спільних нарад, засідань круглих столів; проведення консультацій та вирішення нагальних питань, що виникають у процесі взаємодії; обмін інформацією³³.

Проведений аналіз наукових джерел вказує на те, що попри схожість окремих наведених позицій у юридичній науці наразі не сформовано єдиного усталеного підходу як щодо розуміння категорії «форма взаємодії», так і щодо виокремлення переліку певних форм взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції та органів місцевого самоврядування. З урахуванням цього, вбачається, що системному розкриттю змісту взаємодії зазначених органів може сприяти застосування підходу, за яким під формами взаємодії розумітимуться певні усталені напрями (відносно самостійні й однорідні частини) їх спільної узгодженої діяльності, що характеризуються однорідністю та цільовою спрямованістю. При цьому, зважаючи на те, що предметом правового дослідження є діяльність, яка в тій чи іншій мірі підлягає правовому регулюванню, в межах такого дослідження доречно оперувати категорією «правові форми взаємодії», тим самим підкреслюючи приналежність досліджуваної діяльності до правової площини.

З огляду на можливість різної деталізації при виокремленні тих чи інших правових форм взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції та органів місцевого самоврядування спадає на думку, що при вирішенні цього завдання доцільно орієнтуватися на положення відповідного законодавства та практики його застосування, адже зазначення таких форм здійснюється не лише у теоретичних цілях, і має слугувати, насамперед, суто практичним цілям, в тому числі обґрунтуванню пропозицій щодо удосконалення правової основи і практики взаємодії цих органів. Водночас вбачається, що виокремлення різних правових форм взаємодії цих органів певною мірою є умовним, адже будучи складовими єдиного цілого форми взаємодії не є ізольованими одна від одної, і в окремих аспектах перетинаються між собою.

Керуючись таким судженням, можна виокремити такі правові форми взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку: 1) інформування органів місцевого самоврядування про діяльність органів і

³³ Дудченко В.В. Адміністративно-правові засади взаємодії органів ювенальної превенції та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання правопорушенням у дитячому середовищі: Дис. ... д-ра філософії за спеціальністю 081 «Право». Сумський державний університет, 2022. С. 132, 189.

підрозділів Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) створення та організація роботи міжвідомчих колегіальних органів з питань забезпечення публічної безпеки і порядку; 3) розроблення та виконання програмних документів з питань забезпечення публічної безпеки і порядку; 4) організація діяльності громадських формувань з охорони публічного порядку; 5) забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів; 6) здійснення заходів правового режиму воєнного стану щодо забезпечення публічної безпеки і порядку; 7) спільне вирішення окремих питань безпеки та організації дорожнього руху; 8) реалізація спільних проектів, спрямованих на забезпечення публічної безпеки і порядку.

1.2. Правова основа взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку

Правова основа взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку представлена положеннями низки законів і підзаконних нормативно-правових актів, а також правових актів індивідуальної дії, що регламентують різні аспекти взаємодії цих органів у певних формах та становлять підґрунтя для координації їх діяльності у вказаній сфері суспільних відносин.

Серед таких актів визначальне місце належить базовому Закону України «Про Національну поліцію», в якому закріплено загальні (рамкові) положення щодо взаємодії органів поліції з органами місцевого самоврядування, що свідчить про визнання державою важливості налагодження взаємодії між цими органами. Зокрема, Законом встановлено загальне правило, згідно з яким поліція у процесі своєї діяльності має взаємодіяти з органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів (ст. 5). Закріплено вимогу щодо постійного інформування поліцією органів місцевого самоврядування про свою діяльність, в тому числі у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку (ч. 2 ст. 9). Також встановлено обов'язок керівників територіальних органів поліції проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування для налагодження ефективної співпраці, обговорення діяльності поліції, визначення поточних проблем та обрання найефективніших способів їх вирішення. Проте Законом обумовлено, що під час дії воєнного стану громадський контроль поліції у формі проведення таких зустрічей не здійснюється (ч. 1 ст. 88; ст. 90-1).

Для визначення цільових орієнтирів діяльності поліції велике значення має законодавче закріплення вимог, згідно з якими ця діяльність має здійснюватися в тісній співпраці та взаємодії з територіальними громадами на засадах партнерства, спрямовуватися на задоволення їхніх потреб, і

планування цієї діяльності має здійснюватися з урахуванням проблем територіальних громад (ч. 2 ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію»). Оскільки представництво інтересів територіальних громад та прийняття рішень від їх імені здійснюється органами місцевого самоврядування, ці положення Закону додатково вказують на потребу дієвої взаємодії поліції із цими органами.

Ще один законодавчий акт – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – встановлює основні повноваження місцевих рад і їх виконавчих органів, що реалізуються у відносинах з органами (підрозділами) поліції³⁴. Зокрема, цим Законом до виключної компетенції сільських, селищних, міських, районних і обласних рад віднесено повноваження щодо заслуховування на пленарних засіданнях інформації керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території (п. 40 ч. 1 ст. 26; п. 36 ч. 1 ст. 43). Серед власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад передбачено сприяння діяльності органів Національної поліції (підпункт 2 п. «а» ч. 1 ст. 38), а серед делегованих повноважень – утворення комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності (підпункт 4 п. «б» ч. 1 ст. 38). Як свідчить практика, при створенні таких комісій органи місцевого самоврядування включають до їх складу, зокрема, й представників територіальних органів поліції, що є цілком виправданим.

Поряд із вищеназваними законами зазначення на потребу взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування також міститься у Положенні про Національну поліцію³⁵ та положеннях про окремі органи і підрозділи Національної поліції, затверджених наказами МВС України та Національної поліції України³⁶.

Серед законодавчих актів, в яких йдеться про різні прояви взаємодії поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, слід відзначити, зокрема, Кодекс України про адміністративні правопорушення³⁷. Цим Кодексом встановлено правило, згідно з яким орган, що розглядає справу про адміністративне правопорушення, встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення, має вносити у відповідний державний орган чи орган місцевого самоврядування пропозиції про вжиття заходів

³⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. (Із змінами).

³⁵ Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2971. (Із змінами).

³⁶ Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22 січня 2016 р. № 39. *Офіційний вісник України*. 2016. № 16. Ст. 400. (Із змінами); Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 4 грудня 2017 р. № 987. *Офіційний вісник України*. 2018. № 11. Ст. 405; і ін.

³⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

щодо усунення цих причин та умов (ст. 282). Вищевказане правило поширюється й на органи Національної поліції, адже вони уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, зокрема, про порушення громадського порядку (ст. 222). Водночас Кодекс передбачає повноваження органів місцевого самоврядування з координації на відповідній території роботи всіх державних і громадських органів по запобіганню адміністративним правопорушенням (ст. 6). Це стосується й роботи органів Національної поліції за відповідним напрямом.

Важливе місце у регулюванні зазначених відносин належить і Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»³⁸. Цей Закон визначає правовий статус громадських формувань з охорони громадського порядку, і при цьому уповноважує органи місцевого самоврядування спільно з органами Національної поліції організовувати діяльність таких громадських формувань, здійснювати координацію і контроль цієї діяльності (ч. 3 ст. 15, ч. 1 ст. 16).

Низка нормативно-правових актів містять положення про взаємодію поліції і органів місцевого самоврядування щодо такого сегменту публічної безпеки, як безпека дорожнього руху та впорядковане функціонування громадського транспорту. При цьому переважно йдеться про необхідність погодження органами місцевого самоврядування з уповноваженими підрозділами Національної поліції окремих рішень або інших документів, зокрема, щодо: проектів і схем організації дорожнього руху, маршрутів руху пасажирського транспорту (ст. ст. 27, 52³ Закону України «Про дорожній рух»)³⁹; встановлення тимчасових обмежень на рух транспортних засобів при проведенні ремонтних та інших робіт на вулицях і дорогах міст та інших населених пунктів, встановлення порядку використання автомобільних доріг загального користування для проведення народних гулянь та інших масових заходів (п. 4 ст. 20, ч. 1 ст. 36 Закону України «Про автомобільні дороги»)⁴⁰; організації місць зберігання транспортних засобів на відповідній території (ч. 3 ст. 21 Закону України «Про автомобільний транспорт»)⁴¹; розміщення майданчиків для паркування за окремими адресами (п. 8 Правил паркування транспортних засобів)⁴²; видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами у межах смуги відведення автомобільних доріг (п. 16 Типових правил розміщення зовнішньої реклами)⁴³, і ін. Крім того, передбачено включення представників територіальних органів Національної поліції до складу

³⁸ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338. (Із змінами).

³⁹ Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 31. Ст. 338. (Із змінами).

⁴⁰ Про автомобільні дороги: Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2862-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 51. Ст. 556. (Із змінами).

⁴¹ Про автомобільний транспорт: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2344-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 22. Ст. 105. (Із змінами).

⁴² Про затвердження Правил паркування транспортних засобів: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 р. № 1342. *Офіційний вісник України*. 2009. № 96. Ст. 3314. (Із змінами).

⁴³ Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 р. № 2067. *Офіційний вісник України*. 2003. № 52, том 1. Ст. 2817. (Із змінами).

конкурсних комітетів, що утворюються органами місцевого самоврядування для підготовки та проведення конкурсів з перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування (ч. 9 ст. 44 Закону України «Про автомобільний транспорт»).

Згідно зі ст. 9 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані сприяти органам, які здійснюють боротьбу з тероризмом, повідомляти дані, що стали їм відомі, щодо терористичної діяльності або будь-яких інших обставин, інформація про які може сприяти запобіганню, виявленню і припиненню терористичної діяльності, а також мінімізації її наслідків. Зазначене стосується й сприяння органам Національної поліції, яка відповідно до ст. 4 цього Закону входить до кола суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом⁴⁴.

Окремі норми, що стосуються взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування у досліджуваній сфері, також закріплено Законом України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів»⁴⁵. Згідно з цим Законом органи Національної поліції та органи місцевого самоврядування віднесено до кола суб'єктів забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з проведенням футбольних матчів (ст. 7). Водночас вказано на потребу організації взаємодії між цими суб'єктами через утворення координаційного штабу, до складу якого мають входити, зокрема, й представники зазначених органів (ст. 16).

Представлений аналіз нормативно-правових актів, прийнятих на загальнодержавному рівні, дозволяє констатувати, що на сьогодні у законодавстві закріплено основні засади взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування, і з різним ступенем деталізації визначено окремі її форми. Разом з тим вбачається низка проблемних питань, що потребують додаткового опрацювання.

Насамперед, варто відзначити, що деякі дослідники раніше висловлювали позицію про необхідність розробки та затвердження окремого нормативно-правового акта – Порядку взаємодії територіальних органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Зокрема, на думку В.Є. Барби затвердження такого Порядку дозволить досягти узгоджених дій різних суб'єктів, об'єднати та максимально використати їхні зусилля та можливості в охороні публічної безпеки і порядку, уникнути дублювання функцій,

⁴⁴ Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25. Ст. 180. (Із змінами); Захарченко А. М. Участь органів місцевого самоврядування у здійсненні заходів з протидії тероризму. *Протидія проявам тероризму та колабораціонізму в умовах війни: стан та перспективи*: матеріали Всеукраїнського круглого столу (м. Кропивницький, 24 листопада 2023 року). Донецький державний університет внутрішніх справ. Кропивницький, 2023. С. 25-29.

⁴⁵ Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3673-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 9. Ст. 64. (Із змінами).

залучити до профілактичної роботи більшу кількість громадян⁴⁶. Схожу пропозицію наводить і А.М. Ключко, вказуючи, що на підставі Закону України «Про Національну поліцію» Міністерству внутрішніх справ слід прийняти відомчий нормативно-правовий акт, який би містив увесь комплекс питань, що пов'язані із взаємодією органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування⁴⁷.

Таку позицію поділяє й М.В. Корнієнко, котрий пропонує розробити «Положення про взаємодію територіальних підрозділів поліції з органами місцевого самоврядування у сфері охорони публічної безпеки і порядку» та затвердити його наказом МВС України. При цьому обумовлено, що в такому документі слід детально регламентувати та закріпити державний механізм взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері охорони публічного порядку та безпеки як у звичайний період, так і під час дії режимів надзвичайного та воєнного стану; визначити відповідальних суб'єктів координації взаємодії суб'єктів; визначити хто з учасників зобов'язаний здійснювати контроль за станом належної взаємодії суб'єктів та проводити аналіз результатів спільної діяльності⁴⁸.

За підсумками дослідження окремих аспектів взаємодії Національної поліції з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічного порядку О.С. Дніпров наголосив на доцільності розроблення систематизованої методології щодо організації взаємодії підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування та громадськістю, в якій запропоновано закріпити мету й завдання, окремі поняття та аспекти такої взаємодії, її принципи, напрями щодо забезпечення публічного порядку та безпеки, а саме: суб'єктів та керівників органів взаємодії; види взаємодії, особливості взаємного інформування; канали передачі інформації; особливості використання спеціальних засобів та сил поліції, які є у підрозділах; способи та строки перевірки результативності взаємодії. На думку О.С. Дніпрова, у подальшому виникає необхідність закріплення такої методики у певній формі нормативного регулювання як сукупності організаційно-правових дій з урахуванням наукової оцінки⁴⁹. Така теза також наявна у статті Т.А. Плугатар та С.М. Лелета⁵⁰.

Поряд із цим В.В. Кадала, навпаки, заперечує існування потреби у прийнятті окремого нормативно-правового акта для врегулювання

⁴⁶ Барба В.Є. Нормативно-правове регулювання взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку. *Lex Portus*. 2018. № 3 (11). С. 79-80.

⁴⁷ Ключко А.М. Проблеми формування правових основ взаємодії органів Національної поліції, органів місцевого самоврядування та громадських формувань з охорони громадського порядку. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 108.

⁴⁸ Корнієнко М.В. Адміністративно-правові основи взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 383.

⁴⁹ Дніпров О.С. Окремі аспекти взаємодії Національної поліції з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічного порядку. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 20.

⁵⁰ Плугатар Т., Лелет С. Взаємодія органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. *Law. State. Technology*. 2023. Вип. 1. С. 7.

координації органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування, оскільки ці питання вирішені в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про Національну поліцію». На думку цього дослідника, побудова ефективної моделі взаємодії поліції та суспільства через органи місцевого самоврядування під час забезпечення прав і свобод людини неможлива за допомогою якогось нормативного документа, вона має носити гнучкий варіативний характер з огляду на мінливість умов існування суспільства, функціонування поліції та агресивного зовнішнього середовища. У той самий час у законодавчих актах є потреба у більш чіткому викладенні окремих з формулювань⁵¹.

При співставленні наведених позицій можна погодитися з тим, що прийняття окремого спеціального нормативно-правового акта – Порядку взаємодії територіальних органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку – наразі не є доцільним, оскільки: 1) як було продемонстровано вище, питання такої взаємодії певною мірою вже урегульовано різними нормативно-правовими актами, дублювання положень яких було б невиправданим; 2) зазначена сфера охоплює широке коло різних аспектів, частина з яких має вирішуватись на рівні закону, а решта – на рівні загальнодержавних і локальних підзаконних нормативно-правових актів⁵².

З урахуванням цього, замість затвердження єдиного порядку взаємодії між вищевказаними органами більш доречним буде заповнення наявних окремих прогалин та усунення інших недоліків законодавства стосовно такої взаємодії. Конкретні пропозиції щодо внесення відповідних змін і доповнень до законодавчих актів наведено у наступному розділі цього дослідження в контексті характеристики окремих правових форм взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції та органів місцевого самоврядування.

У ракурсі аналізованих питань не можна обійти увагою й той факт, що в Україні впродовж тривалого часу обговорювалася можливість розробки та імплементації законодавчих змін, які б передбачали можливість розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення правопорядку та створення в структурі цих органів місцевої (комунальної, муніципальної) поліції або інших підрозділів, які б виконували правоохоронні функції та отримували фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Зокрема, ще у 2004 р. на законодавчому рівні було закріплено повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з підготовки і внесення на розгляд місцевої ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про кількість працівників такої міліції,

⁵¹ Кадала В.В. Роль територіальних громад у забезпеченні охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2 (63). С. 47.

⁵² Вітвіцький С.С., Захарченко А.М. Правова основа взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2021. № 1 (1). С. 84.

про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов (пп. 1 п. «а» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Водночас наведена норма Закону не одержала практичної реалізації, зокрема, через недостатність коштів місцевих бюджетів, а також через політичні чинники.

Упродовж 2001–2015 рр. було розроблено більше семи тематичних законопроектів, наприклад «Про міліцію місцевого самоврядування» (2002 р.), «Про місцеву поліцію» (2009 р.), «Про варту» (2014 р.), «Про муніципальну поліцію» (2014 р.). В усіх цих законопроектах тією чи іншою мірою висвітлена позиція, за якою місцева поліція повинна перебувати у повному розпорядженні органів місцевого самоврядування, не перебуваючи в системі МВС України чи Національної поліції України. Водночас передбачалося, що координація їх діяльності може здійснюватися виконавчими органами місцевих рад спільно з органами поліції⁵³.

У 2015 р. Верховною Радою України прийнято в першому читанні проект Закону «Про муніципальну варту», який передбачав створення у громадах не місцевої поліції, а інших підрозділів правопорядку. Однак згодом зазначений законопроект було знято з розгляду. Серед причин вагання з ухваленням цього Закону називали відсутність повноцінного розуміння співіснування поліції та муніципальних варт, а також ризики сепаратистських заворушень в умовах воєнного конфлікту з російською федерацією⁵⁴.

Звертаючись до зарубіжного досвіду, варто відзначити, що у східноєвропейських країнах (Естонії, Литві, Польщі, Чехії, Словаччині), які свого часу вибрали курс на гармонізацію законодавства зі стандартами ЄС, функціонують органи місцевої поліції або інші правоохоронні формування, які мають статус органів місцевого самоврядування, утримуються за рахунок місцевого бюджету, і саме місцеві ради мають дискреційне повноваження ухвалювати рішення про створення і ліквідацію відповідних підрозділів. Основними завданнями місцевих формувань із забезпечення правопорядку (незалежно від їх правового статусу) є, зокрема, участь у підтриманні публічного порядку; запобігання вчиненню злочинів та інших правопорушень; охорона муніципального майна; контроль за дотриманням громадянами приписів органів місцевого самоврядування; допомога національній (державній) поліції та іншим державним органам у здійсненні їх повноважень із забезпечення правопорядку на території відповідної

⁵³ Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні : звіт за результатами дослідження / О. Банчук, А. Колохіна, Є. Крапивін, А. Крупник, Б. Малишев, В. Рогальська, О. Сердюк, Х. Тибінка. Київ : ФОП Москаленко, 2019. С. 49–50.

⁵⁴ Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні : звіт за результатами дослідження / О. Банчук, А. Колохіна, Є. Крапивін, А. Крупник, Б. Малишев, В. Рогальська, О. Сердюк, Х. Тибінка. Київ : ФОП Москаленко, 2019. С. 50–51; Проект Закону про муніципальну варту (реєстр № 0974 від 29 серпня 2019 р.). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66571; Орлов В. Правові засади становлення муніципальної варті в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2019. № 1 (66). С. 64.

громади. Водночас у кожній державі місцеві формування правопорядку, крім зазначених вище, виконують окремі, специфічні завдання. Зокрема, підрозділи поліції самоврядування Латвії вживають заходів із соціальної реабілітації певної категорії осіб, а також конвоюють і доставляють осіб, які вчинили адміністративні проступки. Поліція в громадах Чехії та Словаччини додатково контролює безпеку дорожнього руху (це ж здійснює варта громад у Польщі), дотримання правил чистоти в публічних місцях, розслідує і розглядає справи про проступки та інші адміністративні порушення, а муніципальна поліція міста Таллінна забезпечує публічний порядок під час масових заходів, формує бази даних, зокрема щодо проступків⁵⁵.

Досвід створення та функціонування муніципальної поліції має низка західноєвропейських країн, зокрема Франція, Німеччина, Італія, Нідерланди, Іспанія⁵⁶. Зокрема, французьке законодавство передбачає активну роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні правопорядку на відповідній території. Мер визнається представником держави у департаменті, до завдань якого належить вжиття заходів із забезпечення громадської безпеки. Задля виконання цих завдань мерам надано право створення спеціалізованих органів місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на забезпечення громадського порядку та безпеки. Якщо штат муніципальної поліції перевищує 5 осіб, обов'язковим є укладення угоди про координацію дій між муніципальною поліцією та органами безпеки держави. В рамках цієї угоди передбачається обмін інформацією у сфері протидії правопорушенням та забезпечення громадської безпеки, особливості участі представників національної поліції та муніципальної поліції в охороні публічних заходів, забезпеченні безпеки дорожнього руху тощо⁵⁷.

Не заперечуючи переваги застосування моделі, яка передбачає співіснування та взаємодію муніципальної та державної поліції, є підстави визнати, що в наявних в Україні складних суспільно-політичних умовах, за яких здійснюється відсіч збройній агресії російській федерації та триває правовий режим воєнного стану, докорінне реформування законодавства із створенням у системі органів місцевого самоврядування підрозділів муніципальної поліції було б передчасним і пов'язано з потенційно значними ризиками для національної безпеки країни⁵⁸.

Продовжуючи дослідження, слід відзначити, що окрім нормативно-правових актів, прийнятих на загальнодержавному рівні, правова основа

⁵⁵ Орлов В.А. Муніципальна поліція в постсоціалістичних країнах ЄС: компаративне дослідження. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2 (63). С. 12–17.

⁵⁶ Орлов В.А. Поліція муніципалітету: досвід країн Європи. *Наше право*. 2013. № 9. С. 172–177.

⁵⁷ Зарубіжний досвід організації взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади : науково-методичні рекомендації / К.Л. Бугайчук, В.А. Гузь, І.О. Святокум, В.В. Чумак Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2015. С. 22–23.

⁵⁸ Вітвіцький С.С., Захарченко А.М. Участь органів місцевого самоврядування в забезпеченні публічної безпеки громад / *Правове забезпечення публічної безпеки громад: досвід України та країн Європейського Союзу*: колективна монографія / За заг. ред. А.Г. Бобкової, А.М. Захарченка. – Рига, Латвія : “Baltija Publishing”, 2021. С. 59-63.

взаємодії територіальних органів (підрозділів) поліції з органами місцевого самоврядування представлена й відповідними локальними правовими актами зазначених органів. Зокрема, значного поширення набула практика затвердження місцевими радами програмних документів, що передбачають здійснення на відповідних територіях комплексу спільних міжвідомчих заходів за участю територіальних органів і підрозділів Національної поліції щодо запобігання правопорушенням та забезпечення публічного порядку⁵⁹.

У деяких населених пунктах окремі положення щодо взаємодії між органами місцевого самоврядування та територіальними органами поліції включено до статутів відповідних територіальних громад. Наприклад, Статут територіальної громади міста Дніпра містить статтю 60 «Забезпечення громадського порядку та громадської безпеки», яка визначає, що органи місцевого самоврядування в межах наданих їм законодавством повноважень розробляють та впроваджують заходи з охорони громадського порядку та громадської безпеки з таких основних напрямів:

- запобігання вчиненню злочинів та правопорушень шляхом здійснення правоохоронцями регулярних профілактичних заходів на території міста;
- запобігання ювенальній злочинності;
- вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку;
- налагодження системи постійного взаємозв'язку та обміну інформацією з відповідних питань між виконавчими органами міської ради, членами територіальної громади та правоохоронними органами;
- організація безпеки дорожнього руху;
- сприяння у забезпеченні додержання правил паспортної системи.

Водночас в цій статті Статуту відображено й окремі положення законів України «Про Національну поліцію» та «Про місцеве самоврядування в Україні», в яких йдеться про взаємодію вищевказаних органів. Зокрема, визначено, що на пленарних засіданнях міська рада має право заслуховувати інформацію прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території⁶⁰.

Деякі міські ради утворили виконавчі органи, що спеціально

⁵⁹ Про затвердження Програми «Забезпечення публічної безпеки та правопорядку на території Першотравневської сільської ради на 2020-2022 роки»: Рішення Першотравневської сільської ради Нікопольського району Дніпропетровської області від 20 грудня 2019 р. № 1024-27/VII. URL: <https://pershotravnevska.otg.dp.gov.ua/rishennya-gromadi/pro-zatverdzhennya-programi-zabezpechennya-publichnoyi-bezpeki-ta-pravoporyadku-na-teritoriyi-pershotravnevskoyi-silskoyi-radi-na-2020-2022-roki>; Про затвердження «Програми профілактики злочинності на території Деражнянської міської територіальної громади на 2021-2025 року»: Рішення Деражнянської міської ради Хмельницької області від 14 січня 2021 р. № 6. URL: <https://der.org.ua/wp-content/uploads/6.-Pro-zatverdzhennya-Programy-profilaktyky-1-1.pdf>; і ін.

⁶⁰ Статут територіальної громади міста Дніпра: Затвержено Дніпровською міською радою VII скликання 20 травня 2020 р. *Офіційний вебсайт Дніпровської міської ради*. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/statut-teritorialnoi-gromadi-mista>.

опікуються питаннями забезпечення публічної безпеки і порядку у взаємодії з органами Національної поліції та іншими правоохоронними органами. Компетенція зазначених виконавчих органів щодо здійснення такої взаємодії визначена відповідними положеннями, що затверджуються місцевими радами.

Наприклад, рішенням виконавчого комітету Запорізької міської ради затверджено Положення про відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи виконавчого комітету Запорізької міської ради. Згідно з Положенням до компетенції зазначеного структурного підрозділу віднесено, зокрема, такі функції, як: отримання та аналіз інформації від структурних підрозділів Головного управління Національної поліції України у Запорізькій області про стан, динаміку, структуру злочинності, причини та умови, які впливають на її розвиток, у тому числі масових порушень громадського порядку; взаємодія з правоохоронними органами щодо проведення спільних заходів з профілактики та попередження злочинів у місті; участь у сприянні органам поліції по забезпеченню законності, профілактиці правопорушень, боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку; участь у сприянні органам поліції в організації взаємодії з підрозділами Національної гвардії України для забезпечення громадського порядку в місті; сприяння роботі громадських формувань з охорони громадського порядку, що, спільно з органами поліції, беруть участь в охороні громадського порядку⁶¹.

Згідно з Положенням про Департамент по взаємодії зі Збройними Силами України, Національною гвардією України, правоохоронними органами та надзвичайними ситуаціями Івано-Франківської міської ради одним з основних завдань цього органу визначено організацію роботи та взаємодії із правоохоронними органами в питаннях боротьби із злочинністю, терористичними проявами, корупцією та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, охорони громадського порядку, що охоплює, зокрема:

- координацію та сприяння функціонуванню добровільних громадських правоохоронних формувань;
- сприяння правоохоронним органам у дотриманні чинного законодавства щодо забезпечення правопорядку та безпеки громадян;
- участь у підготовці, разом з правоохоронними органами, проектів щодо Комплексної програми профілактики злочинності в громаді, інших програм міської ради із забезпечення правопорядку і безпеки громадян на території міста, боротьби з організованою злочинністю та корупцією, а за необхідності, внесення змін до них, виходячи з наявних громад, старостинських округів та адміністративно-територіального поділу;
- комплексне розв'язання проблеми забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки шляхом встановлення

⁶¹ Положення про відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи виконавчого комітету Запорізької міської ради: Затверджено рішенням виконавчого комітету Запорізької міської ради від 23.02.2022 № 107. *Офіційний сайт Запорізької міської ради.* URL: <https://zp.gov.ua/uk/organizations/item/138/viddil-vzaemodii-z-pravoohoronnimi-organami-ta-oboronnoi-roboti-vikonavchogo-komitetu-zaporizkoi-miskoi-radi>

сучасних систем безпеки, застосування засобів зовнішнього контролю (спостереження) та організації швидкого реагування на правопорушення, участь в організації діяльності поліцейських офіцерів громади⁶².

З урахуванням такої практики, привертає увагу думка О.В. Забожчук, котра пропонує закріпити на законодавчому рівні норму щодо створення у виконавчих органах відповідних рад окремих структурних підрозділів із взаємодії з правоохоронними органами, а саме, у частині третій статті 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» додати нове речення такого змісту:

«Для забезпечення реалізації питань щодо здійснення заходів з охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також взаємодії з органами прокуратури, Національної поліції, служби безпеки та іншими правоохоронними органами щодо здійснення цих заходів створюються відповідні структурні підрозділи із взаємодії з правоохоронними органами»⁶³.

Зважаючи на це, не заперечуючи доцільності створення та нормативно-правової регламентації діяльності відповідних структурних підрозділів у виконавчих органах місцевих рад, слід відзначити, що закріплення пропонованого положення фактично означатиме встановлення державою імперативної вимоги про створення таких підрозділів, що певною мірою буде втручанням держави у сферу власної компетенції органів місцевого самоврядування. Адже згідно з п. 5 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради належить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад.

Тому більш прийнятним є підхід, за якого питання про створення вищевказаних структурних підрозділів вирішуватиметься місцевими радами на добровільних засадах, з урахуванням наявних фінансових та інших можливостей.

В останні роки у низці українських міст також набула поширення практика створення комунальних підприємств, що реалізують певні функції з охорони публічного (громадського) порядку та безпеки. Зокрема, такими є комунальні підприємства «Муніципальна охорона» (м. Київ, Харків, Суми, Нова Каховка), «Муніципальна варта» (м. Ірпінь, Вінниця, Дніпро, Дрогобич, Львів, і ін.), «Муніципальна дружина» (м. Хмельницький). Правовий статус таких підприємств визначається їх статутами та іншими локальними актами, прийнятими органами місцевого самоврядування. При цьому до компетенції таких суб'єктів зазвичай віднесено й здійснення взаємодії з органами

⁶² Положення про Департамент по взаємодії зі Збройними Силами України, Національною гвардією України, правоохоронними органами та надзвичайними ситуаціями Івано-Франківської міської ради. *Офіційний сайт міста Івано-Франківськ*. URL: <https://www.mvk.if.ua/uzns>

⁶³ Забожчук О.В. Адміністративно-правові засади взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: Дис. ... д-ра філософії за спеціальністю 081 «Право». Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 207.

(підрозділами) Національної поліції.

Наприклад, Статутом Комунального підприємства «Муніципальна варта» Дніпровської міської ради передбачено, що предметом господарської діяльності Підприємства є, зокрема: сприяння уповноваженим особам в забезпеченні охорони та підтриманні громадського порядку на вулицях міста; організація взаємодії і надання взаємодопомоги спільно з правоохоронними органами у діяльності, що спрямована на попередження, припинення і розкриття кримінальних правопорушень та забезпечення охорони громадського порядку; вжиття спільно з працівниками Національної поліції заходів щодо припинення адміністративних правопорушень⁶⁴.

Один із розділів Статуту Комунального підприємства «Муніципальна варта» Вінницької міської ради присвячено саме питанням взаємодії цього підприємства з органами виконавчої влади, правоохоронними органами та громадськістю. Зокрема, визначено, що для реалізації статутних повноважень в сфері дотримання публічної безпеки і порядку Муніципальна варта, правоохоронні органи спільно організують взаємодію і надають взаємодопомогу у діяльності, що спрямована на попередження, припинення і розкриття злочинів, адміністративних правопорушень та забезпечення охорони публічної безпеки і порядку. Заходи із взаємодії з правоохоронними органами не можуть порушувати зобов'язання суб'єктів охоронної діяльності за договором щодо надання послуг з охорони. Муніципальна варта організовує взаємодію з правоохоронними органами у формі: проведення спільних нарад, консультацій, перевірок, рейдів; обміну інформацією з питань попередження та припинення правопорушень; інших не заборонених законодавством профілактичних заходів за умови, якщо не порушуються права та обов'язки підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян, якщо здійснення таких заходів належить до компетенції відповідного правоохоронного органу⁶⁵.

Разом з тим вивчення установчих документів вищезазначених комунальних підприємств вказує на низку дискусійних питань. Насамперед, це пов'язано з тим, що такі підприємства визначаються як комерційні. В одних випадках про це прямо зазначено у статуті підприємства (наприклад, п 1.1 Статуту Комунального підприємства «Муніципальна варта» Дніпровської міської ради), в інших – це опосередковано впливає з положень статутів, в яких йдеться про закріплення майна за підприємствами на праві господарського відання та наявність мети отримання прибутку⁶⁶, що

⁶⁴ Про затвердження Статуту Комунального підприємства «Муніципальна варта» Дніпровської міської ради у новій редакції: Рішення Дніпровської міської ради від 21.02.2018 № 51/30. *Офіційний вебсайт Дніпровської міської ради*. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/komunalne-pidpriemstvo-municipalna-varta-dniprovskoi-miskoi-radi>

⁶⁵ Про внесення змін та затвердження Статуту комунального підприємства «Муніципальна варта» Вінницької міської ради в новій редакції: Рішення Вінницької міської ради від 26.02.2021 № 256. *Офіційний сайт Вінницької міської ради*. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Docs/CityCouncilDecisions/2021/%E2%84%96256%2026-02-2021.pdf>

⁶⁶ Про внесення змін до Статуту комунального підприємства виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) «Муніципальна охорона»: Розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 07.12.2020 № 1898. *Офіційний портал*

згідно з Господарським кодексом України (ч. 3 ст. 78, ч. 1 ст. 136) є характерним саме для комерційного підприємства⁶⁷.

Можливість одержання прибутку такими суб'єктами господарювання забезпечується віднесенням до предмету їх діяльності різних видів охоронної та пов'язаної з нею діяльності, що здійснюється на комерційних засадах. Зокрема, предмет діяльності комунального підприємства виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) «Муніципальна охорона» охоплює надання послуг з охорони майна юридичних та фізичних осіб, моніторингу або дистанційного контролю за електронними системами безпеки (пультової охорони), встановлення сейфів, надання юридичних, консультаційних та інформаційних послуг у сфері охоронної діяльності, виробництво та реалізацію власної продукції у цій сфері, і ін.

Поряд із цим до предмету діяльності таких комунальних підприємств включаються й види діяльності, яка за своїм характером не є ані підприємницькою, ані некомерційною господарською діяльністю. Так, предмет діяльності комунального підприємства «Муніципальна варта» Дніпровської міської ради охоплює, зокрема, створення належних умов для виконання рішень міської ради та її виконавчого комітету, сприяння правоохоронним та уповноваженим органам державного нагляду (контролю) щодо дотримання зобов'язань зі сплати платежів до місцевого бюджету, проведення патрулювання на вулицях міста з метою виявлення порушень правил благоустрою міста, вжиття спільно з працівниками Національної поліції заходів щодо припинення адміністративних правопорушень, і ін.

Для забезпечення здійснення комунальними підприємствами таких видів діяльності поряд із господарськими правами та обов'язками вони наділяються й спеціальними правами, що мають владний характер. Наприклад, комунальне підприємство «Муніципальна варта» Вінницької міської ради уповноважено проводити рейди та перевірки території, об'єктів Вінницької міської територіальної громади щодо стану їх благоустрою, додержання суб'єктами господарської діяльності, установами та організаціями незалежно від форм власності та громадянами законодавства у сфері благоустрою, здійснювати контроль за виконанням наданих приписів та запланованих заходів та усунення виявлених порушень, складати протоколи про адміністративні правопорушення, і ін. Наділення комунальних підприємств такими правами, що не опосередковують здійснення господарської діяльності, фактично являє собою делегування цим підприємствам певних повноважень, які згідно із законодавством належать до компетенції органів місцевого самоврядування. Це дає підстави вважати такі комунальні підприємства в частині виконання ними зазначених функцій

Києва.

https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_vnesennya_zmin_do_statutu_komunalnogo_pidpriyemstva_vikonavchogo_organu_kivsko_misko_radi_kivsko_misko_derzhavno_administratsi_munitsipalna_okhorona/bmk1v49imr_kmda_1898/

⁶⁷ Господарський кодекс України. Офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

органами адміністративно-господарського управління та контролю у значенні цього поняття, яке закріплено ст. 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції»⁶⁸. Поряд із цим мають місце й випадки, коли комунальним підприємствам надаються повноваження, які виходять за межі визначеної законодавством компетенції органів місцевого самоврядування, і радше тяжіють до компетенції правоохоронних органів. Зокрема, це стосується охорони публічної безпеки і порядку в місцях розміщення охоронюваних об'єктів (п.п. 4.3.5 Статуту комунального підприємства «Муніципальна варта» Вінницької міської ради).

Передбачені установчими документами переліки конкретних видів господарської і негосподарської діяльності досліджуваної категорії комунальних підприємств, що створені у різних населених пунктах, є неоднаковими. Разом з тим, виходячи з оприлюдненої інформації, можна констатувати, що у діяльності таких підприємств переважаючим є саме негосподарський сегмент, і більшою мірою ця діяльність фінансується за рахунок коштів місцевих бюджетів. Наприклад, у 2019 році 87,5 % витрат комунального підприємства «Муніципальна охорона» (м. Київ) покривалися за рахунок коштів місцевого бюджету, і лише 12,5 % - за рахунок власних коштів, отриманих від господарської діяльності⁶⁹. У 2018 році обсяг платних послуг комунального підприємства «Муніципальна поліція» (м. Вінниця) становив 1,68 % від загального обсягу діяльності⁷⁰.

Наведене вище дає підстави для висновку про помилковість підходу, за якого такі суб'єкти створюються у формі комунального комерційного підприємства, оскільки комерційна складова їх діяльності є незначною, і їх фактичний статус не в повній мірі відповідає юридичному. В цьому контексті можна погодитися з думкою Б. Прохорова, який критично оцінює наявну практику щодо обрання органами місцевого самоврядування такої форми для забезпечення порядку у містах⁷¹.

Альтернативою такому підходу може стати створення місцевими радами у структурі своїх виконавчих органів згадуваних вище окремих підрозділів, у віданні яких зосереджено повноваження щодо забезпечення законності і правопорядку та взаємодії з правоохоронними органами, в тому числі органами Національної поліції. Проте такий варіант теж має певні недоліки: це може призвести до припинення тих видів діяльності комунальних підприємств, що наразі здійснюються ними і не здійснюються будь-якими іншими суб'єктами на рівні місцевого самоврядування.

З урахуванням цього, ще одним варіантом вирішення питання щодо статусу досліджуваних комунальних підприємств може бути їх створення як

⁶⁸ Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 12. Ст. 64. (Із змінами).

⁶⁹ Рішення Антимонопольного комітету України від 13 лютого 2019 р. № 106-р. *Портал державної допомоги*. URL: <http://pdd.amc.gov.ua/portal/registry/registryofdecision/list>

⁷⁰ Рішення Антимонопольного комітету України від 15 травня 2019 р. № 333-р. *Портал державної допомоги*. URL: <http://pdd.amc.gov.ua/registry/registryofdecision/list>

⁷¹ Прохоров Б. На варті місцевої влади: чи потрібні муніципальні дружини, охорони і варті. *Центр економічної стратегії*. URL: <https://ces.org.ua/municipal-security/>

некомерційних комунальних підприємств зі спеціальною компетенцією, зміст якої мають визначати органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень і відповідно забезпечувати належне фінансування діяльності таких підприємств в частині здійснення ними відповідних прав і обов'язків⁷².

Продовжуючи аналіз, слід відзначити, що окрім локальних актів, прийнятих органами місцевого самоврядування, для регламентації окремих аспектів взаємодії між цими органами та органами (підрозділами) Національної поліції іноді укладаються договори та угоди, в яких йдеться про співпрацю у вирішенні певних вузькоспрямованих питань безпеки і правопорядку. Такі договори (угоди) також є складовою правової основи взаємодії зазначених органів.

Наприклад, між Ленковецькою сільською радою та Головним управлінням Національної поліції в Хмельницькій області було укладено угоду, за якою сільська рада передала, а ГУНП прийняло субвенцію із загального фонду сільського бюджету державному бюджету на виконання «Комплексної Програми спільних дій Шепетівського відділу поліції Головного управління Національної поліції в Хмельницькій області та Ленковецькою сільською радою щодо профілактики злочинності на 2017-2020 роки». ГУНП в Хмельницькій області зобов'язалося: спрямувати кошти отриманої субвенції в сумі 10000 грн. на придбання комп'ютерної техніки для виконання службових обов'язків дільничним, що обслуговує територію Ленковецької ОТГ; інформувати Ленковецьку сільську раду про стан використання отриманих коштів⁷³.

Рішенням виконавчого комітету Одеської міської ради від 26.04.2017 № 1954-VII надано згоду на передачу Головному управлінню Національної поліції в Одеській області у безоплатне користування майна комунальної власності територіальної громади міста Одеси (копіювального апарату, комп'ютеру та цифрових фотокамер) шляхом укладання договору позички. Виконавчому комітету Одеської міської ради доручено укласти з ГУНП в Одеській області такий договір згідно із затвердженим проектом, у якому обумовлено, що майно передається в користування для його використання з метою забезпечення належної реалізації повноважень ГУНП, визначених законодавством України, без права використання відповідного майна для здійснення комерційної або іншої діяльності, що не пов'язана з реалізацією передбаченої мети та цільового призначення⁷⁴.

Згідно з рішенням виконавчого комітету Вінницької міської ради від

⁷² Бобкова А.Г., Захарченко А.М. Комунальні підприємства як суб'єкти діяльності у сфері охорони громадського порядку та безпеки. *Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики: матеріали Міжнародної конференції (в авторській редакції) (м. Маріуполь, 24 вересня 2021 року)*. Маріуполь, ДонДУВС. 2021. С. 162-165.

⁷³ Про угоду між Ленковецькою сільською радою та Шепетівським відділом поліції Головного управління Національної поліції в Хмельницькій області: Рішення Ленковецької сільської ради від 16.02.2018 № 22. *Ленковецька громада*. URL: <https://lenkovecka-gromada.gov.ua/docs/57173/>

⁷⁴ Про надання Головному управлінню Національної поліції в Одеській області за договором позички майна комунальної власності: Рішення виконавчого комітету Одеської міської ради від 26.04.2017 р. № 1954-VII. *Офіційний сайт міста Одеси*. URL: <https://omr.gov.ua/ua/acts/council/95567/>

04.06.2020 р. № 1100 погоджено укладання договору «Про зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках Національної поліції». На підставі цього рішення департаментом енергетики, транспорту та зв'язку міської ради укладено договір з Головним управлінням Національної поліції у Вінницькій області про зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках⁷⁵.

Поряд із цим в останні роки досить поширеною стала практика укладання між органами місцевого самоврядування та територіальними органами Національної поліції меморандумів про співпрацю (взаємодію), у межах яких ці органи засвідчують готовність докладати спільних зусиль для підвищення рівня правопорядку та публічної безпеки, і визначають певні форми взаємодії.

Аналіз оприлюдненої інформації про меморандуми, укладені органами Національної поліції та органами місцевого самоврядування у різних регіонах України, дозволяє констатувати, що переважну більшість з цих документів підготовлено за єдиним зразком, і вони є майже однаковими за змістом. Структурно ці меморандуми складаються з преамбули й таких розділів, як «Мета, предмет та завдання Меморандуму», «Співпраця Сторін», «Принципи взаємодії», «Термін дії Меморандуму і порядок унесення до нього змін і доповнень», «Адреса та підписи Сторін». Положення цих документів мають рамковий характер і засвідчують наміри та готовність сторін співпрацювати за різними напрямками⁷⁶. До деяких меморандумів додатково включено положення щодо взаємодії органів поліції та органів місцевого самоврядування у межах реалізації проекту «Поліцейський офіцер громади»⁷⁷. Як відомо, цей проект започатковано у 2019 році за ініціативою Національної поліції України, і його основною метою є забезпечення кожної територіальної громади окремим офіцером поліції, який працюватиме і житиме на території певної громади⁷⁸.

З-поміж інших вирізняються оригінальністю змісту меморандуми про взаємодію органів поліції та органів місцевого самоврядування у містах

⁷⁵ Про погодження укладання договору «Про зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках Національної поліції»: Рішення виконавчого комітету Вінницької міської ради від 5 березня 2020 р. № 526. *Офіційний сайт Вінницької міської ради.* URL: <https://2021.vmr.gov.ua/Docs/ExecutiveCommitteeDecisions/Forms/AllItems.aspx>

⁷⁶ Меморандум про співпрацю та партнерство між Головним управлінням Національної поліції в Дніпропетровській області та Слобожанською селищною радою Дніпровського району Дніпропетровської області. *Слобожанська громада.* URL: <http://slobozhanska.gromada.site>; Меморандум про співпрацю та партнерство між Головним управлінням Національної поліції в Рівненській області та Радивилівською міською радою. *Офіційний сайт Радивилівської міської ради.* URL: <https://radyvylivrada.gov.ua/docs/196218/>; і ін.

⁷⁷ Меморандум про співпрацю та партнерство між Головним управлінням Національної поліції в Житомирській області та Житомирською міською об'єднаною територіальною громадою. *Офіційний сайт Житомирської міської ради.* URL: <https://zt-rada.gov.ua/files/upload/sitefiles/doc1594210040.pdf>

⁷⁸ В Україні запустили проєкт «Поліцейський офіцер громади». *Урядовий портал.* URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zapustili-proektpolicejskijoficer-gromadi>; Поліцейський офіцер громади. *Офіційний сайт Національної поліції України.* URL: <https://www.npu.gov.ua/diyalnist/reforma-policiyi/policejskij-oficer-gromadi>.

Києві⁷⁹ та Вінниці⁸⁰. Останній із названих меморандумів містить положення щодо співпраці цих органів у сфері розвитку паркувального простору міста, в тому числі спільної реалізації проекту по реконструкції спеціального майданчика для зберігання тимчасово затриманих транспортних засобів.

Практика укладання вищезгаданих меморандумів вказує на те, що у органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування наявна потреба локального унормування своєї взаємодії в доповнення до положень чинного законодавства, що регулюють відносини між цими органами. Разом з тим на рівні законодавства наразі немає норм, які б прямо передбачали можливість укладання органами Національної поліції та органами місцевого самоврядування меморандумів чи угод про співпрацю та окреслювали їх зміст⁸¹. При цьому на органи Національної поліції і органи місцевого самоврядування поширюються приписи частини другої статті 19 Конституції України, згідно з якою 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, тоді як питання про кваліфікацію тих чи інших дій цих органів як прояву реалізації дискреційних повноважень має дискусійний характер. Можна припустити, що саме через це при укладанні меморандумів про взаємодію зазначені органи обумовлюють, що вони розглядають меморандум як декларацію про наміри, що не призводять до можливих юридичних чи фінансових наслідків або зобов'язань для будь-кого з них⁸².

У зв'язку з наведеним вище заслуговує на увагу підхід, застосований у Законі «Про поліцію» Чеської Республіки. Цей Закон містить окремий параграф «Співробітництво з муніципалітетами», в якому прямо передбачено можливість укладання територіальними органами поліції угод про координацію з муніципалітетами з метою встановлення загальної процедури для забезпечення місцевого публічного порядку. Обумовлено, що угода про координацію має визначати, зокрема: форми та інструменти постійної координації діяльності муніципалітету та департаменту поліції у забезпеченні місцевих питань публічного порядку у муніципалітеті; завдання

⁷⁹ Меморандум про взаємодію у сфері забезпечення правопорядку та муніципальної безпеки в місті Києві між виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією), Постійною комісією Київської міської ради з питань дотримання законності, правопорядку та запобігання корупції, Головним управлінням Національної поліції у місті Києві, Управлінням патрульної поліції у місті Києві та Київським міським громадським формуванням з охорони громадського порядку і державного кордону «Муніципальна варта». URL: <https://kmr.gov.ua/uk/file/121826/download?token=EQAdchGQtqVqIeYwu-2dDvkR2XFW0I1qFvOTIGO3dcA>

⁸⁰ Про проект рішення міської ради «Про внесення змін до рішення міської ради від 22.05.2020 р. № 228 «Про затвердження Меморандуму про співробітництво між Вінницькою міською радою і Головним управлінням Національної поліції у Вінницькій області»: Рішення виконавчого комітету Вінницької міської ради від 3 вересня 2020 р. № 1755. *Офіційний сайт Вінницької міської ради*. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Docs/ExecutiveCommitteeDecisions/2020/%E2%84%961755%2003-09-2020.pdf>

⁸¹ Вітвіцький С.С., Захарченко А.М. Правова основа взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2021. № 1 (1). С. 86.

⁸² Меморандум про співпрацю та партнерство між Головним управлінням Національної поліції в Київській області та Узинською міською об'єднаною територіальною громадою від 19 березня 2020 р. *Офіційний сайт Узинської об'єднаної територіальної громади*. URL: <http://uzynska.gromada.org.ua/news/1584688022/>.

муніципалітету і департаменту поліції в галузі попередження протиправних дій, які порушують публічний порядок у муніципалітеті; завдання муніципалітету і поліцейського управління у разі порушення публічного порядку у муніципалітеті; ступінь участі муніципалітету і департаменту поліції у забезпеченні виконання вищевказаних завдань; форми та інструменти для оцінки виконання поставлених завдань та усунення будь-яких виявлених недоліків; строк дії угоди; надання фінансування⁸³.

Подібний підхід може бути передбачено і у законодавстві України. Закріплення на рівні законів України «Про Національну поліцію» та «Про місцеве самоврядування в Україні» положень щодо укладення територіальними органами поліції та органами місцевого самоврядування угод про взаємодію і координацію діяльності підведе належне законодавче підґрунтя щодо існуючої практики укладання відповідних документів, а також сприятиме подальшому розвитку такої практики та більш ефективній взаємодії цих органів.

Водночас навіть за відсутності у законодавстві відповідних норм при подальшому укладанні нових та доопрацюванні чинних меморандумів про співпрацю органам Національної поліції та органам місцевого самоврядування доцільно уникати закріплення у цих документах положень суто декларативного характеру. Натомість варто закріплювати досягнуті домовленості стосовно спільного вирішення конкретних питань із забезпечення публічної безпеки і правопорядку, з урахуванням нагальних потреб територіальних громад (подібно до того, як це зроблено, наприклад, у вищезгаданому меморандумі, укладеному у місті Вінниці, з питань розвитку паркувального простору міста). Застосування такого підходу сприятиме досягненню конкретних позитивних результатів взаємодії органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування, в тому числі щодо спільної підготовки та реалізації цими органами різних програм і проектів безпекового спрямування⁸⁴.

⁸³ Zákon ze dne 17. července 2008 o Policii České republiky, 273/2008 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2008-273>.

⁸⁴ Вітвіцький С.С., Захарченко А.М. Участь органів місцевого самоврядування в забезпеченні публічної безпеки громад / *Правове забезпечення публічної безпеки громад: досвід України та країн Європейського Союзу*: колективна монографія / За заг. ред. А.Г. Бобкової, А.М. Захарченка. – Рига, Латвія : “Baltija Publishing”, 2021. С. 58-59; Захарченко А.М., Бобкова А.Г. Щодо укладання меморандумів про співробітництво між органами Національної поліції та органами місцевого самоврядування. *Проектування безпекового середовища громад: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Маріуполь, 2 липня 2021 року)*. Донецький державний університет внутрішніх справ. Київ : ТОВ «Компанія ВАІТЕ», 2021. С. 154-158.

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ПРАВОВИХ ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ І ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

2.1. Інформування органів місцевого самоврядування про діяльність органів і підрозділів Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку

Ефективність взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування значною мірою визначається рівнем взаємного інформування цих органів про стан їхньої діяльності в частині, що становить спільний інтерес та охоплюється спільними завданнями. При цьому таке інформування становить підґрунтя для здійснення взаємодії цих органів у різних її формах.

Зазначення на необхідність налагодження інформаційно-комунікаційних зв'язків між органами Національної поліції та органами місцевого самоврядування міститься й у відповідних законодавчих актах. Зокрема, розкриваючи зміст принципів діяльності поліції, в тому числі принципу відкритості та прозорості, Закон України «Про Національну поліцію» визначає, що поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку (ч. 2 ст. 9). З метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність 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. Керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють (ст. 86 Закону). Разом з тим статтею 90-1 Закону України «Про Національну поліцію» обумовлено, що під час дії воєнного стану громадський контроль за діяльністю поліції, визначений статтями 86-88 та 90 цього Закону, не здійснюється.

У Положенні про Національну поліцію (п.п. 41 п. 4) також обумовлено, що Національна поліція відповідно до покладених на неї завдань інформує у порядку та спосіб, які передбачені законом, органи державної влади, органи

місцевого самоврядування, а також громадськість про здійснення державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Поряд із цим Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено один із способів безпосереднього інформування органів місцевого самоврядування про діяльність територіальних органів Національної поліції. А саме, до переліку питань, що вирішуються на пленарних засіданнях місцевих рад всіх рівнів віднесено заслуховування інформації керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території (п. 40 ч. 1 ст. 26; п. 36 ч. 1 ст. 43).

Аналіз практики реалізації зазначених положень Закону вказує на те, що періодичність заслуховування такої інформації визначається планами роботи місцевих рад. Як правило, розгляд відповідного питання на пленарних засіданнях місцевих рад планується один раз на календарний рік, а подекуди – кожні півроку. Безпосередньому розгляду питання на пленарному засіданні місцевої ради передує його попередній розгляд профільною постійною комісією ради (як це передбачено ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Змістовне наповнення інформації, що пропонується для заслуховування, зазвичай визначається територіальними органами Національної поліції самостійно. З урахуванням цього, заслуговують на увагу рекомендації В.С. Барби, котрий конкретизує, що звіт про поліцейську діяльність може містити таку інформацію:

- особливості криміногенної ситуації на відповідній території;
- основні підсумки діяльності територіального підрозділу поліції щодо виконання завдань, передбачених ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію», зокрема про ефективність ужитих заходів у сфері: забезпечення публічного порядку в громадських місцях; ювенальної превенції; безпеки дорожнього руху; протидії сімейному насильству; боротьби з особливо тяжкими та тяжкими злочинами (у т. ч. по резонансних справах); боротьби з обігом і вживанням наркотичних засобів; боротьби з незаконним обігом зброї;
- проведена робота з профілактики правопорушень;
- підсумки моніторингу громадської думки про діяльність поліції в регіоні;
- про виконання пріоритетів, поставлених перед територіальним підрозділом поліції відповідною поліцейською комісією;
- результати розгляду звернень громадян, депутатів, представників громадських організацій, а також заходи реагування на публікації в засобах масової інформації про недоліки в діяльності територіального підрозділу поліції;

– потреби територіального підрозділу поліції, які могли б бути задоволені шляхом допомоги з боку органів місцевого самоврядування, а також результати використання допомоги, наданої у звітному періоді органами місцевого самоврядування на реалізацію покладених на поліцію завдань;

– приклади самовідданого виконання працівниками територіального підрозділу поліції свого службового обов'язку та їх заохочення;

– приклади неналежного виконання працівниками територіального підрозділу поліції своїх посадових обов'язків та притягнення їх до встановленої законом відповідальності⁸⁵.

Окрім вищезгаданих положень ст. ст. 26 та 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», слід звернути увагу й на зміст Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад, в пункті 2 якої наведено визначення терміну «звіт дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад» - періодичне (не рідше ніж двічі на рік) інформування виконавчого органу місцевого самоврядування територіальної громади про стан дотримання правопорядку на поліцейській дільниці в межах територіальної громади, ужиті заходи із запобігання правопорушенням, з метою підвищення довіри населення до поліції⁸⁶. З урахуванням цього, не заперечуючи доцільність підготовки таких звітів, варто водночас наголосити, що наведені положення Інструкції викликають певні зауваження, оскільки поряд із визначенням цього терміну (п. 2) в подальшому тексті Інструкції він не вживається жодного разу. Відтак, логічним було б усунути це протиріччя, закріпивши в розділі II Інструкції («Завдання, обов'язки та основні напрями діяльності ДОП та ПОГ») положення стосовно проведення вищевказаних звітів.

В контексті аналізу оприлюднених рішень, прийнятих місцевими радами та їх виконавчими комітетами за результатами заслуховування інформації керівників територіальних органів Національної поліції, дільничних офіцерів поліції, поліцейських офіцерів громад, доволі слушним вбачається підхід, за якого окремі органи місцевого самоврядування оформлюють таку інформацію як додаток до відповідного рішення місцевої ради (виконавчого комітету) та доводять її до відома громадськості шляхом

⁸⁵ Барба В.С. Взаємодія Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку: монографія. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. С. 132-133.

⁸⁶ Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 р. № 650. (Із змінами). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>.

розміщення на власних вебсайтах⁸⁷. Проте така практика не є повсюдною, і у багатьох випадках інформація, представлена керівниками територіальних органів поліції (дільничними офіцерами поліції, поліцейськими офіцерами громад) на розгляд органів місцевого самоврядування, не оприлюднюється у зазначений спосіб.

У розвиток наведеної тези слід погодитися з думкою В.Є. Барби, котрий наголошує, що інформаційна взаємодія не повинна обмежуватися простим інформуванням. Її результатом має бути вжиття конкретних заходів та їх спільна реалізація, конкретний характер і предметне втручання в перебіг процесів, що відбуваються⁸⁸. Натомість нині доволі поширеними є випадки, коли за підсумками розгляду інформації керівників територіальних органів поліції (дільничних офіцерів поліції, поліцейських офіцерів громад) органи місцевого самоврядування приймають рішення, зміст яких обмежується лише тим, що заслухану інформацію взято до відома⁸⁹.

У зв'язку з цим спадає на думку, що за такого підходу заслуховування інформації керівників поліції стає суто формальною процедурою, і представлення такої інформації перетворюється на самоціль.

З урахуванням цього вбачається, що за результатами попереднього вивчення та подальшого заслуховування наданої інформації місцевій раді (її виконавчому комітету) доцільно, зокрема, надати загальну оцінку діяльності

⁸⁷ Про заслуховування інформації заступника начальника Біляївського відділу поліції Головного управління Національної поліції в Одеській області про стан законності, боротьби зі злочинністю, запобігання корупції, охорони громадського порядку на території м. Теплодар: Рішення Теплодарської міської ради від 27 лютого 2020 р. № 680-VII. *Офіційний вебсайт Теплодарської міської ради*. URL: https://trada.gov.ua/?page_id=35797; Про інформацію начальника Дубенського районного відділу поліції ГУ Національної поліції в Рівненській області про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на території Дубенського району за 2022 рік: Рішення Дубенської районної ради Рівненської області від 15 березня 2023 р. № 243. *Офіційний вебсайт Дубенської районної ради*. URL: <https://dubnorada.rv.gov.ua/documents/detail/93/>; Про інформацію щодо роботи Хмельницького районного управління поліції Головного управління Національної поліції в Хмельницькій області щодо стану законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності у 2023 році: Рішення Хмельницької міської ради від 13 березня 2024 р. № 3. *Офіційний вебсайт Хмельницької міської ради*. URL: <https://www.khm.gov.ua/en/node/45132>; Про звіт дільничного офіцера поліції про стан дотримання правопорядку, ужиття заходів щодо підвищення довіри населення та запобігання правопорушенням на території Брагинівської сільської ради: Рішення виконавчого комітету Брагинівської сільської ради від 18 січня 2022 р. № 115. *Офіційний вебсайт Брагинівської сільської ради*. URL: <https://ptrpbraginsil.dp.gov.ua/rishennya-sesiyi/pro-zvit-dilnichnogo-oficera-policiyi-pro-stan-dotrimannya-pravoporyadku-uzhittya-zahodiv-shchodo-pidvishchennya-doviri-naseleennya-ta-zapobigannya-pravoporushennyam-na-teritoriyi-bragininivskoy>; і ін.

⁸⁸ Барба В.Є. Взаємодія Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку: монографія. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. С. 91-92.

⁸⁹ Про інформацію начальника Головного управління Національної поліції в Івано-Франківській області про результати діяльності органів та підрозділів Головного управління Національної поліції в Івано-Франківській області за I півріччя 2020 року: Рішення Івано-Франківської обласної ради від 31 липня 2020 р. № 1507-36/2020. *Офіційний вебсайт Івано-Франківської обласної ради*. URL: <https://orada.if.ua/decision/1507-36/>; Про заслуховування інформації керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на території сільської ради: Рішення Великоплосківської сільської ради від 31 січня 2024 р. № 1166-VIII. *Офіційний вебсайт Великоплосківської громади*. URL: <https://velykoploskivska-gromada.gov.ua/docs/1607964/>; Про заслуховування інформації керівництва Чортківського районного відділу поліції ГУНП в Тернопільській області про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території Чортківського району: Рішення Чортківської районної ради від 27 червня 2024 р. № 220. *Офіційний сайт Чортківської районної ради*. URL: <https://chortkivr.gov.ua/2750/>; і ін.

територіального органу поліції (дільничного офіцера поліції, поліцейського офіцера громади) за відповідний період, відобразивши це у прийнятому рішенні. Пропонована теза частково корелює з положеннями ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію», в якій міститься зазначення на те, що місцева рада дає оцінку діяльності органу поліції. А саме, передбачено, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, районні та міські ради мають право за результатами оцінки діяльності органу поліції на території відповідно Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, відповідної області, району або міста своїм рішенням прийняти резолюцію недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади.

Поряд із цим заслуховування та обговорення інформації про діяльність поліції має стати підґрунтям для прийняття місцевою радою (її виконавчим комітетом) рішення про вжиття певних заходів, спрямованих на вирішення безпекових питань, що є нагальними для територіальної громади, включно із заходами, що потребують міжвідомчої взаємодії. Як приклад реалізації такого підходу можна навести рішення Сарненської міської ради «Про заслуховування інформації начальника Сарненської місцевої прокуратури та начальника Сарненського відділу поліції ГУНП в Рівненській області про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на території м. Сарни», у резолютивній частині якого постановлено, зокрема, виконавчому комітету міської ради спільно з Сарненським відділом поліції ГУНП в Рівненській області: створити комісію для перевірки закладів торгівлі, громадського харчування на предмет дотримання правил торгівлі, перебування неповнолітніх в таких закладах та внести на розгляд міськвиконкому інформацію про результати її роботи; рекомендувати Сарненському відділу поліції ГУНП в Рівненській області (патрульна служба) співпрацювати з міським формуванням з охорони громадського порядку «Міська варта» з метою попередження скоєння правопорушень на території міста⁹⁰.

Ще один спосіб інформування органів місцевого самоврядування про діяльність поліції передбачено ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію». А саме, визначено, що керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та

⁹⁰ Про заслуховування інформації начальника Сарненської місцевої прокуратури та начальника Сарненського відділу поліції ГУНП в Рівненській області про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на території м. Сарни: Рішення Сарненської міської ради від 26 червня 2018 р. № 847. *Офіційний вебсайт Сарненської міської територіальної громади*. URL: <https://sarny-rada.gov.ua/dokumenty/rishennja-radi/rishs-archive/rishr-2018-rik/rishr-2018-cherven/728-847-vid-26-cheravnja-2018-roku-pro-zasluhovuvannja-informaciji-nachalnika-sarnenskoji-miscevoji-prokuraturi-ta-nachalnika-sarnenskogo-viddil-policii-gunp-v-rivnenskij-oblasti-pro-stan-zakon.html>.

обираються найефективніші способи їх вирішення⁹¹.

Пунктом 2 розділу III Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад також обумовлено, що з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням дільничні офіцери поліції та поліцейські офіцери громад проводять відкриті зустрічі та гласні виступи щодо стану дотримання законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результатів своєї діяльності на відповідній поліцейській дільниці.

Механізм реалізації наведених вимог нормативно-правовими актами не визначено, відтак вироблення такого механізму залежить від власної ініціативи та узгоджених рішень територіальних органів поліції (дільничних офіцерів поліції, поліцейських офіцерів громад) та органів місцевого самоврядування. В цьому ракурсі заслуговує підтримки та подальшого поширення підхід, за яким деякі територіальні органи Національної поліції за попереднім узгодженням з відповідними органами місцевого самоврядування складають та оприлюднюють графіки проведення відкритих зустрічей керівництва органів поліції з представниками органів місцевого самоврядування та громадськістю⁹². Такий підхід дозволяє уникати довільного застосування ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію» та дає можливість представникам органів місцевого самоврядування заздалегідь опрацювати питання, що обговорюватимуться в межах відкритих зустрічей з керівниками територіальних органів поліції. При цьому хід та результати відкритих зустрічей доцільно відображати у відповідних протоколах з метою документальної фіксації обговорених проблем та рішень, прийнятих за підсумками таких заходів.

2.2. Створення та організація роботи міжвідомчих колегіальних органів з питань забезпечення публічної безпеки і порядку

Серед різних проявів взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування важливе значення має взаємодія у формі створення та організації роботи міжвідомчих колегіальних органів, компетенція яких охоплює вирішення певних питань забезпечення публічної безпеки і порядку. Такі колегіальні органи (комісії, робочі групи,

⁹¹ Як відзначалось вище, згідно зі ст. 90-1 Закону України «Про Національну поліцію» громадський контроль за діяльністю поліції, передбачений статтею 88 цього Закону, не здійснюється під час дії воєнного стану.

⁹² Графік відкритих зустрічей керівництва ГУНП у Вінницькій області та Управління патрульної поліції у Вінницькій області Департаменту патрульної поліції з депутатами Вінницької обласної ради 7 скликання на 2018 рік. *Офіційний вебсайт Вінницької обласної ради*. URL: <https://vinrada.gov.ua/zatverdzeno-grafik-vidkritih-zustrichej-kerivnictva-pravoohoronnih-organiv-z-deputatami-oblasnoi-radi-na-2018-rik.htm>; Графік проведення відкритих спільних зустрічей керівництва Інгульського відділу поліції та адміністрації Інгульського району Миколаївської міської ради з представниками громадськості у 2020 році. *Офіційний вебсайт Адміністрації Інгульського району Миколаївської міської ради*. URL: <https://inguldistr.mkrada.gov.ua/?p=4854>.

координаційні ради тощо) створюються, як правило, на підставі рішень (розпоряджень, наказів) органів місцевого самоврядування, і до їх складу за попереднім узгодженням зазвичай включаються представники відповідних територіальних органів (підрозділів) Національної поліції.

Як відзначає М.В. Завальний, створення координаційних органів дає можливість об'єднати зусилля суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку, які мають різну компетенцію. Представники цих суб'єктів, зокрема органів поліції, інших місцевих органів виконавчої влади, зберігають свою самостійність. При цьому вони виступають від імені суб'єктів, яких вони представляють, за допомогою методів і форм діяльності зазначених суб'єктів, використовуючи компетенцію, наявні ресурси суб'єктів для вирішення конкретних завдань взаємодії⁹³.

На цей час на рівні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» безпосередньо названо один з таких колегіальних органів – комісії з питань боротьби зі злочинністю. Утворення таких комісій і спрямування їх діяльності віднесено до сукупності делегованих повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (п.п. 4 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону). При цьому у загальнодержавних нормативно-правових актах не закріплено правових норм, які б регламентували функціонування зазначених комісій (зокрема, визначали б вимоги до їх складу, повноваження, форми роботи тощо). Відтак, ці питання вирішуються самими органами місцевого самоврядування шляхом прийняття власних правових актів.

Наприклад, у м. Суми склад комісії з питань боротьби зі злочинністю та положення про цю комісію затверджено рішенням виконавчого комітету міської ради. До персонального складу комісії включено представників міської ради та її виконавчих органів (в тому числі відділу з питань взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи), територіальних підрозділів Національної гвардії України, Служби безпеки України, а також керівників Сумського районного управління поліції ГУНП в Сумській області та Управління патрульної поліції в Сумській області (за згодою). Положенням про комісію визначено, що така комісія є дорадчим органом, утвореним з метою сприяння діяльності державних органів, на які покладено обов'язки щодо ведення боротьби зі злочинністю. Комісія координує здійснення заходів, що проводяться органами місцевого самоврядування у взаємодії з державними органами, розташованими на території міста, які беруть участь у боротьбі зі злочинністю; визначає в межах повноважень основні напрями боротьби зі злочинністю; взаємодіє зі структурними підрозділами Сумської міської ради, правоохоронними та іншими органами державної влади у вирішенні проблем щодо боротьби зі злочинністю. Комісія має право одержувати від місцевих органів державної влади, правоохоронних

⁹³ Завальний М. Сутність та завдання взаємодії Національної поліції з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Випуск 3. Т. 1. 2018. С. 149.

органів, підприємств, установ і організацій інформаційні матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань. Основною організаційною формою діяльності комісії є засідання, які плануються не рідше, ніж один раз на півріччя. Засідання комісії є правомочним, якщо на ньому присутні не менше половини від її складу. Рішення комісії оформляється протоколом, який підписує голова комісії. Голова комісії забезпечує підготовку та затверджує план роботи комісії на півріччя, визначає питання, які підлягають розгляду на її черговому засіданні. Організаційне забезпечення діяльності комісії здійснює відділ з питань взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи⁹⁴.

Схожі документи щодо формування персонального складу та регламентації роботи комісій з питань боротьби зі злочинністю затверджено органами місцевого самоврядування й у деяких інших містах та селищах⁹⁵, проте практика створення таких комісій наразі не є повсюдною.

Деякі органи місцевого самоврядування, беручи за основу положення, відображені у ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», обирають дещо інші найменування створюваних колегіальних органів і відносять до їх компетенції розгляд більш широкого кола питань. Наприклад, рішенням виконавчого комітету Костянтинівської міської ради створено міську координаційну раду з питань запобігання і протидії злочинності та корупції, до складу якої, включено, зокрема, начальника територіального відділу поліції. Згідно з Положенням про координаційну раду її основними завданнями та напрямками діяльності визначено такі:

- координація діяльності правоохоронних, контролюючих органів, служб, відділів, управлінь міської ради, спрямована на організацію профілактики злочинності, реалізації державної політики у цій сфері, визначення механізмів реалізації;

- організація контролю за виконанням правоохоронними, контролюючими органами, відділами, управліннями та службами міської ради, посадовими особами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності актів законодавства України з питань боротьби зі злочинністю, корупцією, охорони правопорядку, захисту прав, свобод та законних інтересів громадян;

- забезпечення співпраці з правоохоронними та контролюючими органами, представниками громадськості з метою здійснення комплексних заходів, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії корупції та злочинності у місті;

- розробка і реалізація комплексних заходів, спрямованих на протидію

⁹⁴ Про комісію з питань боротьби зі злочинністю при виконавчому комітеті Сумської міської ради: Рішення виконавчого комітету Сумської міської ради від 27 травня 2022 р. № 165. *Інформаційний портал Сумської міської ради*. URL: <https://smr.gov.ua/uk/dokumenty/rishennya-miskoji-radi/2022.html>.

⁹⁵ Про утворення комісії з питань боротьби зі злочинністю та затвердження Положення про комісію з питань боротьби зі злочинністю при виконавчому комітеті Нововоронцовської селищної ради: Рішення виконавчого комітету Нововоронцовської селищної ради від 26 лютого 2021 р. № 32. *Офіційний вебсайт Нововоронцовської селищної ради*. URL: <https://nvoron.gov.ua/rishennya-vikonkomu-2021-22-01-56-19-03-2021/>; і ін.

корупції та злочинності, захист прав і свобод громадян;

- об'єднання зусиль правоохоронних та контролюючих органів та громадськості з метою здійснення комплексних заходів для усунення причин і умов, що сприяють зростанню рівня злочинності;

- підготовка пропозицій і рекомендацій для підвищення ефективності заходів з питань боротьби та запобігання проявам корупції та злочинності, охорони правопорядку;

- надання методичної та консультативної допомоги з питань практичного застосування антикорупційного законодавства⁹⁶.

Окрім комісій з питань боротьби зі злочинністю, органи місцевого самоврядування у співпраці з територіальними органами (підрозділами) поліції створюють й інші міжвідомчі колегіальні органи, що опікуються вирішенням окремих питань, пов'язаних із забезпеченням публічної безпеки і порядку.

Зокрема, значного поширення набула практика створення колегіальних органів, основним завданням яких є профілактика правопорушень серед неповнолітніх осіб. Наприклад, згідно з наказом Департаменту освіти та науки Івано-Франківської міської ради утворено Координаційну раду з питань попередження та профілактики правопорушень, дитячої бездоглядності та захисту прав школярів, до складу якої включено представників відповідних профільних підрозділів міської ради (служби у справах дітей, департаменту молодіжної політики та спорту, і ін.), міських закладів освіти, а також представників відділу ювенальної превенції та патрульної поліції. До компетенції цього постійно діючого дорадчого органу віднесено такі основні завдання: профілактика правопорушень серед учнівської молоді; оперативний розгляд правопорушень, скоєних учнями, які навчаються в освітніх закладах міста; захист прав та інтересів учнівської молоді; контроль за своєчасним інформуванням закладів освіти про скоєння правопорушень, злочинів учнями та направлення матеріалів на розгляд ради; розробка рекомендацій для учнів, батьків, педагогічних колективів щодо підвищення ефективності правової поведінки та профілактичної роботи; оперативне інформування сектору ювенальної превенції УПД ГУНП в Івано-Франківській області, служби у справах дітей виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради про окремі серйозні випадки правопорушень, які порушують права учасників освітнього процесу.

Водночас у Положенні про раду конкретизовано, що координаційна рада здійснює такі функції:

- на підставі первинних документів: актів службових розслідувань, актів обстеження умов проживання, пояснювальних записок, характеристик, інших додаткових матеріалів, які надає освітній заклад, здійснює розгляд справ про скоєння учнями правопорушень;

⁹⁶ Про міську координаційну раду з питань запобігання і протидії злочинності та корупції: Рішення виконавчого комітету Костянтинівської міської ради від 17 березня 2021 р. № 72. *Офіційний вебсайт Костянтинівської міської військової адміністрації.* URL: <https://konstrada.gov.ua/component/documents/?start=0>.

- проводить зустрічі з особами, які навчаються в закладах освіти та скоїли правопорушення, у присутності педагогів, батьків або осіб, які їх замінюють;

- розробляє рекомендації закладам освіти, підпорядкованим департаменту освіти та науки, сектору ювенальної превенції УПД ГУНП в Івано-Франківській області, службі у справах дітей, департаменту молодіжної політики та спорту щодо удосконалення нормативно-правової бази та здійснення заходів із профілактики правопорушень⁹⁷.

Залучення представників підрозділів ювенальної превенції до роботи у таких колегіальних органах цілком узгоджується з нормами Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України, якими передбачено, що ці підрозділи взаємодіють з іншими уповноваженими органами та підрозділами НПУ, органами державної влади й органами місцевого самоврядування, об'єднаними територіальними громадами, міжнародними та громадськими організаціями за такими напрямками: 1) профілактика правопорушень у дитячому середовищі, протидія домашньому насильству та дитячій бездоглядності; 2) забезпечення прав та інтересів дітей; 3) упровадження кращих міжнародних методик та практик роботи з дітьми, які перебувають у конфлікті із законом, та дітьми, які потерпіли внаслідок протиправних діянь, у тому числі реалізація спільних проектів щодо профілактики правопорушень серед дітей; 4) підвищення професійного рівня, набуття знань, вмінь і навичок шляхом участі в семінарах, тренінгах та інших практичних і теоретичних заходах⁹⁸.

Доволі поширеною також є практика створення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для узгодженого вирішення питань щодо організації та безпеки дорожнього руху за участі представників підрозділів патрульної поліції. Як приклад можна навести створення координаційної ради з питань безпеки дорожнього руху на території Фастівської міської територіальної громади, основними завданнями якої є:

- координація діяльності підприємств та їх об'єднань, установ і організацій незалежно від форм власності і господарювання з питань безпеки дорожнього руху;

- контроль за виконанням вимог законодавства та рішень органу місцевого самоврядування про дорожній рух і його безпеку;

- розгляд питань щодо організації дорожнього руху на території Фастівської міської територіальної громади згідно з відповідними генеральними планами, проектами детального планування та забудови населених пунктів, автоматизованих систем керування дорожнім рухом,

⁹⁷ Про Координаційну раду з питань попередження та профілактики правопорушень, дитячої бездоглядності та захисту прав школярів: Наказ Департаменту освіти та науки Івано-Франківської міської ради від 26 березня 2019 р. № 270. URL: <https://osvita.if.ua/data/pages/747/41d1262a81d02e13f5222d35a5015154.pdf>.

⁹⁸ Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 19 грудня 2017 р. № 1044. *Офіційний вісник України*. 2018. № 45. Ст. 116.

комплексних транспортних схем і схем організації дорожнього руху та з екологічно безпечними умовами;

- розгляд питань щодо розміщення, обладнання та функціонування майданчиків для паркування транспортних засобів та стоянок таксі на вулицях і дорогах Фастівської міської територіальної громади, здійснення контролю за дотриманням визначених правилами паркування транспортних засобів вимог щодо розміщення, обладнання та функціонування майданчиків для паркування;

- контроль за виявленням дорожньо-транспортних пригод та надання пропозицій виконавчому комітету Фастівської міської ради щодо впровадження заходів у місцях їх концентрації, на аварійно-небезпечних ділянках вулиць, доріг та залізничних переїздах;

- надання пропозицій виконавчому комітету Фастівської міської ради щодо уповноваження інспекторів з паркування здійснювати у випадках, визначених законом, розгляд справ про адміністративні правопорушення та проводити тимчасове затримання транспортних засобів;

- підготовка пропозицій для вжиття заходів виконавчими органами міської ради, комунальними підприємствами та іншими підприємствами, організаціями та установами, а також фізичними особами з питань у сфері безпеки дорожнього руху та які сприятимуть забезпеченню та підвищенню безпеки дорожнього руху;

- вивчення причин аварійності, розроблення заходів, спрямованих на підвищення безпеки дорожнього руху, надання рекомендацій щодо їх виконання, подання пропозицій з питань, що потребують вирішення міською радою та депутатськими комісіями;

- розгляд інших питань у сфері дорожнього руху та його безпеки⁹⁹.

Поряд із цим заслуговує на увагу практика, за якої органи місцевого самоврядування у взаємодії з територіальними підрозділами поліції утворюють міжвідомчі робочі групи для вирішення окремих питань, що у певний період часу стають найбільш проблемними для відповідної територіальної громади.

Наприклад, рішенням виконавчого комітету Успенівської сільської ради створено робочу групу щодо ліквідації та запобігання виникнення стихійної торгівлі із включенням до її складу дільничного офіцера поліції. Основними завданнями робочої групи визначено, зокрема: розгляд звернень громадян та суб'єктів господарювання щодо ліквідації та запобігання виникнення стихійної торгівлі; координація роботи уповноважених органів щодо забезпечення здійснення заходів з ліквідації та запобігання виникнення стихійної торгівлі на території Успенівської сільської ради та прийняття відповідних рішень; проведення профілактичної, інформаційно-

⁹⁹ Про створення координаційної ради з питань безпеки дорожнього руху на території Фастівської міської територіальної громади: Рішення виконавчого комітету Фастівської міської ради Київської області від 19 березня 2021 р. № 127. *Офіційний сайт Фастівської міської ради та її виконавчих органів*. URL: <http://fastiv-rada.gov.ua/pro-stvorennia-koordinatsijnoi-rady-z-pytan-bezpeky-dorozhnoho-rukhu-na-terytorii-fastivskoi-miskoi-terytorialnoi-hromady/>.

роз'яснювальної роботи з суб'єктами господарювання та фізичними особами, спрямованої на ліквідацію та запобігання виникнення стихійної торгівлі на території Успенівської сільської ради, роз'яснення населенню через засоби масової інформації про небезпеку споживчих товарів, придбаних у стихійних місцях торгівлі, проведення роботи, спрямованої на переміщення торгівців із місць несанкціонованої торгівлі на територію ринків громади; заслуховування суб'єктів господарювання, фізичних осіб (громадян), що здійснюють торговельну діяльність у невстановлених місцях Успенівської сільської ради, щодо припинення стихійної торгівлі. При цьому повноваження робочої групи охоплюють організацію діяльності залучених представників виконавчих органів місцевої ради, правоохоронних органів та громадських організацій стосовно проведення рейдів-перевірок¹⁰⁰.

Згідно з розпорядженням Кам'янського міського голови утворено робочу групу щодо боротьби із нелегальним обігом і роздрібною торгівлею підакцизними товарами як консультативно-дорадчий орган при міській раді, що має сприяти запобіганню та припиненню нелегального обігу підакцизних товарів на території громади. До складу робочої групи включено, зокрема, дільничного офіцера поліції відділу превенції районного управління поліції¹⁰¹. За інформацією, оприлюдненою Кам'янською міською радою у першому півріччі 2024 року, з початку року робочою групою було проведено 13 засідань, із них 6 – виїзні засідання, під час яких було проведено рейдові заходи на територіях Заводського, Дніпровського та Південного районів Кам'янської міської територіальної громади. За результатами проведених заходів ГУ ДПС у Дніпропетровській області до 17 суб'єктів господарювання у об'єктах торгівлі яких було виявлено порушення, застосовано штрафні фінансові санкції на загальну суму 368,640 тис. грн. Співробітниками Кам'янського РУП ГУ Національної поліції в Дніпропетровській області було складено 9 адміністративних протоколів, вилучено фальсифіковані спиртні напої та тютюнові вироби без марок акцизного податку встановленого зразка. Крім того, з метою посилення заходів, спрямованих на підвищення ефективності боротьби з нелегальним ринком підакцизної продукції та ліквідації незаконної торгівлі алкогольними та тютюновими виробами з початку 2024 року співробітниками поліції було складено 138 адміністративних протоколів про вчинення правопорушень, передбачених ст. ст. 156, 164, 164-5 КУпАП¹⁰².

Ще одним поширеним проявом взаємодії органів місцевого

¹⁰⁰ Про створення робочої групи щодо ліквідації та запобігання виникнення стихійної торгівлі на території Успенівської сільської ради та Положення щодо її діяльності: Рішення виконавчого комітету Успенівської сільської ради від 23 серпня 2022 р. № 58. *Офіційний вебсайт Успенівської сільської ради*. URL: <https://uspenivska-gromada.gov.ua/docs/1276728/>.

¹⁰¹ Про утворення робочої групи щодо боротьби із нелегальним обігом і роздрібною торгівлею підакцизними товарами на території Кам'янської міської територіальної громади: Розпорядження Кам'янського міського голови від 4 грудня 2023 р. № 466-р. *Офіційний вебсайт Кам'янської міської ради*. URL: https://so.kam.gov.ua/ua/treezas_so/pg/71223621732944_d3/tpviewr/3/.

¹⁰² Повідомлення департаменту муніципальних послуг та регуляторної політики Кам'янської міської ради про недопущення незаконного обігу підакцизних товарів. *Офіційний вебсайт Кам'янської міської ради*. URL: https://kam.gov.ua/ua/povidomlenja/pg/150524714509881_p12/.

самоврядування з територіальними органами (підрозділами) поліції нині є створення та організація діяльності робочих груп з визначення потреб населення у соціальних послугах. Правовою основою таких відносин є положення ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 25 Закону України «Про соціальні послуги»¹⁰³, постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію надання соціальних послуг»¹⁰⁴, а також Порядок визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах, затверджений наказом Міністерства соціальної політики України¹⁰⁵. Зокрема, пунктом 5 розд. I вищезазначеного Порядку прямо передбачено, що для визначення потреб населення у соціальних послугах за рішенням голови районної в м.м. Києві та Севастополі держадміністрації / виконавчого органу сільської, селищної, міської ради утворюється робоча група з питань визначення потреб населення у соціальних послугах. Робочу групу очолює голова або заступник голови районної в м.м. Києві та Севастополі держадміністрації / виконавчого органу сільської, селищної, міської ради. До складу робочої групи входять представники місцевого органу соціального захисту населення, структурних підрозділів районної в м.м. Києві та Севастополі держадміністрації / виконавчих органів сільської, селищної, міської ради з питань освіти і науки, охорони здоров'я, фінансів та економіки, молоді та спорту, служби у справах дітей, соціальні менеджери, фахівці із соціальної роботи. За згодою до складу робочої групи можуть також входити представники територіальних органів (підрозділів) Національної поліції України, уповноважених органів з питань пробації, надавачів, отримувачів соціальних послуг та їхніх об'єднань, громадських об'єднань, в тому числі осіб з інвалідністю, благодійних, релігійних організацій, наукових установ, представники вразливих груп населення, депутати місцевої ради та представники інших зацікавлених сторін. Персональний склад робочої групи та положення про її діяльність затверджується головою районної в м.м. Києві та Севастополі держадміністрації / виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, згідно з рішенням якого робочу групу було утворено.

Крім того, у розділі V вищезазначеного Порядку йдеться про особливості організації визначення потреб населення у соціальних послугах під час дії на території України або в окремих її місцевостях надзвичайного або воєнного стану, в тому числі передбачено утворення координаційних груп або інших консультативно-дорадчих органів, що функціонують в територіальних громадах для вирішення гуманітарних та соціальних питань в умовах надзвичайного або воєнного стану. Водночас обумовлено, що за згодою до складу координаційної групи можуть входити представники територіальних

¹⁰³ Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 р. № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 18. Ст. 73. (Із змінами).

¹⁰⁴ Про організацію надання соціальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 р. № 587. *Офіційний вісник України*. 2020. № 57. Ст. 82. (Із змінами).

¹⁰⁵ Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах: Наказ Міністерства соціальної політики України від 19 квітня 2023 р. № 130-Н. *Офіційний вісник України*. 2023. № 68. Ст. 84.

органів (підрозділів) Національної поліції України.

Керуючись наведеними положеннями, при створенні таких колегіальних органів виконавчі органи місцевих рад, як правило, включають до їх складу представників підрозділів превентивної діяльності, а також поліцейських офіцерів громад¹⁰⁶. До завдань зазначених робочих груп належить здійснення аналізу даних та підготовка пропозицій щодо надання соціальних послуг особам/сім'ям, які належать до вразливих груп населення, перебувають у складних життєвих обставинах або мають найвищий ризик потрапляння в такі обставини (як-то, особи, звільнені з місць позбавлення волі, сім'ї, у яких діти систематично самовільно залишають місце проживання, особи з числа дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, і ін.). Отже, беручи участь у роботі таких колегіальних органів, працівники територіальних органів (підрозділів) Національної поліції тим самим опосередковано сприяють зменшенню впливу окремих криміногенних чинників та попереджають втягнення таких осіб у протиправну діяльність.

У розвиток такого підходу з урахуванням постанови Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017 р. № 432¹⁰⁷ рішенням виконавчого комітету Кременчуцької міської ради також створено робочу групу з вирішення питань щодо забезпечення соціальної та професійної адаптації осіб, які звільняються або звільнені з військової служби, з числа ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, членів сімей таких осіб, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України та постраждалих учасників Революції Гідності¹⁰⁸.

У ракурсі здійснюваного дослідження особливий інтерес становить й досвід органів місцевого самоврядування, що беруть участь у реалізації Програми розвитку ООН в Україні (UNDP) за напрямками «соціальна згуртованість» та «громадська безпека». А саме, UNDP практикує використання підходу із громадської безпеки та соціальної згуртованості, який передбачає створення і функціонування робочих груп із громадської безпеки і відновлення (до 24 лютого 2022 року – робочі групи із громадської

¹⁰⁶ Про створення робочої групи з визначення потреб населення Житомирської міської територіальної громади у соціальних послугах: Рішення виконавчого комітету Житомирської міської ради від 2 лютого 2022 р. № 80. *Офіційний вебсайт Житомирської міської ради*. URL: <https://ztrada.gov.ua/files/upload/sitefiles/doc1643962862.pdf>; Про утворення робочої групи з питань визначення потреб населення Райгородоцької сільської ради у соціальних послугах: Рішення виконавчого комітету Райгородоцької сільської ради від 14 лютого 2024 р. № 17. *Сайт Райгородоцької громади*. URL: <https://raygorodocka-gromada.gov.ua/news/1708348636/>; і ін.

¹⁰⁷ Про затвердження Порядку та умов забезпечення соціальної та професійної адаптації осіб, які звільняються або звільнені з військової служби, з числа ветеранів війни, осіб які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, членів сімей таких осіб, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017 р. № 432. *Офіційний вісник України*. 2017. № 54. Ст. 37. (Із змінами).

¹⁰⁸ Про створення робочої групи з вирішення питань щодо забезпечення соціальної та професійної адаптації осіб, які звільняються або звільнені з військової служби, з числа ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, членів сімей таких осіб, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України та постраждалих учасників Революції Гідності: Рішення виконавчого комітету Кременчуцької міської ради від 2 березня 2023 р. № 341. *Офіційний веб-портал Кременчуцької міської ради*. URL: https://nra.kremen.gov.ua/site/decision_executive_vk.

безпеки і соціальної згуртованості) та інші форми консультативно-дорадчих органів як відкриті діалогові майданчики, що об'єднують активних представників громади, неурядових організацій, органів місцевої влади та місцевого самоврядування, поліції та інших правоохоронних органів, соціальних служб та інших зацікавлених сторін¹⁰⁹.

Наприклад, для впровадження вищевказаної ініціативи розпорядженням Запорізького міського голови створено робочу групу з громадської безпеки та відновлення в м. Запоріжжі в межах проекту ПРООН, до якої увійшли представники Запорізької міської ради, районного управління поліції, головного управління ДСНС в Запорізькій області, громадських організацій та інших соціально важливих структур. Напрямами діяльності робочої групи визначено, зокрема:

- визначення поточних проблем м. Запоріжжя та шляхів їх вирішення, що спричинені внаслідок військової агресії російської федерації проти України та тимчасової окупації частини Запорізької області;

- заслуховування та обговорення звітів та оперативної інформації (за погодженням) правоохоронних органів, ГУ ДСНС в Запорізькій області, сприяння проведенню профілактичних та превентивних заходів органів системи МВС на території м. Запоріжжя, які спрямовані на виявлення, запобігання, припинення кримінальних та адміністративних правопорушень, у тому числі щодо запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі, співпраця з органами пробації;

- проведення вивчення та гендерного аналізу з питань безпеки, враховуючи уразливі групи населення (людей з інвалідністю, внутрішньо переміщених осіб, учасників АТО/ООС, учасників бойових дій, національних меншин, постраждалих від домашнього насильства і насильства за ознакою статі тощо) спільно з представниками правоохоронних органів;

- сприяння забезпеченню рівної участі жінок і чоловіків у прийнятті суспільно важливих рішень, зокрема в сфері громадської безпеки, запобігання насильству за ознакою статі та домашнього насильства;

- ініціювання розробки та затвердження спільних проектів (програм) взаємодії поліції, ДСНС та населення на засадах партнерства;

- ініціювання розробки та затвердження спільних проектів (програм) у сфері цивільного захисту, матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів та підрозділів ГУ ДСНС в Запорізькій області на засадах партнерства, звітування щодо їх виконання;

- здійснення аналізу місцевих програм, спрямованих на виконання основних напрямів забезпечення безпеки, цивільного захисту, попередження насильства;

- внесення в установленому порядку рекомендацій до проектів

¹⁰⁹ Огляд програм ООН з відновлення в Україні. URL: <https://ukraine.un.org/uk>; Спільноти в безпеці: як мобілізувати громаду заради безпечного та згуртованого середовища. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/spilnoty-v-bezpetsi-yak-mobilizuvaty-hromadu-zarady-bezpechnoho-ta-zhurtovanoho-seredovyshcha>; Робочі групи з громадської безпеки та соціальної згуртованості. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/robochi-hrupy-z-hromadskoyi-bezpeky-ta-sotsialnoyi-zhurtovanosti>.

стратегій розвитку регіону, громад, програм соціального та економічного розвитку, цільових бюджетних програм; внесення пропозицій щодо використання бюджетних коштів для реалізації заходів у сфері безпеки та цивільного захисту на території м. Запоріжжя;

- обговорення ефективності взаємодії між поліцією та місцевими Бюро з надання безоплатної правової допомоги;

- координація та проведення громадських заходів з розповсюдження інформації з питань, пов'язаних з безпекою та безкоштовною правовою допомогою серед населення;

- обговорення звіту щодо роботи поліції після його опублікування та у разі необхідності надання рекомендацій щодо діяльності поліції на території м. Запоріжжя та громад області в цілому¹¹⁰.

Схожим чином статус таких робочих груп визначено рішеннями органів місцевого самоврядування й у деяких інших населених пунктах, що долучені до реалізації вищевказаного проекту ПРООН¹¹¹.

Оприлюднена інформація щодо попередніх результатів реалізації зазначеного проекту свідчить про те, що функціонування утворених робочих груп є доволі дієвим інструментом взаємодії між відповідними органами та дозволяє досягти позитивного ефекту. Наприклад, за участі таких робочих груп було підготовлено пропозиції до переліку безпекових цілей Стратегії розвитку Вугледарської територіальної громади до 2027 року, відкрито поліцейську станцію у м. Золоте Луганської області, створено перше в Житомирській області громадське формування з охорони громадського порядку, розроблено плани громадської безпеки територіальних громад, і ін.¹¹²

Про доцільність використання таких форм співпраці наголошується й у наукових публікаціях. Зокрема, розглядаючи питання правового забезпечення взаємодії Національної поліції та органів місцевого самоврядування, О.С. Дніпров та С.І. Шевченко зазначають, що з метою розробки та реалізації проектів на рівні місцевих громад доцільним є застосування досвіду партнерства у громаді для залучення як представників

¹¹⁰ Про створення робочої групи з громадської безпеки та відновлення в м. Запоріжжі в межах проекту ПРООН: Розпорядження Запорізького міського голови від 2 червня 2023 р. № 150р. *Офіційний сайт Запорізької міської ради*. URL: <https://zp.gov.ua/uk/documents/item/52441>.

¹¹¹ Про створення робочої групи з громадської безпеки та соціальної згуртованості міста Покровська та приєднаних територій та затвердження Положення про неї: Розпорядження Покровського міського голови від 21 травня 2021 р. № 227 рг. URL: https://data.pokrovsk-rada.gov.ua/upload/docs/o_1f79g0kut5jo15tjeduvua8i11g.pdf; Про створення робочої групи з громадської безпеки та соціальної згуртованості у Ніжинській територіальній громаді: Розпорядження Ніжинського міського голови від 30 березня 2023 р. № 53. URL: <https://www.nizhynrada.gov.ua/nmr/miskiy-golova/rozporyadzhennya-miskogo-golovi/rozporyadzhennya-miskogo-golovi-za-2023-rik>; Про утворення робочої групи з громадської безпеки, соціальної згуртованості та відновлення Баштанської міської територіальної громади, затвердження її персонального складу та Положення: Розпорядження Баштанського міського голови від 25 липня 2023 р. № 144-р. URL: <https://bashtanskaotg.gov.ua/documents/cilandsi0v8330878m5cgm8zl>; і ін.

¹¹² Спільноти в безпеці: як мобілізувати громаду заради безпечного та згуртованого середовища. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/spilnoty-v-bezpetsi-yak-mobilizuvaty-hromadu-zarady-bezpechnohta-zhurtovanoho-seredovishcha>.

органів місцевого самоврядування, так і представників громадських організацій до спільного вироблення рішень щодо підвищення рівня безпеки у громаді. Подібні форуми окрім працівників поліції, можуть включати представників судових органів, прокуратури, органів місцевого самоврядування, соціальних служб, представників шкіл, релігійних та громадських організацій, засобів масової інформації, підприємств тощо. При цьому, відносно неформальний статус подібних партнерств може забезпечити достатньо високий рівень гнучкості у виробленні рішень тих проблем, які стоять перед конкретною місцевою громадою. Завданнями подібних партнерств можуть бути: забезпечення співпраці всіх інституцій та суспільних груп, що зацікавлені та діють у сфері профілактики правопорушень та забезпечення безпеки з метою організації міждисциплінарної роботи в сфері безпеки місцевої громади; інформування населення про вітчизняні та закордонні інновації, новаторські пілотні проекти, публікації, сучасні тенденції і потреби у сфері безпеки громад; розробка проектів, наприклад у галузі роботи з дітьми та молоддю, організації дозвілля молоді, а також політики в освітній, виховній, сімейній, житловій, містобудівній, культурній сфері, участі населення у забезпеченні громадського порядку у громаді¹¹³.

В контексті вивчення практики взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції та органів місцевого самоврядування у формі створення та організації роботи міжвідомчих колегіальних органів також доволі слушним вбачається застосування підходу, за якого інформація про роботу утворених колегіальних органів підлягає періодичному заслуховуванню на засіданнях місцевих рад та/або їх виконавчих органів, за підсумками чого приймаються рішення щодо напрямів подальшої роботи у відповідній сфері.

Як приклад реалізації такого підходу можна навести рішення виконавчого комітету Криворізької міської ради від 14 березня 2018 р. № 104 «Про роботу міської робочої групи з питань обігу алкогольних напоїв і тютюнових виробів та груп відповідного напрямку в районах міста». У вступній частині цього рішення наведено інформацію про результати діяльності цих груп та виявлені при цьому проблемні питання. У резолютивній частині рішення визначено комплекс заходів для подальшого здійснення робочою групою загалом та її учасниками зокрема. Наприклад, в межах таких заходів відділу взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату міської ради і виконкому доручено: 1) здійснювати координацію діяльності міських правоохоронних органів у питаннях ліквідації місць несанкціонованої торгівлі алкогольними напоями, тютюновими виробами, їх незаконного продажу в об'єктах бізнесу; 2)

¹¹³ Дніпров О.С. Окремі аспекти взаємодії Національної поліції з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічного порядку. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 19-20; Шевченко С.І. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії Національної поліції України та органів місцевого самоврядування та перспективи нормативно-правового регулювання в питанні організації захисту публічного порядку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 579.

оперативно інформувати Криворізький відділ поліції Головного управління Національної поліції в Дніпропетровській області про виявлені місця несанкціонованої торгівлі, незаконного продажу підакцизної групи товарів для оперативного реагування та вжиття заходів, передбачених Законом України «Про Національну поліцію»; 3) відпрацювати системну роботу щодо отримання статистичних даних від районних судів міста Кривого Рогу про кількість винесених ухвал, рішень за матеріалами правоохоронних органів щодо правопорушень, передбачених статтями 156, 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення; 4) здійснювати аналіз результативності роботи Криворізького відділу поліції Головного управління Національної поліції в Дніпропетровській області, його територіальних відділень з питань притягнення до відповідальності правопорушників, про що інформувати на засіданнях міської робочої групи з питань обігу алкогольних напоїв і тютюнових виробів¹¹⁴.

Узагальнюючи викладене вище, можна дійти висновку, що підвищенню ефективності функціонування міжвідомчих колегіальних органів (комісій, координаційних рад, робочих груп, тощо), створюваних органами місцевого самоврядування із залученням представників територіальних органів (підрозділів) Національної поліції, може сприяти: 1) конкретизація у відповідних локальних документах завдань посадових осіб, що входять до складу утворених колегіальних органів; 2) систематичний розгляд інформації про діяльність колегіальних органів на засіданнях місцевих рад (їх виконавчих комітетів), оприлюднення цієї інформації на офіційних вебсайтах органів місцевого самоврядування; 3) прийняття місцевою радою (її виконавчим комітетом) рішень щодо оцінки роботи колегіальних органів із визначенням заходів, спрямованих на її удосконалення.

Продовжуючи дослідження, варто приділити увагу дискусійним питанням, що стосуються нормативно-правової регламентації діяльності таких колегіальних органів, як поліцейські комісії. Так, статтею 51 Закону України «Про Національну поліцію» та Порядком діяльності поліцейських комісій, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ України¹¹⁵, визначено, що 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. До

¹¹⁴ Про роботу міської робочої групи з питань обігу алкогольних напоїв і тютюнових виробів та груп відповідного напрямку в районах міста: Рішення виконавчого комітету Криворізької міської ради від 14 березня 2018 р. № 104. *Офіційний вебсайт Криворізької міської ради та її виконавчого комітету*. URL: https://so.kr.gov.ua/ua/treezas_so/pg/1_d2/.

¹¹⁵ Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25 грудня 2015 р. № 1631. *Офіційний вісник України*. 2016. № 6. Ст. 156.

складу поліцейської комісії територіальних органів поліції входять п'ять осіб, серед яких, зокрема, 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.

На виконання зазначених вимог законодавства територіальні органи поліції звертаються до уповноважених місцевих рад із клопотаннями про обрання представників громадськості до складу поліцейських комісій, а місцеві ради – забезпечують згідно із встановленою квотою відбір кандидатів до складу поліцейських комісій та приймають рішення про обрання відповідних осіб¹¹⁶. Відтак, ці відносини є ще одним із проявів взаємодії обласних, Київської та Севастопольської міських рад з територіальними органами поліції, здійснення якої передбачено на законодавчому рівні.

Разом з тим положення нормативно-правових актів щодо функціонування поліцейських комісій містять деякі протиріччя. Так, згідно з ч. 4 ст. 51 Закону України «Про Національну поліцію» та п. 1 розд. II Порядку діяльності поліцейських комісій основними повноваженнями поліцейської комісії є: 1) проведення відбору (конкурсу) на службу в органи (заклади, установи) поліції, крім прийому на навчання до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських; 2) проведення конкурсу для призначення на вакантну посаду. Водночас в ч. 2 ст. 86 Закону України «Про Національну поліцію» міститься опосередковане зазначення на наявність у поліцейських комісій додаткових повноважень стосовно визначення пріоритетів діяльності відповідних територіальних органів поліції. А саме, обумовлено, що 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. Проте ані ст. 51 Закону, ані Порядок діяльності поліцейських комісій не містять жодної згадки про такі додаткові повноваження і не визначають форму їх реалізації.

На наявність зазначеного протиріччя раніше вже зверталася увага у різних джерелах, в тому числі у Звіті за результатами аналітичного дослідження діяльності постійно діючих поліцейських комісій до лютого 2022 року, оприлюдненому на офіційному вебсайті Міністерства внутрішніх справ України. При цьому, як констатовано у Звіті, під час здійснення аналізу

¹¹⁶ Про обрання представників громадськості до складу поліцейської комісії Головного управління Національної поліції в Хмельницькій області: Рішення Хмельницької обласної ради від 21 червня 2019 р. № 43-26/2019. *Офіційний сайт Хмельницької обласної ради*. URL: <https://km-oblrada.gov.ua/rishennya-sesiy/>; Про обрання представників громадськості до постійної поліцейської комісії Департаменту патрульної поліції: Рішення Рівненської обласної ради від 23 червня 2023 р. № 702. *Офіційний сайт Рівненської обласної ради*. URL: <https://ror.gov.ua/rishennya-oblasnoyi-radi-8-sklikannya/702-pro-obrannya-predstavnikiv-gromadskosti-do-postiinoi-po-1687845597>; і ін.

результатів анонімного опитування встановлено, що поліцейськими комісіями не вживаються заходи щодо ухвалення відповідно до положень частини 2 статті 86 Закону України «Про Національну поліцію» пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями. На питання щодо ухвалення поліцейськими комісіями своїми рішеннями пріоритетів діяльності поліції позитивну відповідь надали лише 36 (13 %) респондентів. При цьому негативну відповідь надали 221 (82 %) з опитованих¹¹⁷.

Варіантом врегулювання порушеного питання може стати внесення змін до Порядку діяльності поліцейських комісій щодо визначення порядку й форми реалізації повноваження комісії із встановлення пріоритетів поліцейської діяльності, про що, зокрема, відзначалось в рекомендаціях за результатами одного з досліджень стану діяльності поліцейських комісій в Україні¹¹⁸.

Поряд із цим слід відзначити, що на сьогодні загальнодержавні нормативно-правові акти не конкретизують порядок добору кандидатів та інші процедурні аспекти реалізації повноважень місцевих рад щодо обрання представників громадськості до складу поліцейських комісій. За таких умов деякі місцеві ради унормували ці питання шляхом прийняття локальних актів.

Зокрема, рішенням Київської міської ради затверджено Порядок обрання представників громадськості до складу поліцейських комісій територіальних органів поліції міста Києва. В цьому документі обумовлено, що Київська міська рада обирає представників громадськості до складу поліцейської комісії на підставі клопотання керівника відповідного територіального органу поліції міста Києва або іншої, уповноваженої на це особи, адресованого Київському міському голові. Також конкретизовано порядок реалізації відповідних повноважень, що охоплює, зокрема, прийняття рішення про пошук представників громадськості, здійснення відбору постійною комісією міської ради кандидатів до складу поліцейської комісії, подання на розгляд міської ради проекту відповідного рішення, оприлюднення прийнятого рішення та направлення списку обраних представників громадськості до відповідного територіального органу поліції¹¹⁹.

Наведений підхід загалом є обґрунтованим і заслуговує врахування

¹¹⁷ Звіт за результатами аналітичного дослідження діяльності постійно діючих поліцейських комісій за весь час їхнього існування (до лютого 2022 року). *Офіційний вебсайт Міністерства внутрішніх справ України*. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/konsultaciyi-z-gromadskisti/publicni-gromadski-obgovorennia/2023-rik/informacii-ne-povidomlennia-pro-provedennia-prezentaciyi-ta-publicnogo-gromadskogo-obgovorennia-zvitu-za-rezultatami-analiticnogo-doslidzennia-predmetom-iaкого-je-organizaciia-roboti-postiino-diiucix-policej>.

¹¹⁸ Поліцейські комісії в Україні: результати дослідження. Резюме до звіту та інфографіка / Олександр Банчук, Євген Крапивін, Борис Малишев. – К.: Софія-А, 2018 р. С. 13.

¹¹⁹ Про затвердження Порядку обрання представників громадськості до складу поліцейських комісій територіальних органів поліції міста Києва: Рішення Київської міської ради від 11 березня 2021 р. № 420/461. *Офіційний портал Києва*. URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_zatverdzhennya_poryadku_obrannya_predstavnikiv_gromadskosti_do_skladu_polits_eykikh_komisiy_teritorialnikh_organiv_politsi_mista_kiyeva/

обласними радами під час розроблення власних нормативно-правових актів стосовно обрання представників громадськості до складу поліцейських комісій. Належна регламентація цих відносин сприятиме підвищенню прозорості діяльності органів місцевого самоврядування щодо участі у формуванні таких комісій та якісній реалізації завдань, покладених на ці колегіальні органи.

2.3. Розроблення та виконання програмних документів з питань забезпечення публічної безпеки і порядку

Однією з ключових форм взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування, що водночас виступає важливим засобом формування стійкого безпекового середовища на регіональному і місцевому рівнях є розроблення та виконання програмних документів, які в повному обсязі або в окремій частині спрямовані на забезпечення публічної безпеки і порядку.

Зокрема, на цей час закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 22 ч. 1 ст. 26, п.п. 1 п. «а» ст. 27, п. 16 ч. 1 ст. 43) та «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (ст. ст. 11, 18) відносять до компетенції органів місцевого самоврядування розроблення та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць¹²⁰. При цьому, закріплюючи узагальнені вимоги до змісту програм економічного і соціального розвитку області, району, міста на короткостроковий період, ст. 11 другого з вищеназваних законів передбачає, що у такій програмі повинні бути відображені:

аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;

стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;

можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці в наступному році;

система заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;

основні показники соціально-економічного розвитку відповідної

¹²⁰ Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 25. Ст. 195. (із змінами).

адміністративно-територіальної одиниці;

дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, ефективності використання об'єктів права комунальної власності, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами права комунальної власності.

Керуючись наведеними нормами, деякі органи місцевого самоврядування під час розроблення програм соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць включають до цих програм й окремі положення, що в тій чи іншій мірі стосуються забезпечення публічної безпеки і порядку та здійснення взаємодії з територіальними органами (підрозділами) Національної поліції.

Наприклад, Програма економічного та соціального розвитку Черкаської області на 2024 рік містить, зокрема, такий підрозділ, як «Цивільний захист, оборонна робота та взаємодія з правоохоронними органами». Однією з пріоритетних цілей у цьому підрозділі визначено підвищення рівня публічної безпеки та порядку у громадських місцях, а також безпеки дорожнього руху. Серед основних заходів для забезпечення виконання цієї цілі вказано: удосконалення організації профілактики і запобігання дорожньотранспортних пригод, насамперед, з тяжкими наслідками; впровадження заходів, передбачених Обласною програмою профілактики та протидії злочинності у Черкаській області на 2020-2024 роки «Безпечна Черкащина», зокрема щодо створення багаторівневої (міста, область) комплексної системи відеоспостереження та відеоаналітики. Згідно з програмою відповідальними за виконання цих заходів є Головне управління Національної поліції в Черкаській області та Управління патрульної поліції в Черкаській області Департаменту патрульної поліції (за згодою)¹²¹.

Поряд із цим місцеві ради затверджують й інші програмні документи, серед яких можна виокремити:

1) комплексні цільові програми, спеціально присвячені питанням публічної безпеки і правопорядку та/або протидії злочинності на відповідній території. Назви і структура таких програм не є уніфікованими. Зокрема, у різних регіонах (населених пунктах) затверджено програми забезпечення публічної безпеки та правопорядку¹²², профілактики злочинності¹²³, боротьби

¹²¹ Програма економічного і соціального розвитку Черкаської області на 2024 рік: Затверджена рішенням Черкаської обласної ради від 22 грудня 2023 р. № 22-5/VIII. *Офіційний портал Черкаської обласної державної адміністрації*. URL: https://ck-oda.gov.ua/wp-content/uploads/2024/01/programa_Cherk_region_2024.pdf.

¹²² Про затвердження Програми «Забезпечення публічної безпеки та правопорядку на території Першотравневської сільської ради на 2020-2022 роки»: Рішення Першотравневської сільської ради Нікопольського району Дніпропетровської області від 20 грудня 2019 р. № 1024-27/VII. URL: <https://pershotravnevska.otg.dp.gov.ua/rishennya-gromadi/pro-zatverdzhennya-programi-zabezpechennya-publichnoyi-bezpeki-ta-pravoporyadku-na-teritoriyi-pershotravnevskoyi-silskoyi-radi-na-2020-2022-roki>.

¹²³ Про затвердження «Програми профілактики злочинності на території Деражнянської міської територіальної громади на 2021-2025 року»: Рішення Деражнянської міської ради Хмельницької області від 14 січня 2021 р. № 6. URL: <https://der.org.ua/wp-content/uploads/6.-Pro-zatverdzhennya-Programy-profilaktyky-1-1.pdf>.

із злочинністю¹²⁴, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та оборонної роботи¹²⁵, сприяння діяльності поліції¹²⁶, тощо;

2) цільові програми більш вузького спрямування, орієнтовані на вирішення певних проблем щодо окремих сегментів публічної безпеки і порядку. Наприклад, такими є програми щодо протидії тероризму¹²⁷, незаконному обігу наркотичних засобів¹²⁸, забезпечення безпеки дорожнього руху¹²⁹, тощо.

Зважаючи на вищезазначене, у межах подальшого дослідження для узагальненого позначення різних цільових програм, які затверджуються органами місцевого самоврядування і передбачають здійснення заходів, спрямованих на сприяння діяльності правоохоронних органів, посилення публічної безпеки і порядку, запобігання правопорушенням на території відповідних регіонів (населених пунктів), вживатиметься поняття «регіональні (місцеві) правоохоронні програми». В цьому контексті за аналогією можуть враховуватися положення статті 3 Закону України «Про державні цільові програми», яка встановлює класифікацію державних цільових програм і вирізняє, зокрема, правоохоронні програми, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки¹³⁰.

Правова основа розроблення регіональних (місцевих) правоохоронних програм представлена рамковими положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 22 ч. 1 ст. 26, п.п. 1 п. «а» ст. 27, п. 16 ч. 1 ст. 43), згідно з якими до компетенції органів місцевого самоврядування віднесено підготовку та затвердження цільових програм з питань місцевого самоврядування. Поряд із цим під час розроблення таких документів органи місцевого самоврядування керуються й згадуваними вище положеннями ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в яких йдеться

¹²⁴ Комплексна програма профілактики правопорушень та боротьби зі злочинністю на території Великомоствівської міської ради Львівської області на 2021-2025 роки: Затверджена рішенням Великомоствівської міської ради від 20 травня 2021 р. № 167. URL: <https://vmgromada.gov.ua/news/1641389329/>.

¹²⁵ Про Комплексну програму щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та оборонної роботи на 2021 – 2027 роки: Рішення Полтавської обласної ради від 23 лютого 2021 р. № 131. URL: https://uns.adm-pl.gov.ua/?page_id=2150.

¹²⁶ Про затвердження Програми сприяння діяльності управління патрульної поліції в Закарпатській області Департаменту патрульної поліції на 2022 – 2025 роки: Рішення Тячівської міської ради Закарпатської області від 14 липня 2022 р. № 1551. URL: <https://tyachiv-city.gov.ua/docs/1255738/>.

¹²⁷ Про Програму протидії тероризму на території Калуської міської територіальної громади Калуського району на 2022-2024 роки: Рішення Калуської міської ради від 17 листопада 2022 р. № 1714. URL: https://kalushcity.golos.net.ua/?p=pryynyati_rishennya&sp=single&id=7143.

¹²⁸ Програма з протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів у м. Покровськ та на приєднаних територіях «Стоп наркотик» на 2020-2022 роки: Затверджено рішенням Покровської міської ради від 17 лютого 2021 р. № 8/5-31. URL: https://e-petition.bissoft.org/uploads/yeas_and_nays/attachment/file/80500/8-5-31.pdf.

¹²⁹ Про затвердження Міської цільової програми організації безпеки дорожнього руху та освітлення територій міста Запоріжжя на 2022-2025 роки: Рішення Запорізької міської ради від 17 березня 2023 р. № 76. URL: <https://zp.gov.ua/uk/sessions/182/resolution/51951>.

¹³⁰ Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 25. Ст. 352. (Із змінами).

про повноваження виконавчих органів місцевих рад щодо сприяння діяльності органів прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції; здійснення контролю за забезпеченням громадської безпеки і порядку під час проведення масових заходів; утворення комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності; вирішення спільно з відповідними органами Національної поліції питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських.

Враховуючи положення законодавства, якими унормовано відносини стосовно розроблення програмних документів загальнодержавного рівня (закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про державні цільові програми», Порядок розроблення та виконання державних цільових програм, затверджений постановою Кабінету Міністрів України¹³¹), деякі місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування розробили за аналогією власні нормативно-правові акти, якими встановлено загальні вимоги до розроблення регіональних (місцевих) програм¹³². Дія цих нормативно-правових актів поширюється й на розроблення регіональних (місцевих) програм правоохоронної спрямованості. Разом з тим на цей час у загальнодержавних і локальних нормативно-правових актах не визначено особливості розроблення регіональних (місцевих) програм з питань забезпечення правоохоронної діяльності, в тому числі не регламентовано взаємодію у цих відносинах поліції та органів місцевого самоврядування. Як наслідок, органам місцевого самоврядування і місцевим органам виконавчої влади не завжди вдається забезпечити якісну підготовку таких програм, і потенційні можливості цього засобу покращення рівня публічної безпеки і порядку використовуються не в повній мірі.

Узагальнений аналіз різних правоохоронних програм, затверджених органами місцевого самоврядування, свідчить про наявність як позитивних практик, так і певних недоліків, що допускаються під час розроблення таких документів.

Зокрема, схвальної оцінки заслуговує практика, за якої до регіональних (місцевих) програм включаються конкретні заходи, які здійснюватимуться органами місцевого самоврядування для покращення матеріально-технічного забезпечення діяльності територіальних органів (підрозділів) Національної поліції та інших правоохоронних органів, що створює умови для більш ефективного виконання останніми покладених на них завдань. Наприклад, Комплексною програмою забезпечення охорони прав і свобод людини,

¹³¹ Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106. *Офіційний вісник України*. 2007. № 8. Ст. 313.

¹³² Порядок розроблення регіональних цільових програм, фінансування, моніторингу та звітності про їх виконання: Затверджено розпорядженням Луганської обласної державної адміністрації, Луганської обласної військово-цивільної адміністрації від 19 квітня 2021 р. № 260. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/LU210103?an=19&ed=2021_04_19; Порядок розроблення міських цільових та комплексних програм, моніторингу та звітності про їх виконання: Затверджено розпорядженням Одеського міського голови від 8 листопада 2016 р. № 1115. (Із змінами). *Офіційний сайт міста Одеса*. URL: <https://omr.gov.ua/ua/open-city/programs/poryadok-razrobotki-gorodskih-programm>; і ін.

протидії злочинності, підтримання безпеки і порядку у Житомирській області на 2021 – 2025 роки передбачено, зокрема, придбання для Головного управління Національної поліції в Житомирській області за рахунок коштів бюджетів органів місцевого самоврядування планшетних пристроїв, нагрудних відеореєстраторів (бодикамер), сучасних засобів радіозв'язку, проведення ремонту адміністративних будівель місцевих відділів поліції, і ін.¹³³

У низці випадків відповідні положення програмних документів становлять підґрунтя для подальшого укладання договорів щодо передачі органами місцевого самоврядування певного майна для забезпечення діяльності територіальних органів поліції. Наприклад, за рішенням Теплодарської міської ради на виконання Міської цільової програми забезпечення громадської безпеки і діяльності місцевих загонів територіальної оборони, правоохоронних органів, Збройних Сил України, комунальних підприємств, установ і закладів, та забезпечення підтримки внутрішньо переміщених осіб на території Теплодарської міської територіальної громади було передано майно в безоплатне користування за договором позижки Головному управлінню Національної поліції в Одеській області¹³⁴.

Обґрунтованим є й підхід, за якого до програм включаються заходи, які спільно здійснюватимуться у плановому періоді уповноваженими структурними підрозділами місцевих рад (місцевих державних адміністрацій), територіальними підрозділами Національної поліції та іншими органами (за попереднім узгодженням). Наприклад, одним із заходів, передбачених Комплексною програмою профілактики злочинності в Кіровоградській області на 2021-2025 роки, є організація і проведення спільних профілактичних рейдів, спрямованих на соціальний і правовий захист дітей, запобігання їх бездоглядності та безпритульності, влаштування безпритульних та бездоглядних дітей до закладів соціального захисту. Виконавцями цього заходу визначено Головне управління Національної поліції в Кіровоградській області, департаменти освіти і науки, охорони здоров'я, службу у справах дітей облдержадміністрації, обласний центр соціальних служб, райдержадміністрації, виконавчі комітети міських, селищних, сільських рад¹³⁵.

Поряд із цим привертає увагу те, що у багатьох випадках до регіональних (місцевих) програм включаються заходи, які відповідно до

¹³³ Про комплексну Програму забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримки публічної безпеки і порядку у Житомирській області на 2021 – 2025 роки: Рішення Житомирської обласної ради від 27 травня 2021 р. № 71. URL: <https://zt.gov.ua/index.php/ofitsijni-dokumenty/normativni-dokumenty/rishennya-oblasnoji-radi>.

¹³⁴ Про передачу в безоплатне користування за договором позижки майна Головному управлінню Національної поліції в Одеській області: Рішення Теплодарської міської ради від 22 лютого 2024 р. № 505-VIII. URL: https://trada.gov.ua/?page_id=70331.

¹³⁵ Комплексна програма профілактики злочинності в Кіровоградській області на 2021-2025 роки: Затверджено рішенням Кіровоградської обласної ради від 19 лютого 2021 р. № 57. URL: <https://oblrada.kr.ua/decission/2757/pro-zatverdzhennya-kompleksnoi-programi-profilaktiki-zlochinnosti-v-kirovogradskij-oblasti-na-2021-2025-roki-26-02-2021>.

вимог законодавства мають повсякденно здійснюватися територіальними підрозділами Національної поліції (чи інших правоохоронних органів) незалежно від рішень органів місцевого самоврядування або місцевих державних адміністрацій. Зокрема, це стосується здійснення аналізу стану криміногенної обстановки на відповідній території, організації постійного інформування населення про результати своєї діяльності, забезпечення своєчасного виявлення і знешкодження вибухонебезпечних об'єктів, організації добровільної здачі зброї населенням, тощо. Зазначений підхід до формування програмних заходів здається помилковим, адже органи Національної поліції зобов'язані здійснювати такі заходи й за відсутності затвердженої правоохоронної програми.

Ще один поширений недолік полягає у тому, що при визначенні переліку програмних заходів нерідко використовуються надто загальні (розпливчасті) формулювання, які охоплюють широкий спектр можливих дій (як-то, «організувати та проводити комплексні оперативно-профілактичні операції та відпрацювання, направлені на стабілізацію криміногенної ситуації, забезпечення захисту прав і свобод мешканців громади»¹³⁶, «проводити заходи з встановлення осіб, причетних до вчинення злочинів насильницько-майнової спрямованості»¹³⁷, тощо). На цей аспект раніше вже звертали увагу В.В. Голіна, С.Ю. Лукашевич та М.Г. Колодяжний, котрі констатували, що майже в усіх регіональних програмах запобігання злочинності відсутнє дотримання принципу конкретності, реальності¹³⁸.

В цьому ракурсі заслуговує підтримки думка вищезазначених науковців стосовно того, що зміст заходів (приписів) у розділах регіональних програм запобігання злочинності необхідно максимально конкретизувати, ставлячи перед суб'єктом (суб'єктами) реальну мету, спосіб її досягнення, строки, ресурсне забезпечення тощо¹³⁹. Цілком актуальним залишається й зауваження цих науковців щодо шаблонного характеру прийнятих у різних регіонах програмних документів, незазначення у них специфічних регіональних проблем у сфері запобігання злочинності на тій чи іншій території (тоді як регіональні (міські) програми запобігання злочинності повинні враховувати місцеві особливості, специфіку криміногенної ситуації в регіоні (місті)¹⁴⁰.

З урахуванням зазначеного, слід також погодитися з думкою У. Шадської, яка наголошує, що місцева програма має бути не просто

¹³⁶ Комплексна програма профілактики злочинності і правопорушень на 2021-2025 роки: Затверджено рішенням Смолинської селищної ради від 23 лютого 2021 р. № 72. URL: <https://smolino-rada.gov.ua>.

¹³⁷ Про затвердження Комплексної програми профілактики злочинності та вдосконалення системи захисту конституційних прав і свобод громадян по Баштанській міській раді на 2017-2021 роки: Рішення Баштанської міської ради від 6 квітня 2017 р. № 6. URL: <https://sheriffua.org/Media/files/documents/63f129f80b4c6e049d41effd28cd1086.pdf>.

¹³⁸ Голіна В.В., Лукашевич С.Ю., Колодяжний М.Г. Державне програмування і регіональне планування заходів запобігання злочинності в Україні: Монографія / За заг. ред. В.В. Голіни. – Х.: Право, 2012. С. 200.

¹³⁹ Голіна В.В., Колодяжний М.Г. Співвідношення державної програми, плану і регіональних планів запобігання злочинності в Україні. *Юрист України*. 2011. № 3. С. 53.

¹⁴⁰ Голіна В.В., Лукашевич С.Ю., Колодяжний М.Г. та ін. Регіональні (міські) програми запобігання злочинності: досвід емпіричного дослідження. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2009. Вип. 18. С. 77-78.

формальним документом, а проявом активізації локальних ініціатив, які покликані вирішити конкретні проблеми на певній території. Натомість нині в Україні практично немає практик комплексного аналізу загроз на локальному рівні, у яких, серед іншого, була би врахована думка громади¹⁴¹.

Розвиваючи цю тезу, У. Шадська зазначає, що у таких країнах, як Чехія, Польща, Великобританія, Литва, Іспанія, до розроблення програм у сфері безпеки обов'язково долучаються практично всі місцеві органи влади, включаючи правоохоронні. Такі програми формують, орієнтуючись на дослідження громадської думки, оперативні та статистичні дані про потенційні або наявні загрози. Основний акцент роблять на ідентифікації (комплексному аналізі), створенні механізму попередження та вирішенні конкретних проблем безпеки на певній території. Стратегічні цілі та завдання програми визначають на підставі сформованих пріоритетів, які необхідно втілити протягом певного періоду часу. У регіоні може бути декілька програм, усе залежить від масштабів території, густоти населення та безпекової ситуації загалом, тобто діє індивідуальний підхід. Коло суб'єктів, відповідальних за патронат, фінансування та вжиття заходів, також визначається завчасно і може змінюватися залежно від досягнутих результатів, отже, існує система періодичної оцінки реалізації завдань програми. Як приклад дослідниця наводить Програму безпеки міста Гданська (Республіка Польща), що розроблена з урахуванням думки мешканців та охоплює такі складові частини, як протидія злочинності; безпека в громадських місцях та місцях проживання; безпека вразливих груп населення; попередження насильства в сім'ї; безпека у школі; безпека дорожнього руху; екологічна безпека; пожежна безпека; профілактичні заходи; попередження інфекційних хвороб; протидія наркоманії та алкоголізму¹⁴².

Враховання позитивного досвіду інших країн щодо підготовки програмних документів з питань публічної безпеки громад може виявитися корисним для України. При цьому правова основа для реалізації такого підходу частково вже закладена. Зокрема, як відзначалось вище, чинним Законом України «Про Національну поліцію» (ст. 11) встановлено припис, згідно з яким діяльність поліції має здійснюватися в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямовуватися на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Наведений припис становить підґрунтя й для врахування цієї специфіки під час підготовки регіональних (місцевих) правоохоронних програм за участю

¹⁴¹ Шадська У. Безпека громади – пошук спільних рішень : навчальний посібник. Київ, 2018. С. 80.

¹⁴² Шадська У. Зазначена праця. С. 79–80; Uchwała nr XVIII/538/16 rady miasta Gdanska z dnia 28 stycznia 2016 roku w sprawie uchwalenia “Miejskiego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego”. URL: <https://app.xyzgcm.pl/gdansk-pl/d/20160472147/miejski-program-zapobiegania-przestepczosci-oraz-ochrony-bezpieczenstwa-obywateli-i-porzadku-publicznego.pdf>.

територіальних органів (підрозділів) поліції.

За такого підходу формуванню комплексу програмних заходів має обов'язково передувати вивчення громадської думки щодо кола проблемних безпекових питань, які найбільше турбують жителів певного регіону (населеного пункту) і потребують вирішення у найближчій або середньостроковій перспективі. Для з'ясування громадської думки доцільним є проведення зустрічей розробників програм з представниками органів самоорганізації населення і громадських формувань з охорони громадського порядку, опитування у різний спосіб певних цільових груп, оприлюднення проектів підготовлених програм з метою одержання зауважень і пропозицій від заінтересованих осіб, проведення відкритих обговорень підготовлених проектів програм, тощо¹⁴³.

В контексті досліджуваних питань слід також відзначити, що поряд із регіональними (місцевими) цільовими програмами чинне законодавство України передбачає можливість (а подекуди – необхідність) затвердження на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях й інших програмних документів, які тією чи іншою мірою також стосуються забезпечення законності і правопорядку. Зокрема, йдеться про такі програмні документи, як:

- державні цільові правоохоронні програми (ст. 3 Закону України «Про державні цільові програми»);
- Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України (ст. 29 Закону України «Про національну безпеку України»¹⁴⁴);
- Державна стратегія регіонального розвитку України, регіональні стратегії розвитку, стратегії розвитку територіальних громад (ст. 7 Закону України «Про засади державної регіональної політики»¹⁴⁵);
- програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, селищ, сіл на короткостроковий період (ст. 4 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»)¹⁴⁶.

З урахуванням наведеного постає питання щодо співвідношення змісту регіональних (місцевих) правоохоронних програм та інших програмних документів, зазначених вище. В цьому ракурсі доволі слушною є думка В.В. Голіни стосовно того, що регіональні (міські) програми запобігання злочинності обов'язково повинні враховувати і розвивати державну

¹⁴³ Захарченко А.М. Організаційно-правові засади розроблення регіональних і місцевих правоохоронних програм. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2023. Випуск 2. С. 10-13.

¹⁴⁴ Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241. (Із змінами).

¹⁴⁵ Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90. (Із змінами).

¹⁴⁶ Комплексним стратегічним планом реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки (схвалений Указом Президента України від 11 травня 2023 р. № 273/2023) також передбачено необхідність розроблення, затвердження та введення в дію Національного плану із запобігання (превенції) злочинності, розрахованого на три роки, на підставі якого за активної участі громадянського суспільства прийматимуться щорічні регіональні та місцеві програми запобігання (превенції) злочинності (*Офіційний вісник України*. 2023. № 51. Ст. 9).

програму запобігання злочинності. За формою і строками, за назвою, змістом розділів та заходів регіональні програми слід ретельно узгоджувати з чинною державною програмою¹⁴⁷.

Зазначення на необхідність кореляційного зв'язку між програмними документами загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів простежується й у тексті Закону України «Про засади державної регіональної політики». А саме, в цьому Законі йдеться про принцип координації – взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях (п. 6 ч. 1 ст. 3). Передбачено, що регіональні стратегії розвитку мають узгоджуватися із стратегічними цілями і пріоритетами, що визначені Державною стратегією регіонального розвитку України. В свою чергу проекти стратегій розвитку територіальних громад мають розроблятися з урахуванням пріоритетів, що визначені Державною стратегією регіонального розвитку України та відповідними регіональними стратегіями розвитку (ст. ст. 10, 11¹ Закону).

Разом з тим, як свідчить практика, такий принцип реалізується не в повній мірі. Зокрема, Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695, передбачено такі завдання за напрямом «Розвиток інфраструктури безпеки», як: сприяння утворенню у територіальних громадах центрів безпеки як інтегрованих структур з єдиною комунікацією відповідно до актів законодавства у сфері захисту населення і територій від пожеж та надзвичайних ситуацій, забезпечення громадського порядку, охорони здоров'я населення (з пожежно-рятувальними підрозділами, поліцейськими станціями та бригадами екстреної (швидкої) медичної допомоги); забезпечення організації виконання на базі центрів безпеки системи оповіщення населення про загрозу або виникнення надзвичайної ситуації; створення умов для співпраці територіальних громад з поліцейськими, закріпленими за поліцейськими дільницями в територіальних громадах, щодо охорони правопорядку та профілактики злочинів у територіальних громадах¹⁴⁸. Водночас аналіз затверджених регіональних стратегій розвитку на період до 2027 року¹⁴⁹ дозволяє констатувати, що у багатьох із них вищевказані завдання не відображені взагалі.

Неврахування принципу координації призводить до ситуації, за якої на державному, регіональному та місцевому рівнях відбувається формування невпорядкованого масиву програмних документів з різними термінами дії, що визначають планові завдання і заходи в одних і тих самих сферах суспільних відносин, і при цьому не є взаємоузгодженими за змістом.

¹⁴⁷ Голіна В.В., Лукашевич С.Ю., Колодяжний М.Г. та ін. Регіональні (міські) програми запобігання злочинності: досвід емпіричного дослідження. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2009. Вип. 18. С. 78.

¹⁴⁸ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. *Офіційний вісник України*. 2020. № 67. Ст. 2155.

¹⁴⁹ Регіональні стратегії розвитку на період до 2027 року. *Офіційний вебсайт Міністерства розвитку громад та територій України*. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvytku-na-period-do-2027-roku/regionalni-strategiyi-rozvytku-na-period-do-2027-roku/>.

Зазначене стосується й програмних документів, що містять положення правоохоронної спрямованості.

Зважаючи на це, для уникнення такої ситуації під час розроблення регіональних (місцевих) правоохоронних програм потрібно враховувати довгострокові цілі та пріоритети у сфері забезпечення законності і правопорядку, заздалегідь визначені регіональними стратегіями розвитку (стратегіями розвитку територіальних громад), а також відповідними програмними документами загальнодержавного рівня. Водночас зміст регіональної (місцевої) правоохоронної програми має бути узгодженим із змістом програми економічного і соціального розвитку області (району, міста, селища, села): ці програмні документи мають співвідноситись як «спеціальне» та «загальне». При цьому регіональні (місцеві) правоохоронні програми включаються до переліку програм, які передбачається фінансувати в наступному році, з оформленням такого переліку як додатку до програми економічного і соціального розвитку області (району, міста, селища, села) на короткостроковий період (як це передбачено Типовою структурою програми економічного і соціального розвитку, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621¹⁵⁰).

Варто відзначити, що ідея стосовно необхідності забезпечення кореляції програмних документів загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів одержала часткове відображення у Плані заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027. А саме, цим Планом передбачено затвердження Національного плану із запобігання (превенції) злочинності, і протягом року після цього – «розроблення і затвердження органами правопорядку та прокуратури щорічних регіональних і місцевих програм запобігання (превенції) злочинності, які передбачатимуть форми взаємодії між органами правопорядку та прокуратури та населенням для запобігання злочинності в межах виконання запроваджених безпекових програм у громадах, в яких реалізуються відповідні проекти органів Національної поліції та прокуратури, проведення моніторингу ефективності впровадження безпекових програм (ініціатив)». До кола виконавців зазначених заходів віднесено, зокрема, й Національну поліцію та органи місцевого самоврядування (за згодою)¹⁵¹.

На цей час безпосередніми розробниками регіональних (місцевих) правоохоронних програм у більшості випадків виступають територіальні органи (підрозділи) Національної поліції або структурні підрозділи місцевих рад (місцевих державних адміністрацій), до компетенції яких належать

¹⁵⁰ Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проектів Бюджетної декларації та державного бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621. *Офіційний вісник України*. 2003. № 18. № 64. Ст. 834. (Із змінами).

¹⁵¹ Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2024 р. № 792-р. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-spryamovanykh-na-vykonannia-komple-a792r>.

питання взаємодії з правоохоронними органами. Роль інших органів і організацій у підготовці таких програм, як правило, зводиться до погодження розробленого проекту програми, і в поодиноких випадках – внесення до нього точкових змін. Зазначене є однією з причин «шаблонності» затверджених програмних документів: іноді програми, затверджені у різних населених пунктах однієї області (району) є майже ідентичними за змістом.

З урахуванням цього, виправленню такої ситуації може сприяти створення за розпорядженням голів місцевих державних адміністрацій (сільських, селищних, міських голів) міжвідомчих робочих груп з питань розробки регіональних (місцевих) правоохоронних програм із включенням до складу таких груп представників різних структурних підрозділів відповідної місцевої ради або місцевої державної адміністрації (як-то управління (департаменти) взаємодії з правоохоронними органами, управління фінансів, управління сім'ї, молоді та спорту, управління освіти, служби у справах дітей і ін.), а також представників територіальних органів (підрозділів) Національної поліції, інших правоохоронних органів, громадських формувань з охорони громадського порядку (за згодою), тощо. У разі належної організації роботи таких колегіальних органів у підготовлених ними програмних документах може бути передбачено широке коло конкретних заходів, спрямованих на покращення безпекової ситуації у відповідному регіоні (населеному пункті)¹⁵².

Ще одне проблемне питання полягає у тому, що під час формування заходів регіональних (місцевих) правоохоронних програм їх розробники у багатьох випадках не визначають механізм подальшого контролю за виконанням таких програм. Як наслідок, після затвердження програм такий контроль проводиться довільним чином, що ускладнює здійснення об'єктивної оцінки їх результативності.

Водночас на практиці є й позитивні приклади щодо регламентації зазначеного питання. Серед них, зокрема, можна відзначити Комплексну обласну програму «Правопорядок на 2021-2025 роки», затверджену Сумською обласною радою. Ця програма містить окремий розділ «Контроль за виконанням Програми», в якому передбачено, що учасники та виконавці програми щокварталу до 10 числа наступного за звітним періодом надають інформацію про виконання програми управлінню оборонної роботи, забезпечення законності та правопорядку облдержадміністрації. Зазначений структурний підрозділ узагальнює надану інформацію та подає її на розгляд голові облдержадміністрації та профільній постійній комісії обласної ради до 1 лютого та до 1 серпня протягом 2021-2025 років¹⁵³.

Продовжуючи дослідження, варто також звернути увагу, що останніми роками у низці великих міст України запроваджено програми «Безпечне місто», що передбачають установаження відеокамер у місцях найбільшого

¹⁵² Захарченко А.М. Організаційно-правові засади розроблення регіональних і місцевих правоохоронних програм. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2023. Випуск 2. С. 13-14.

¹⁵³ Про Комплексну обласну програму «Правопорядок на 2021-2025 роки»: Рішення Сумської обласної ради від 23 липня 2021 р. URL: <http://www.prav-org.sm.gov.ua/index.php/uk/programi-rozvitku>.

скупчення людей, формування на цій основі міських систем відеоспостереження за громадськими місцями, стратегічними міськими об'єктами, дорожнім рухом, а також створення ситуаційних центрів для координованого управління, контролю та моніторингу ситуацій¹⁵⁴.

Наприклад, у місті Житомирі на виконання рішень міської ради з 2014 році реалізується й періодично оновлюється міська цільова програма «Безпечне місто», за результатами якої створена та використовується міська система відеоспостереження. За своєю структурою ця система є багаторівневою інформаційною системою, яка побудована за клієнт-серверною архітектурою, з інтеграцією до неї відомчих та об'єктових систем відеоспостереження. Система використовується для:

забезпечення безпеки дітей та учнів у дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних закладах освіти;

забезпечення збереження майна та об'єктів права власності територіальної громади;

забезпечення своєчасного та ефективного реагування на аварії (події) і надзвичайні ситуації та попередження аварій, дорожньо-транспортних пригод, катастроф, пожеж, надзвичайних ситуацій, інших небезпечних подій на території громади;

забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, інших територіях громади загального користування;

спостереження за мостами, небезпечними та аварійними ділянками доріг, перехрестями вулиць, виїздами (в'їздами) в місто;

проведення аналізу даних, отриманих Системою.

Цілодобовий доступ до Системи, онлайн відеоспостереження та перегляду архіву відеоінформації надано управлінню Служби безпеки України в Житомирській області, Головному управлінню Національної поліції в Житомирській області, Житомирському відділу поліції ГУНП в Житомирській області, Управлінню патрульної поліції в Житомирській області, окремим виконавчим органам та комунальним підприємствам міської ради. Аналіз показників використання міської системи відеоспостереження свідчить про її високу ефективність у покращенні криміногенної обстановки, попередженні злочинів та порушень громадського порядку на території міської територіальної громади, підвищенні рівня особистої та колективної безпеки, забезпеченні оперативного реагування на надзвичайні ситуації, аварії, події¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Програма «Безпечне місто» на 2016–2018 роки : затверджена Рішенням Вінницької міської ради від 25 грудня 2012 р. № 48. *Офіційний сайт Вінницької міської ради*. URL: [https://www.vmr.gov.ua/Executives/Lists/DepartmentOf InformationalTecholgies/ShowContent.aspx?ID=23](https://www.vmr.gov.ua/Executives/Lists/DepartmentOf%20InformationalTecholgies/ShowContent.aspx?ID=23); Програма «Безпечне місто» на 2016–2020 роки : затверджена Рішенням Дніпровської міської ради від 30 березня 2016 р. № 14/5. *Офіційний сайт Дніпровської міської ради*. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/-/62>; і ін.

¹⁵⁵ Про затвердження Програми Житомирської міської територіальної громади «Безпечне місто» на 2023–2025 роки: Рішення Житомирської міської ради від 15 грудня 2022 р. № 620. *Офіційний вебсайт Житомирської міської ради*. URL: <https://zt-rada.gov.ua/files/upload/sitefiles/doc1672125431.pdf>.

Загалом же, як зазначено у Звіті Національної поліції України про результати роботи у 2023 році, з ініціативи Національної поліції в регіонах розвивається система відеонагляду, заходи щодо її впровадження включено до більшості регіональних програм із забезпечення публічної безпеки і порядку. Органи та підрозділи поліції мають доступ до понад 33 тис. камер відеоспостереження, з яких 26 тис. – оглядові, 5,7 тис. – з функцією розпізнавання номерних знаків автомобілів. Водночас запроваджено практичний етап експериментальної експлуатації інтеграційної платформи відеоспостереження та відеоаналітики зацікавленими службами центрального органу управління поліції та територіальних органів поліції, до якої на сьогодні підключено 8,1 тис. відеокамер, з них 5,2 тис. – оглядових, 250 – роботизованих, 2,1 тис. – з функцією розпізнавання номерних знаків¹⁵⁶.

Згадуваним вище Планом заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027, також передбачено необхідність удосконалення державної та місцевої інфраструктури безпеки, засобів оповіщення населення про виникнення надзвичайних ситуацій, впровадження і використання інших автоматизованих систем і високоточних технічних засобів (в тому числі систем відеоспостереження), що забезпечують інформаційно-технічну підтримку діяльності органів правопорядку.

Водночас у різних джерелах неодноразово зверталася увага на те, що для встановлення та використання органами місцевого самоврядування систем відеоспостереження у громадських місцях нині не створено належного законодавчого підґрунтя, адже Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» прямо не закріплює відповідних повноважень місцевих рад і їх виконавчих органів. При цьому, як відзначають В.К. Батчаєв, У.С. Шадська, доступ правоохоронців до обробки відеозаписів, у більшості випадків, неможливий без попереднього отримання дозволу від власника систем – органів місцевого самоврядування, які не мають єдиного підходу щодо надання правоохоронцям можливості користуватися масивом інформації. У деяких громадах порядок доступу поліцейських до відеоданих встановлюється актами органів місцевого самоврядування, в інших – взагалі не регламентується й залежить від усталеної практики взаємин місцевих чиновників з правоохоронцями. На сьогодні в органах місцевого самоврядування відсутній єдиний алгоритм обміну такою інформацією з третіми особами. В одних містах їх запити на отримання відеозаписів переадресовують для прийняття рішення в поліцію, в інших – надають інформацію без обґрунтованих підстав. Непоодинокими є й факти оприлюднення на вебсайтах або сторінках соціальних мереж муніципальних органів відеозаписів дорожньо-транспортних пригод, випадків отримання громадянами травм, вчинення правопорушень та інших матеріалів, які, на

¹⁵⁶ Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2023 році. *Офіційний вебпортал Національної поліції України*. URL: <https://www.npu.gov.ua/diyalnist/zvitnist/richni-zviti>.

думку публікаторів, викликають у глядача підвищений інтерес. В окремих випадках такий підхід є безпідставним та непропорційним втручанням у приватне життя людини та може призвести до порушення Законів України «Про доступ до публічної інформації» чи «Про захист персональних даних»¹⁵⁷.

Для унормування порушеного питання у 2024 році на розгляд Верховної Ради України внесено проект Закону про єдину систему відеомоніторингу стану публічної безпеки, що спрямований на визначення основних засад створення та функціонування єдиної системи відеомоніторингу стану публічної безпеки у відповідності з єдиними функціональними і технологічними стандартами з метою забезпечення національної безпеки, підвищення загального рівня публічної безпеки і порядку, забезпечення безпеки місць проживання та перебування громадян, попередження і ліквідації можливих загроз, а також контролю за усуненням наслідків надзвичайних ситуацій і правопорушень в інтересах населення держави або певних адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема, законопроект передбачає й створення систему відеомоніторингу стану публічної безпеки місцевого рівня за рішенням органів місцевого самоврядування (територіальними громадами, районними радами, сільськими, селищними, міськими радами). Структура та порядок роботи систем відеомоніторингу стану публічної безпеки регіонального та місцевого рівня визначаються положеннями про ці системи, що мають затверджуватися відповідними органами місцевого самоврядування, з урахуванням вимог, установлених Кабінетом Міністрів України¹⁵⁸.

Доцільність законодавчого врегулювання вищевказаних відносин не викликає сумнівів. Разом з тим вищезгаданий законопроект не позбавлений окремих недоліків і дискусійних положень, про що зазначено у висновку Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України¹⁵⁹. Відтак, доопрацювання та прийняття цього законодавчого акту має стати важливою передумовою для більш ефективного використання систем відеоспостереження для цілей забезпечення публічної безпеки і порядку та подальшої реалізації відповідних цільових програм на регіональному та місцевому рівнях.

Окремої уваги заслуговує й досвід підготовки програмних документів в межах реалізації проекту «Поліцейський офіцер громади», основна ідея якого

¹⁵⁷ Відеоспостереження у публічних місцях: основи захисту персональних даних (посібник для органів місцевого самоврядування) / В.К. Батчаєв, У.С. Шадська. К. Компринт, 2021. С. 16-17; Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо дотримання права на приватність під час встановлення і використання систем відеоспостереження у громадських місцях. *Офіційний вебсайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/videosposterezhennya-gromadski-mistsya.pdf>.

¹⁵⁸ Проект Закону про єдину систему відеомоніторингу стану публічної безпеки (реєстр. № 11031 від 20.02.2024). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43733>.

¹⁵⁹ Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на проект Закону про єдину систему відеомоніторингу стану публічної безпеки (реєстр. № 11031 від 20.02.2024). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/9d39ef0f-3608-4602-933a-968afea19e69>.

полягає в тому, щоб забезпечити кожному територіальну громаду окремим офіцером, який не тільки працюватиме на території цієї громади, але й житиме там. Поліцейський офіцер є повноправним представником своєї громади (яка бере на себе частину фінансової підтримки його роботи), і звітує не тільки перед керівництвом територіальних органів поліції, але й перед самою громадою. Основними завданнями цього проекту визначено побудову сталої співпраці поліції з громадою для спільного створення безпечного середовища, інтеграцію поліції в суспільство, задоволення безпекових потреб громадян, залучення до партнерства усіх зацікавлених сторін, ефективно та консолідоване вирішення локальних проблем громади. Станом на кінець 2023 року проект «Поліцейський офіцер громади» реалізувався в 749 територіальних громадах 23 регіонів. З метою надання якісних сервісних послуг населенню в частині формування та забезпечення безпечного простору було відібрано з діючих поліцейських та підготовлено на базі закладів вищої освіти МВС 1476 поліцейських офіцерів громад. Водночас із метою надання якісних поліцейських послуг у територіальних громадах та створення належних умов для роботи поліцейських офіцерів громад Національною поліцією за сприяння місцевих органів самоврядування відкриваються поліцейські станції, утримання яких здійснюється за рахунок місцевих бюджетів¹⁶⁰.

У межах вищевказаного проекту набула поширення практика, за якою започаткування роботи поліцейських офіцерів на територіях певних громад супроводжується розробкою та затвердженням відповідними сільськими селищними, міськими радами окремих програм під назвою «Поліцейський офіцер громади». Такі програми, зокрема, передбачають сукупність заходів, які здійснюються органами місцевого самоврядування для підтримки діяльності поліцейських офіцерів громад.

Вивчення програм «Поліцейський офіцер громади», затверджених і оприлюднених різними органами місцевого самоврядування, дозволяє констатувати, що змістовне наповнення таких програм загалом є схожим. Зокрема, у розділі «Завдання програми», як правило, визначається, що громада повідомляє поліцейських офіцерів громади про проблеми у сфері безпеки та сприяє: попередженню правопорушень шляхом створення таких умов, які є некомфортними та небезпечними для правопорушників; застосуванню сучасних технологій для зниження кількості правопорушень; створенню безпечного дорожнього середовища в громаді та протидії порушенням правил дорожнього руху; створенню маршрутів патрулювання з урахуванням думки громади; протидії негативним соціальним явищам (алкоголізм, наркоманія); популяризації здорового способу життя, і ін. Наголошується, що важливою складовою ефективної діяльності поліцейських офіцерів громади є їх матеріально-технічне забезпечення. При

¹⁶⁰ Про проект «Поліцейський офіцер громади». *Офіційний вебпортал Національної поліції України*. URL: <https://www.npu.gov.ua/diyalnist/reforma-policiyi/policejskij-oficer-gromadi>; Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2023 році. *Офіційний вебпортал Національної поліції України*. URL: <https://www.npu.gov.ua/diyalnist/zvitnist/richni-zviti>.

цьому місцеві ради в межах програми забезпечують: придбання оргтехніки для роботи поліцейського офіцера громади; облаштування кабінетів меблями; придбання канцтоварів, доступ до мережі Інтернет; придбання службового автомобіля; придбання паливно-мастильних матеріалів для службового автотранспорту поліцейського офіцера громади, проведення ремонту автомобілю та придбання запчастин, матеріалів до нього¹⁶¹.

Затверджені програми зазвичай містять додаток, що оформлюється у вигляді таблиці, в якій вказується перелік планованих програмних заходів та обсяг видатків для їх фінансування з місцевого бюджету. При цьому привертає увагу те, що у переважній більшості програм такий перелік охоплює лише заходи, спрямовані на покращення матеріально-технічних умов роботи поліцейських офіцерів (поточний ремонт службових приміщень, придбання службового автотранспорту, тощо)¹⁶².

З урахуванням такої практики, не заперечуючи важливості та необхідності належного матеріального забезпечення діяльності поліцейських офіцерів громад, варто зауважити, що ідеологія проекту «Поліцейський офіцер громади» не зводиться лише до матеріально-фінансової складової, і передбачає, насамперед, запровадження нового формату взаємодії між поліцейськими, громадами та органами місцевого самоврядування, в межах якого поліцейські мають орієнтуватися на потреби населення та своєчасно реагувати на проблеми громади. Зазначене одержало часткове відображення в Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад, згідно з якою ця діяльність має ґрунтуватися на принципі взаємодії з населенням на засадах партнерства і охоплювати конкретні та ефективні заходи, необхідні для вирішення безпекових питань місцевого значення, визначення спільних напрямів роботи з органами місцевого самоврядування з урахуванням думки і потреб громадськості¹⁶³.

Зважаючи на зазначене, вбачається, що для підвищення практичної значущості та дієвості місцевих програм «Поліцейський офіцер громади» до таких програм поряд із заходами, спрямованими на покращення матеріально-технічної бази діяльності поліцейських офіцерів громади, доцільно включати й інші конкретні заходи безпекової спрямованості, що мають визначатись з урахуванням місцевих потреб та реалізовуватись поліцейськими офіцерами громади у взаємодії з органами місцевого самоврядування¹⁶⁴.

¹⁶¹ Про затвердження Програми «Поліцейський офіцер громади на 2023 – 2025 роки»: Рішення Семенівської сільської ради Бердичівського району Житомирської області від 24 січня 2023 р. № 644. URL: <https://semenivska-gromada.gov.ua/docs/1344291/>.

¹⁶² Про затвердження програми «Поліцейський офіцер громади – 2021 (Правопорядок)»: Рішення Краматорської міської ради від 24 лютого 2021 р. № 5/VIII-205. URL: https://krm.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/resh_5_8_205.pdf; Про затвердження Програми «Поліцейський офіцер громади» Роменської міської територіальної громади на 2021-2023 роки: Рішення Роменської міської ради Сумської області від 27 жовтня 2021 р. URL: <https://romny-vk.gov.ua/rishennya-miskoi-radi-uk/8-sklikannya/021-dvadyat-persha-sesiya-romenskoj-mis/>.

¹⁶³ Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 р. № 650. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>.

¹⁶⁴ Захарченко А., Бобкова А. Щодо розроблення місцевих програм «Поліцейський офіцер громади». *Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики: збірник матеріалів III*

Підсумовуючи наведене вище, можна дійти висновку, що покращенню наявних підходів до підготовки та реалізації правоохоронних програм може сприяти затвердження на загальнодержавному рівні Методичних рекомендацій щодо розроблення, затвердження та контролю виконання регіональних та місцевих програм з питань забезпечення публічної безпеки і правопорядку. В таких Методичних рекомендаціях варто запропонувати, зокрема, й порядок взаємодії між органами місцевого самоврядування та територіальними органами (підрозділами) Національної поліції стосовно розроблення та виконання зазначених програм. Зважаючи на коло завдань і повноважень центральних органів виконавчої влади, такі Методичні рекомендації доцільно затвердити спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України.

2.4. Організація діяльності громадських формувань з охорони публічного порядку

Ще однією формою взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування є спільна організація діяльності громадських формувань з охорони публічного порядку. Налагодження співпраці цих органів з такими формуваннями є важливим чинником, що впливає на стан забезпечення публічної безпеки і порядку та підтримання безпекового середовища на місцевому рівні. Зазначене одержало відображення у проекті Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, у якому однією із стратегічних цілей визначено підвищення ефективності об'єднаних зусиль з громадським та приватним сектором у формуванні захищеності людини від протиправних посягань та надзвичайних ситуацій, що потребує удосконалення механізму участі громадян в охороні громадського порядку та державного кордону, утворення відповідних громадських формувань і груп волонтерської підтримки¹⁶⁵.

Основні питання правового статусу та організації діяльності вищевказаних громадських формувань регламентовано Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Зокрема, визначено, що громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів

Міжнародної конференції (м. Кропивницький, 06 жовтня 2023 року). Кропивницький: ДонДУВС, 2023. С. 350-352.

¹⁶⁵ Проект Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України. *Офіційний вебсайт Міністерства внутрішніх справ України*. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/normativna-baza-mvs/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayini-zatverdzeno-vid-29062021>.

юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань. Основними завданням громадських формувань у сфері охорони громадського порядку є: надання допомоги органам Національної поліції у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним і кримінальним правопорушенням; інформування органів Національної поліції про вчинені або ті, що готуються, кримінальні правопорушення, місця концентрації злочинних угруповань; сприяння органам Національної поліції у виявленні і розкритті кримінальних правопорушень, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від кримінально протиправних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх (ч. 1 ст. 3; п. 1 ст. 9 Закону).

Водночас Закон містить окремі положення, в яких йдеться про участь органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у створенні та організації діяльності зазначених громадських формувань, а саме передбачено таке:

- органи місцевого самоврядування та правоохоронні органи надають всіляку допомогу та підтримку у створенні громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону (ч. 3 ст. 4);

- положення (статут) громадського формування узгоджується з керівництвом відповідного територіального органу Національної поліції, а також виконавчого органу ради, на території якої діятиме це громадське формування (ч. 4 ст. 5);

- правовою основою діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону є, зокрема, рішення органів місцевого самоврядування з питань охорони громадського порядку і державного кордону, боротьби із злочинністю і адміністративними правопорушеннями (ст. 2);

- координацію діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону здійснюють відповідно місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 3);

- повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами Національної поліції (ч. 3 ст. 3);

- громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону проводять свою діяльність під контролем органів Національної поліції (ст. 11);

- члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону можуть брати участь у забезпеченні правопорядку та охороні державного кордону за місцем реєстрації цих об'єднань та лише після проходження відповідної правової та спеціальної підготовки в органах Національної поліції, підрозділах Державної прикордонної служби України і одержання в органі місцевого самоврядування посвідчення члена громадського формування і наукової пов'язки, зразки яких затверджуються

Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 12);

- органи місцевого самоврядування спільно з органами Національної поліції організують діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону шляхом залучення їх членів до проведення патрулювання та інших спільних заходів, проведення інструктажів та оперативного надання відповідної інформації, крім таємної, залучення їх членів до правового навчання та ознайомлення з формами та методами боротьби з правопорушеннями (ч. 3 ст. 15);

- органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції спільно з органами Національної поліції та підрозділами Державної прикордонної служби України здійснюють координацію та контроль за діяльністю громадських формувань, заслуховують повідомлення і звіти керівників зазначених формувань (ч. 1 ст. 16);

- для реалізації цілей і завдань цих громадських формувань органи місцевого самоврядування мають право вводити за рахунок коштів місцевого бюджету посади інструктора з питань роботи з цими формуваннями, начальника загону народної дружини підприємства, установи, організації (ч. 2 ст. 16);

- органи місцевого самоврядування мають право вирішувати питання щодо забезпечення діяльності громадських формувань, надавати їм службові приміщення, необхідний інвентар та засоби зв'язку (ч. 1 ст. 19);

- органи Національної поліції у разі потреби можуть надавати на договірних засадах громадським формуванням на період їх чергування або проведення цільових заходів мобільні радіотехнічні та спеціальні засоби, інші предмети екіпіровки нарядів (ч. 4 ст. 19);

- контроль за діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у порядку, встановленому законом (ч. 1 ст. 20).

З урахуванням змісту ч. 3 ст. 5 Закону, в якій йдеться про узгодження положення (статуту) громадського формування з керівництвом відповідного територіального органу Національної поліції та виконавчого органу ради, викликають інтерес факти, викладені в постанові Окружного адміністративного суду м. Києва від 25 листопада 2016 р. № 826/12292/16. А саме, під час розгляду цієї справи суд встановив, що 15.04.2016 керівник штабу Громадського формування з охорони громадського порядку «ВЕНБЕСТ-СТОЛИЦЯ» ОСОБА_1 подав до Головного управління Національної поліції у місті Києві лист від 15.04.2016 №01 «Про погодження (узгодження) установчих документів щодо створення громадського формування», в якому просив погодити (узгодити): рішення (протокол) про створення громадського формування та статут громадського формування. Головне управління Національної поліції у місті Києві листом від 10.05.2016 №2240/125/19/10-2016 повідомило позивачу про недоцільність узгодження наданого статуту, оскільки відповідно до Закону України «Про участь

громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» у місті Києві діє Київське міське громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону, яке складається з 10 районних штабів, сформованих за територіальним принципом, загальною чисельністю 1884 членів громадського формування з охорони громадського порядку, а також 33 спеціалізованих загонів (це і по боротьбі з кримінальною злочинністю, зі злочинністю у сфері економіки, запобіганню квартирним крадіжкам, охороні докільця та інші), створених для виконання окремо визначених завдань, яке бере участь у забезпеченні охорони публічного порядку і безпеки разом із працівниками поліції. Також, в листі зазначено, що оскільки завдання Громадського формування з охорони громадського порядку «ВЕНБЕСТ-СТОЛИЦЯ» ідентичні переліченим, то рекомендовано вступити до Київського міського громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону. 30.06.2016 позивач повторно звернувся до відповідача із проханням про погодження установчих документів Громадського формування з охорони громадського порядку «ВЕНБЕСТ-СТОЛИЦЯ», оскільки напрями взаємодії суттєво відрізняються від тих, що існують в Київському міському громадському формуванні з охорони громадського порядку і державного кордону. Крім того, Київська міська рада не заперечувала проти створення даного громадського формування, за умови попереднього погодження установчих документів з Головним управлінням Національної поліції у місті Києві. Головне управління Національної поліції у місті Києві листом від 06.07.2016 №4816/125/19/02-2016 повторно повідомило позивачу про недоцільність узгодження наданого статуту¹⁶⁶.

Через те, що у цій справі позивачем було обрано неналежний спосіб захисту своїх прав, у задоволенні адміністративного позову йому було відмовлено без оцінки правомірності вищевказаних дій Головного управління Національної поліції у місті Києві. Разом з тим у контексті зазначеної ситуації виникає питання щодо підставності відмови в узгодженні статуту. У зв'язку з цим спадає на думку, що наявність іншого громадського формування з охорони громадського порядку, яке вже здійснює діяльність на відповідній території, не має бути підставою для відмови в узгодженні статуту нового громадського формування, адже законодавство не містить обмежень щодо кількості громадських формувань в межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Відмова з цієї підстави не узгоджується із змістом ст. 4 Закону, в якій йдеться про добровільне створення таких формувань, а також про необхідність надання органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами всілякої допомоги та підтримки у створенні громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону.

Водночас привертає увагу й той факт, що чинне законодавство не визначає підстав, за яких орган місцевого самоврядування та територіальний

¹⁶⁶ Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 25 листопада 2016 р. у справі № 826/12292/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/62973114>.

орган Національної поліції вправі відмовити в узгодженні статуту громадського формування з охорони громадського порядку. Це створює передумови для повторного виникнення спірних ситуацій, схожих із вищезгаданою. З урахуванням цього, для уникнення таких ситуацій статтю 5 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» доцільно доповнити новою частиною такого змісту: «Зазначені органи відмовляють в узгодженні положення (статуту) громадського формування у разі, якщо положення (статут) не містить обов'язкових відомостей, передбачених частиною другою цієї статті, або містить норми, які суперечать вимогам Конституції чи законів України».

При співставленні різних положень вищезазначеного Закону також вбачається часткове дублювання тих із них, що стосуються організації, координації та контролю за діяльністю громадських формувань. Водночас привертає увагу й те, що статті 3, 15, 16, 20 Закону містять певні протиріччя: по-різному визначають те, які саме органи уповноважені організувати, координувати та контролювати діяльність таких громадських формувань. При цьому попри вимоги відсильної норми ч. 1 ст. 20 («у порядку, встановленому законом»), порядок здійснення контролю щодо діяльності громадських формувань фактично залишається невизначеним.

На загальнодержавному рівні наразі немає й нормативно-правових актів, які б конкретизували порядок організації та координації діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку. Натомість дія затвердженої наказом МВС України Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону поширюється відповідно лише на обмежене коло громадських формувань і переважно регламентує діяльність органів та уповноважених посадових осіб Державної прикордонної служби України у відносинах із цими громадськими формуваннями¹⁶⁷.

Аналіз оприлюднених статутів громадських формувань з охорони громадського порядку дозволяє констатувати, що на рівні статутів також не конкретизовано положення стосовно участі органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування в організації діяльності відповідних формувань¹⁶⁸. Натомість у статутах, як правило, відтворюються узагальнені формулювання, закріплені у Типовому статуті громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, затвердженому

¹⁶⁷ Про затвердження Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15 вересня 2014 р. № 948. *Офіційний вісник України*. 2014. № 85. Ст. 121.

¹⁶⁸ Про погодження Статуту громадського формування з охорони громадського порядку «ВАРТА ГРОМАДИ» міста Ківерці: Рішення виконавчого комітету Ківерцівської міської ради від 27 квітня 2016 р. № 30. URL: https://rada.info/upload/users_files/26516861/21776d5e7f69522d091f5d07bc93c4b1.pdf; Про погодження Статуту громадського формування з охорони громадського порядку «Веснянське»: Рішення виконавчого комітету Старокостянтинівської міської ради від 30 грудня 2021 р. № 460. URL: <https://starkon.gov.ua/rada/images/rada/rishennya>; Про узгодження статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону «Залізна сотня»: Рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 31 березня 2023 р. № 190. *Офіційний сайт Запорізької міської ради*. URL: <https://zp.gov.ua/uk/documents/item/51992>; ін.

постановою Кабінету Міністрів України¹⁶⁹.

Зважаючи на такий стан правової регламентації зазначених відносин, ступінь участі органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування в організації діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку значною мірою залежить від власної ініціативи цих органів та інших суб'єктивних чинників.

Так, в аналітичному звіті «Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні» констатовано, що фактично органи місцевого самоврядування не завжди здійснюють повноваження з координації та контролю за діяльністю громадських формувань, а якщо здійснюють – то у різних формах – участі в роботі щомісячних засіданнях штабів, отримання від громадських формувань звітів, попередньо узгоджених з органами Національної поліції. Якщо громадські формування отримують фінансування чи допомогу в межах якоїсь із місцевих програм – тоді їхні звіти регулярно заслуховуються на засіданнях відповідних рад або їх виконкомів. Зі сторони головних управлінь Національної поліції з метою координації діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку з керівниками громадських формувань проводяться спільні наради, а також розробляються тематичні плани проведення занять з правової та спеціальної підготовки членів громадських формувань. На практиці координацією роботи з громадськими формуваннями зазвичай займається керівник територіального підрозділу поліції, представники управління превентивної діяльності, а також дільничні офіцери поліції. Водночас законодавством саме на дільничних офіцерів покладені питання співпраці з представниками громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону. Вони надають допомогу в організації їх діяльності, беруть участь у проведенні спільних нарад, під час яких розробляються та погоджуються заходи із забезпечення публічної безпеки та порядку на територіях обслуговування та взаємодії з патрульною поліцією та її групами реагування¹⁷⁰. Також дільничні офіцери поліції формують пропозиції щодо створення громадських формувань та/або призупинення (припинення) діяльності таких формувань, які неналежним чином виконують свої обов'язки¹⁷¹.

Одним із засобів взаємодії вищевказаних органів і громадських формувань є забезпечення спільного патрулювання. При цьому маршрут, час, місце та інші деталі патрулювання визначаються органом поліції і фіксуються у відповідних наказах. Маршрут патрулювання зазвичай

¹⁶⁹ Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р. № 1872. *Офіційний вісник України*. 2000. № 52. Ст. 124. (Із змінами).

¹⁷⁰ Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 р. № 650. (Із змінами). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>.

¹⁷¹ Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні : звіт за результатами дослідження / О. Банчук, А. Колохіна, Є. Крапивін, А. Крупник, Б. Малишев, В. Рогальська, О. Сердюк, Х. Тибінка. Київ : ФОП Москаленко, 2019. С. 39-40.

планується спільно з поліцією та затверджується головою органу місцевої влади та начальником територіального органу Національної поліції України¹⁷².

Зважаючи на недостатній рівень нормативно-правової регламентації питань, пов'язаних з організацією діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку значний інтерес становлять ініціативи окремих органів місцевого самоврядування, що полягають у розробці та затвердженні спеціальних програм із забезпечення діяльності громадських формувань.

Наприклад, рішенням Вінницької міської ради від 24 листопада 2023 р. затверджено Комплексну програму заходів із забезпечення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку у населених пунктах, що входять до Вінницької міської територіальної громади на 2024 – 2026 роки та Порядок використання коштів, передбачених в бюджеті Вінницької міської територіальної громади на виконання Комплексної програми заходів із забезпечення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку у населених пунктах, що входять до Вінницької міської територіальної громади на 2024 – 2026 роки. Розробником та відповідальним виконавцем Програми визначено департамент правової політики та якості міської ради, а співвиконавцями – виконавчий комітет міської ради, департамент фінансів, департамент цивільного захисту міської ради, Вінницьке районне управління поліції ГУНП у Вінницькій області, громадські формування з охорони громадського порядку «Захисник Вінниці», «Спеціалізований загін сприяння поліції «Гепард-Антикримінал», «Спеціалізований загін сприяння поліції «Безпека Вінниці».

У зазначеній Програмі наведено аналіз інформації та статистичних даних стосовно діяльності громадських формувань на території міста, визначено мету та пріоритетні завдання Програми, а також перелік заходів із зазначенням виконавців, термінів виконання, обсягів і джерел фінансування. Затверджений перелік програмних заходів охоплює, зокрема:

- фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку;
- проведення нарад з керівництвом громадських формувань, які діють на території громади, щодо стану дотримання правопорядку та розроблення відповідних заходів для його підтримання;
- щомісячне інформування органів місцевого самоврядування про проведену громадськими формуваннями роботу із забезпечення громадського порядку та безпеки;
- проведення семінарів, навчань членів громадських формувань з правової та спеціальної підготовки; розроблення тематичного плану проведення занять, а також інструктажів для членів громадських формувань у ході спільних заходів з органами Національної поліції;
- надання громадськими формуваннями допомоги Вінницькому

¹⁷² Зазначена праця. С. 31.

районному управлінню поліції ГУНП у Вінницькій області шляхом спільного патрулювання на визначених маршрутах з метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки, запобігання адміністративним проступкам і злочинам; встановлення графіків і маршрутів спільних патрулювань;

- запровадження спільних чергувань членів громадських формувань та дільничних інспекторів поліції на територіях навчальних закладів, спортивних об'єктах, парках та інших об'єктах культури під час проведення масових заходів;

- забезпечення громадського порядку під час проведення культурних, спортивних, політичних та інших масових заходів;

- інформування органів та підрозділів Національної поліції про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань;

- сприяння органам Національної поліції у виявленні і розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань, участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з правопорушеннями неповнолітніх;

- забезпечення спільно з працівниками органів Національної поліції затримання і доставки до органів Національної поліції осіб, які виявили злісну непокору законним вимогам члена громадського формування з охорони громадського порядку і не виконують вимог щодо припинення адміністративного правопорушення;

- забезпечення надання невідкладної допомоги особам, які потерпіли від нещасних випадків чи правопорушень, у разі виникнення надзвичайних ситуацій, участь у рятуванні людей і майна, підтриманні громадського порядку у разі стихійного лиха та інших надзвичайних обставин;

- участь у заходах з профілактики правопорушень, проведення тренінгів та занять профілактично-правової спрямованості серед населення громади, в тому числі в навчальних закладах, проведення рейдів в нічних клубах, закладах торгівлі алкогольними напоями.

Суттєвою перевагою затвердженої Програми є визначення показників її моніторингу (ключових показників) на плановий період, серед яких:

- кількість проведених координаційних нарад з керівництвом громадських формувань, представниками виконавчих органів міської ради, Вінницьким районним управлінням поліції ГУНП у Вінницькій області;

- кількість проведених навчань членів громадського формування з правової та спеціальної підготовки, а також інструктажів щодо спільних заходів з органами Національної поліції;

- кількість спільних відпрацювань громадських формувань та Вінницького районного управління поліції ГУНП у Вінницькій області щодо забезпечення громадського порядку і громадської безпеки на території громади;

- кількість виходів з метою забезпечення громадського порядку на території громади;

- кількість культурних, спортивних, політичних та інших масових заходів, у яких взято участь з метою забезпечення громадського порядку;
- кількість випадків участі у виявленні та розкритті злочинів, попередження та припинення правопорушень¹⁷³.

Програмний підхід до організації діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку нині застосовується й у деяких інших населених пунктах¹⁷⁴. Підготовка та реалізація відповідних програм є доволі дієвим засобом організаційного впливу на діяльність громадських формувань, забезпечення їх взаємодії з органами Національної поліції та органами місцевого самоврядування, що вказує на доцільність поширення та подальшого удосконалення розглянутого підходу.

Продовжуючи аналіз, слід відзначити, що за відсутності відповідних норм на загальнодержавному рівні деякими органами місцевого самоврядування прийнято локальні нормативно-правові акти, що в тій чи іншій мірі регламентують питання координації та контролю за діяльністю громадських формувань, зареєстрованих на підвідомчій території.

Наприклад, рішенням виконавчого комітету Одеської міської ради затверджено Порядок здійснення координації та контролю діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, зареєстрованих на території міста Одеси. Цим Порядком, зокрема, передбачено, що уповноваженим органом з питань координації і контролю діяльності громадських формувань за додержанням ними вимог законодавства у сфері охорони громадського порядку і державного кордону на території міста Одеси є Департамент муніципальної безпеки Одеської міської ради. Департамент у рамках координації та контролю за діяльністю громадських формувань здійснює:

- 1) збір та перевірку відомостей, інформації щодо діяльності громадських формувань;

¹⁷³ Про затвердження Комплексної програми заходів із забезпечення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку у населених пунктах, що входять до Вінницької міської територіальної громади на 2024 – 2026 роки та Порядку використання коштів, передбачених в бюджеті Вінницької міської територіальної громади на виконання Комплексної програми заходів із забезпечення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку у населених пунктах, що входять до Вінницької міської територіальної громади на 2024 – 2026 роки: Рішення Вінницької міської ради від 24 листопада 2023 р. № 1972. *Офіційний вебсайт Вінницької міської ради.* URL: <https://2021.vmr.gov.ua/Docs/CityCouncilDecisions/Forms/AllItems.aspx>.

¹⁷⁴ Про затвердження Програми покращення координації та повсякденної (оперативної) діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку на території м. Хмельницького на 2016-2020 роки: Рішення Хмельницької міської ради від 18 травня 2016 р. № 4. *Офіційний сайт Хмельницької міської ради.* URL: <https://www.khm.gov.ua/uk/content/pro-zatverdzhennya-programy-pokrashchennya-koordinaciyi-ta-povsvyakdennoyi-operativnoyi>; Про затвердження Комплексної програми заходів з організації роботи громадських формувань з охорони громадського порядку та профілактики правопорушень у місті Рівному на 2020 – 2024 роки: Рішення Рівненської міської ради від 22 серпня 2019 р. № 6437. URL: https://issuu.com/4vlada.com/docs/2020_2024; Про затвердження Комплексної програми діяльності міської дружини міста Кропивницького на 2022-2024 роки: Рішення Кропивницької міської ради від 16 грудня 2021 р. № 1063. *Офіційний вебсайт Кропивницької міської ради.* URL: <https://kr-rada.gov.ua/perelik-galuzevih-program>; Про затвердження Програми створення, координації та налагодження повсякденної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку на території Наркевицької селищної ради Хмельницької області на 2021 – 2025 роки: Рішення Наркевицької селищної ради від 24 грудня 2020 р. № 25-2/2020. URL: <https://narkevycska-gromada.gov.ua/docs/581146/>.

- 2) моніторинг звітів за виконанням громадськими формуваннями планових патрулювань з охорони громадського порядку і державного кордону тощо;
- 3) отримання необхідних документів, пояснень тощо;
- 4) участь у координації оперативних дій громадських формувань у забезпеченні ними охорони громадського порядку в місті Одесі;
- 5) загальний облік чисельного складу громадських формувань міста Одеси шляхом обліку виданих їм посвідчень.

Згідно з вищеназваним Порядком у разі створення громадським формуванням структурних підрозділів, територіальних філій, представництв, загонів, штабів тощо, які реалізовуватимуть функції та завдання громадського формування, така інформація в обов'язковому порядку подається до Департаменту протягом п'яти робочих днів з моменту створення. Кожне громадське формування до 5 числа місяця, наступного за звітним, надає до Департаменту щомісячні графіки та письмові звіти про проведені заходи, затверджені територіальним органом Національної поліції і/або підрозділом Державної прикордонної служби України. Вимоги до форм і критеріїв графіків та звітів визначаються Департаментом, про що інформуються громадські формування¹⁷⁵.

Рішенням виконавчого комітету Житомирської міської ради також затверджено Порядок здійснення координації та контролю за діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, зареєстрованих на території Житомирської об'єднаної територіальної громади. Проте положення цього Порядку є недеталізованими. Зокрема, пункт 2 Порядку – «Координація та контроль за діяльністю громадських формувань» - охоплює лише два підпункти такого змісту:

- координацію та контроль за діяльністю громадських формувань у межах повноважень здійснюють органи Національної поліції та органи місцевого самоврядування, зокрема муніципальна інспекція міської ради;
- загальний облік кількісного складу громадських формувань міста Житомира здійснюється в муніципальній інспекції міської ради шляхом обліку виданих посвідчень із зазначенням їх номерів і дати видачі.

Решта положень вищеназваного Порядку регламентує питання реєстрації громадських формувань, виготовлення та видачі посвідчень і нарукавних пов'язок для членів таких формувань¹⁷⁶.

Недостатня нормативно-правова регламентація відносин, пов'язаних із здійсненням координації та контролю за діяльністю громадських формувань

¹⁷⁵ Про затвердження Порядку здійснення координації та контролю діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, зареєстрованих на території міста Одеси: Рішення виконавчого комітету Одеської міської ради від 26 травня 2016 р. № 145. *Офіційний сайт міста Одеси*. URL: <https://omr.gov.ua/ua/acts/committee/83921/>.

¹⁷⁶ Про затвердження Порядку здійснення координації та контролю за діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, зареєстрованих на території Житомирської міської об'єднаної територіальної громади: Рішення виконавчого комітету Житомирської міської ради від 7 квітня 2021 р. № 326. *Офіційний сайт Житомирської міської ради*. URL: https://zt-rada.gov.ua/?doc_id=29915.

з боку органів місцевого самоврядування та територіальних органів Національної поліції створює передумови для виникнення спірних ситуацій, що стають предметом судового розгляду. Зокрема, непоодинокими є випадки, за яких органи місцевого самоврядування з ініціативи органів Національної поліції звертаються до суду з позовами про примусову ліквідацію (примусовий розпуск) деяких громадських формувань з охорони громадського порядку, посилаючись на те, що останні не виконують свої статутні завдання і не співпрацюють з територіальними органами поліції та органами місцевого самоврядування. При цьому правові позиції, застосовувані судами під час розгляду цієї категорії справ, є суперечливими.

Наприклад, у 2020 році виконавчий комітет Дніпровської міської ради звернувся до Дніпропетровського окружного адміністративного суду із адміністративним позовом до Громадського формування з охорони громадського порядку «Вече», в якому просив припинити діяльність цього громадського формування шляхом примусового розпуску. Обґрунтовуючи свої вимоги виконавчий комітет вказав, що громадське формування з охорони громадського порядку «Вече» не здійснює статутну діяльність, не співпрацює з органами Національної поліції, органами місцевого самоврядування.

Рішенням окружного адміністративного суду, в подальшому залишеним без змін судом апеляційної інстанції, у задоволенні позову відмовлено повністю. В обґрунтування такої позиції суди, зокрема, зазначали, що позивачем не надано як суду першої інстанції, так і апеляційної доказів організації та спрямування діяльності позивача: листів з пропозицією спільного з поліцейськими, прикордонниками патрулювання і виставлення постів або з пропозицією участі у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень тощо, а також докази відмови відповідача від вказаних заходів¹⁷⁷.

Аналогічна правова позиція застосовувалася судами неодноразово¹⁷⁸.

Водночас наявні й випадки, за яких під час розгляду справ із схожими обставинами суди погоджуються з позицією органів місцевого самоврядування та приймають рішення про примусовий розпуск громадських формувань¹⁷⁹.

Наприклад, постановою Третього апеляційного адміністративного суду

¹⁷⁷ Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 9 червня 2021 р. у справі № 160/7773/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97563811>.

¹⁷⁸ Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 27 березня 2020 р. у справі № 420/7790/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88456760>; Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 21 липня 2021 р. у справі № 160/9040/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98547011>; Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 15 листопада 2021 р. у справі № 160/10251/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101120089>; і ін.

¹⁷⁹ Постанова Приморського районного суду м. Одеси від 12 грудня 2017 р. у справі № 522/10270/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/71161759>; Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 4 липня 2022 р. у справі № 380/24536/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105080798>; Рішення Волинського окружного адміністративного суду від 11 січня 2023 р. у справі № 140/7528/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108362382>; і ін.

від 17 березня 2021 р. задоволено позов виконавчого комітету Дніпровської міської ради та припинено діяльність Громадського формування з охорони громадського формування «Союз» шляхом примусового розпуску. Обґрунтовуючи таке рішення, суд, зокрема, констатував, що із змісту наявних у матеріалах справи листів Дніпровського відділу поліції Головного управління Національної поліції в Дніпропетровській області № 45/13/8-5361 від 13 грудня 2019 року та № 45/13/8-593 від 07 лютого 2020 року вбачається, що у Відповідача відсутня будь-яка взаємодія з органами Національної поліції. Це громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону не здійснює обумовлених законодавством заходів та ніяким чином не співпрацює з Дніпровським ВП ГУНП в Дніпропетровській області та підпорядкованими йому відділеннями поліції. Жодних звітів щодо своєї діяльності керівники Громадського формування з охорони громадського порядку «Союз» до Дніпровського відділу поліції Головного управління Національної поліції в Дніпропетровській області та підпорядкованих йому відділень поліції не надавали. Відповідно до листа Департаменту громадського порядку і цивільного захисту Дніпровської міської ради № 1/9-108 від 04 березня 2020 року останній вказує, що Громадське формування з охорони громадського порядку «Союз» не виконує свої завдання відповідно до Закону¹⁸⁰.

У зв'язку з наведеним вище вбачається недостатня визначеність у питанні стосовно того, чи зобов'язані територіальні органи Національної поліції та/або органи місцевого самоврядування звертатися до зареєстрованих громадських формувань із пропозиціями щодо співпраці у здійсненні певних заходів з охорони громадського порядку, або ж відповідна ініціатива має надходити від самих громадських формувань.

Поряд із цим привертає увагу й суперечливість застосованих судами правових позицій при вирішенні питання щодо наявності/відсутності у органів місцевого самоврядування повноважень із звернення до суду з позовами про примусовий розпуск громадських формувань, а також стосовно того, чи є відсутність співпраці громадського формування з органами місцевого самоврядування та поліції достатньою правовою підставою для заборони діяльності (ліквідації) громадського формування. В цьому контексті простежується різне тлумачення і застосування положень: ст. 8 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», згідно з якими діяльність громадського формування може бути заборонена за рішенням суду за заявою реєструючого органу; ст. 28 Закону України «Про громадські об'єднання»¹⁸¹, згідно з якими громадське об'єднання може бути заборонено судом за позовом уповноваженого органу з питань реєстрації в разі виявлення ознак порушення громадським об'єднанням вимог статей 36, 37 Конституції України, статті 4 цього Закону.

¹⁸⁰ Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 17 березня 2021 р. у справі № 160/9035/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95748697>.

¹⁸¹ Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1. (Із змінами).

Зокрема, в одних випадках суди задовольняють відповідні позови органів місцевого самоврядування, які згідно з чинним раніше законодавством здійснювали реєстрацію громадських формувань¹⁸². В інших випадках суди посилаються на чинну редакцію Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», якими визначено, що реєструючим органом стосовно громадських об'єднань є територіальні органи Міністерства юстиції України в областях¹⁸³. Спираючись на це, суди наголошують, що вказана правова норма надає таке повноваження саме реєструючому органу, а не органу, який реєстрував в минулому. Виконавчий комітет місцевої ради не є тим уповноваженим реєструючим органом, який станом на дату звернення до суду із позовом наділений повноваженнями реєструвати діяльність громадських об'єднань, у зв'язку із цим у виконавчого комітету відсутнє право подання позову про примусовий розпуск громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону відповідно до статті 8 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»¹⁸⁴.

Викладене вище вказує на потребу доопрацювання законодавства стосовно діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в частині визначення порядку здійснення органами місцевого самоврядування та органами Національної поліції координації та контролю за діяльністю цих громадських формувань. Крім того, з урахуванням особливостей правового статусу таких громадських формувань, що проявляються в координації та контролі їх діяльності з боку органів місцевого самоврядування та органів Національної поліції, на законодавчому рівні доцільно закріпити право відповідних органів місцевого самоврядування звертатися до суду із заявою про припинення діяльності таких громадських формувань шляхом примусового розпуску відповідно до закону. Водночас варто конкретизувати перелік підстав для примусового розпуску цих формувань із включенням до нього такої підстави, як фактичне нездійснення статутної діяльності.

2.5. Забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів

Проведення мирних зібрань та інших масових заходів за участі значної

¹⁸² Постанова Приморського районного суду м. Одеси від 12 грудня 2017 р. у справі № 522/10270/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/71161759>.

¹⁸³ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31-32. Ст. 263. (Із змінами).

¹⁸⁴ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 16 лютого 2023 р. у справі № 160/10251/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109027240>; Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 9 червня 2021 р. у справі № 160/7773/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97563811>; і ін.

кількості людей пов'язано з підвищеним ризиком вчинення масових заворушень, групового порушення громадського порядку, а в умовах воєнного стану – також із загрозою вчинення воєнних злочинів з боку держави-агресора. Зважаючи на це, важливою складовою взаємодії органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування є спільне забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів.

На сьогодні взаємодія цих органів за вказаним напрямом базується переважно на загальних (рамкових) положеннях законодавства, за якими, зокрема, поліція у процесі своєї діяльності має взаємодіяти з органами місцевого самоврядування, а останні сприяють діяльності органів Національної поліції (ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію», п.п. 2 п. «а» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Спеціальних норм, які б безпосередньо регламентували питання взаємодії між цими органами у зв'язку з організацією та проведенням масових заходів, у законодавстві майже немає. Виняток становлять деякі норми Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» та Положення про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів¹⁸⁵, але ці норми стосуються лише окремих видів масових заходів і є недостатньо конкретизованими.

Водночас для організації взаємодії між цими органами у вказаній сфері суттєве значення має врахування положень законодавства, згідно з якими:

1) організатори мирних зібрань (зборів, мітингів, походів і демонстрацій) мають завчасно сповіщати органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування про проведення таких заходів (ч. 1 ст. 39 Конституції України);

2) органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду із позовною заявою про заборону таких заходів чи про встановлення іншого обмеження права на свободу мирних зібрань (ч. 1 ст. 280 Кодексу адміністративного судочинства України)¹⁸⁶;

3) до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать делеговані повноваження стосовно вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадської безпеки і порядку (п.п. 3 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

¹⁸⁵ Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 р. № 2025. *Офіційний вісник України*. 1998. № 51. Ст. 37. (Із змінами).

¹⁸⁶ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № № 35-37. Ст. 446. (Із змінами).

Поряд із цим в умовах воєнного стану на відносини, пов'язані з організацією і проведенням масових заходів, також поширюються норми Закону України «Про правовий режим воєнного стану», зміст яких наразі є суперечливим. Так, з одного боку цей Закон уповноважує військове командування разом з військовими адміністраціями запроваджувати заборону проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів (п. 8 ч. 1 ст. 8), а з іншого – містить норму, яка прямо забороняє проведення масових зібрань та акцій і не встановлює при цьому будь-яких додаткових умов (ч. 1 ст. 19). Крім того, упродовж дії воєнного стану у деяких регіонах набула поширення практика, за якої військові адміністрації, військове командування або ради оборони приймають локальні акти, якими встановлюється порядок проведення масових заходів на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У таких актах не йдеться про безумовну заборону проведення масових заходів, а натомість передбачено можливість проведення масових заходів за умови попереднього отримання на це письмового погодження або дозволу військової адміністрації, ради оборони або органів місцевого самоврядування, а також за умови дотримання безпекових вимог. Водночас органам місцевого самоврядування спільно з органами Національної поліції доручається забезпечити належний контроль за дотриманням встановленого порядку проведення масових заходів¹⁸⁷.

Наявність прогалин і протиріч у правовому регулюванні відносин, пов'язаних з організацією і проведенням масових заходів, спричиняє низку ускладнень у правозастосовній практиці, в тому числі негативно позначається на стані взаємодії органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення таких заходів. У низці випадків діяльність цих органів у таких відносинах є нескоординованою, на що вказує, зокрема, зміст деяких судових рішень у справах про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення мирних зібрань¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Порядок проведення масових заходів на території Київської області в умовах правового режиму воєнного стану: Затверджено протоколом оперативного штабу Ради оборони Київської області від 7 липня 2022 р. № 145. *Офіційний вебсайт Київської обласної військової адміністрації*. URL: <https://koda.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/poryadok-provedennya-masovyh-zahodiv-na-terytorii%CC%88-kyi%CC%88vskoi%CC%88-oblas.pdf>; Про проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів на території Черкаської області: Наказ Черкаської обласної військової адміністрації та Черкаського обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 19 квітня 2022 р. № 3/150. *Офіційний веб-портал Смілянської міської ради*. URL: <https://www.smilrada.gov.ua/sites/default/files/3-150.pdf>; Порядок проведення масових заходів на території Рівненської області в умовах правового режиму воєнного стану: Затверджено рішенням ради оборони Рівненської області від 1 серпня 2022 р. № 17. *Офіційний вебсайт Зорянської сільської ради*. URL: <https://zoryanska-gromada.gov.ua/news/1660135414>; Про заборону проведення масових заходів: Наказ Хмельницької обласної військової адміністрації та Хмельницького обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 14 вересня 2022 р. № 368/474/2022-нс. *Офіційний вебсайт Хмельницької обласної військової адміністрації*. URL: https://www.adm-km.gov.ua/doc/orders/2022/09/368_474ns_140922.pdf; та ін.

¹⁸⁸ Постанова Монастирищенського районного суду Черкаської області від 24 лютого 2023 р. у справі № 702/94/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109180565>;

Зокрема, під час судового розгляду однієї з таких справ ОСОБА_1 пояснив, що він є мешканцем м. Корсуня-Шевченківського, займає активну громадянську позицію. До нього звернулися мешканці міста з метою організації проведення зібрання з питання будівництва зерносховища. Він, разом з іншими місцевими активістами, зокрема ОСОБА_5 01.08.2023 подав повідомлення до виконавчого комітету Корсунь-Шевченківської міської ради про проведення 05.08.2023 о 16.00 год на площі біля приміщення залізничного вокзалу у м. Корсуні-Шевченківському зборів мешканців територіальної громади.

ОСОБА_1 також зазначив, що організацією зборів займався вперше, особисто намагався ознайомитися з відповідною нормативною базою, яка регулює порядок організації та проведення зборів. Однак під час пошуку інформації він виявив, що офіційні сайти Корсунь-Шевченківської міської ради, Черкаської районної військової адміністрації та Черкаської обласної військової адміністрації не містять жодної інформації стосовно порядку організації та проведення зборів мешканців громад, у тому числі проведення таких зборів під час дії воєнного стану. Інші особи йому пояснили, що про проведення зборів мають бути повідомлені місцева влада та установа поліції. Відповідні звернення ним у складі ініціативної групи були подані. До проведення зібрання жодної відповіді йому не надходило, хоча його контакти добре відомі працівникам виконавчого комітету Корсунь-Шевченківської міської ради.

Зі слів ОСОБА_1 05.08.2023 о 16.00 год розпочалися збори громадян, на яких були присутні працівники поліції. Жодних заборон щодо проведення цих зборів проголошено не було. Крім того, жодних претензій і зауважень ні від працівників поліції, ні від представників органів місцевого самоврядування і влади, під час проведення цих зборів не надходило. Спікерами на цих зборах були ОСОБА_5, ОСОБА_1 та представник органу місцевого самоврядування ОСОБА_8. Участь останнього у зборах ОСОБА_1 вважав ознакою того, що збори проводяться у встановленому законом порядку, оскільки на них присутній представник місцевої влади.

ОСОБА_1 повідомив, що порушень правопорядку під час проведення зборів допущено не було. Після закінчення зборів працівники поліції почали складати протоколи про адміністративне правопорушення стосовно нього та іншого члена ініціативної групи ОСОБА_5¹⁸⁹.

Наведене вище свідчить про доцільність розробки та нормативного закріплення положень, які б визначали засади взаємодії між зазначеними органами щодо організації безпечного проведення масових заходів.

Вирішенню цього завдання може сприяти врахування Керівних принципів зі свободи мирних зібрань – розробленого під егідою Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ міжнародного документу,

Постанова Корсунь-Шевченківського районного суду Черкаської області від 25 серпня 2023 р. у справі № 699/948/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/113052799>.

¹⁸⁹ Постанова Корсунь-Шевченківського районного суду Черкаської області від 25 серпня 2023 р. у справі № 699/948/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/113052799>.

який містить рекомендації щодо забезпечення права зі свободи мирних зібрань, в тому числі охоплює низку положень стосовно ролі у таких відносинах поліції та органів місцевого самоврядування¹⁹⁰. Крім того, в досліджуваному контексті становлять інтерес відповідні положення законодавчих актів зарубіжних країн, що регулюють безпекові питання організації і проведення масових заходів.

Як відзначалось вище, нині в Україні на конституційному рівні закріплено обов'язок організаторів мирних зібрань завчасно сповіщати про проведення таких зібрань органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Відтак, у разі належного виконання цього обов'язку органи місцевого самоврядування одержують первинну інформацію про заплановане проведення мирних зібрань. З урахуванням цього, оскільки згадані конституційні положення спрямовані на надання відповідним органам можливості вжити заходів щодо безперешкодного проведення мирних зборів, забезпечення громадського порядку, прав і свобод людей, цілком доречним може стати нормативне закріплення правила, згідно з яким орган місцевого самоврядування невідкладно після отримання повідомлення про проведення мирного зібрання має поінформувати про це відповідний територіальний орган Національної поліції. Раніше таке правило пропонувалося в одному із законопроектів про гарантії свободи мирних зібрань, який перебував на розгляді Верховної Ради України, але згодом був відкликаний¹⁹¹.

У цьому ракурсі також заслуговують на увагу законодавчі акти зарубіжних країн, в яких враховано потребу забезпечення публічної безпеки і порядку як під час проведення мирних зібрань, так і під час деяких інших масових заходів, проведення яких пов'язано з безпековими ризиками. Зокрема, у Латвійській Республіці діють Закони «Про мітинги, маніфестації та пікети» та «Про безпеку публічних розважальних та святкових заходів». Перший з названих законів регулює відносини, що виникають у зв'язку з проведенням масових заходів (зборів, маршів, пікетів тощо) для вираження ідей і думок з політичних, економічних і соціальних питань, які мають суспільне значення¹⁹². Другий з цих законів – «Про безпеку публічних розважальних та святкових заходів» визначає правові засади забезпечення публічного порядку і безпеки у зв'язку з проведенням святкових, меморіальних, спортивних або розважальних закладів, запланованих і організованих фізичною або юридичною особою та доступних для громадськості у публічному місці незалежно від форми власності на майно¹⁹³. Обидва зазначені закони передбачають участь і взаємодію у регульованих відносинах органів місцевого самоврядування та органів поліції, в тому числі

¹⁹⁰ Guidelines on freedom of peaceful assembly (3rd edition). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e).

¹⁹¹ Проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань (реєстр. № 3587 від 07.12.2015). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310.

¹⁹² Par sapulcēm, gājieniem un piketiēm: Latvijas Republikas likums. URL: <https://likumi.lv/ta/id/42090-par-sapulcem-gajieniem-un-piketiem>.

¹⁹³ Publisku izklaides un svētku pasākumu drošības likums: Latvijas Republikas likums. URL: <https://likumi.lv/ta/id/111963-publisku-izklaides-un-svetku-pasakumu-drosibas-likums>.

встановлюють правило, за яким після одержання заяви про проведення публічного заходу муніципалітет направляє її копію до відповідного територіального підрозділу державної поліції та муніципальної поліції. Статтею 15 Закону «Про мітинги, маніфестації та пікети» також визначено, що під час розгляду заяви про проведення заходу орган місцевого самоврядування враховує думку поліції стосовно наявності та можливості попередження загроз для громадської безпеки у зв'язку із проведенням такого заходу. За потреби орган місцевого самоврядування запрошує представників поліції на зустріч з організатором заходу для визначення способів попередження можливих загроз (в тому числі шляхом зміни місця, часу або способу проведення заходу).

Наведене положення кореспондує з Керівними принципами зі свободи мирних зібрань, якими рекомендовано, щоб до проведення заходу (особливо у разі проведення заходів з великою кількістю учасників або зборів з питань, що викликають розбіжності в суспільстві) організатор обговорив з правоохоронними органами заходи забезпечення громадської безпеки, які мають бути підготовлені до заходу. Обговорюватися можуть такі питання, як наприклад, розташування співробітників поліції, функції розпорядників на зборах, а також характер дій поліції з підтримання порядку.

З урахуванням цього, відповідні правила варто закріпити і у законодавстві України. Водночас, зважаючи на вищезгадані положення ст. 280 Кодексу адміністративного судочинства України, доцільно також закріпити норму, згідно з якою органи Національної поліції за наявності інформації про те, що проведення масового заходу може створити реальну небезпеку заворушень чи вчинення кримінальних правопорушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей, зобов'язані клопотати перед відповідними органами місцевого самоврядування про звернення до суду з позовною заявою про заборону такого заходу чи про встановлення іншого обмеження права на свободу мирних зібрань. Раніше схожий обов'язок було встановлено для керівників місцевих органів внутрішніх справ згідно з пунктами 2.3, 2.8 Інструкції про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпечення охорони громадського порядку (затверджена наказом МВС України від 11 травня 2010 р. № 170), але у 2012 році цей наказ було скасовано¹⁹⁴.

Продовжуючи аналіз, слід звернути увагу, що вищезгадана Інструкція також встановлювала вимоги щодо проведення органами внутрішніх справ рекогносцирування місцевості, де відбуватимуться масові заходи, та звернення за необхідності до місцевих органів влади для внесення тимчасових змін в організацію руху транспорту та пішоходів. Крім того, закріплювалася вимога щодо розробки плану забезпечення охорони громадського порядку та безпеки із визначенням у цьому документі

¹⁹⁴ Про затвердження Інструкції про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпечення охорони громадського порядку: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11 травня 2010 р. № 170. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MVS164>.

конкретних безпекових заходів, що мали здійснюватися органами внутрішніх справ у зв'язку з організацією та проведенням масового заходу (пункти 2.11-2.14 Інструкції).

Наведений підхід не втратив актуальності, і аналогічні правила доцільно закріпити й в межах регламентації діяльності органів Національної поліції. Водночас, з урахуванням того, що згідно зі ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи місцевих рад уповноважені здійснювати контроль за забезпеченням громадської безпеки і порядку при проведенні масових заходів, варто передбачити, що плани забезпечення охорони публічного (громадського) порядку та безпеки під час проведення масових заходів погоджуються уповноваженою посадовою особою місцевого самоврядування.

Ще один важливий аспект стосується забезпечення міжвідомчого обміну інформацією та оперативної співпраці представників органів Національної поліції та місцевого самоврядування безпосередньо під час проведення масових заходів. В цьому контексті доречно взяти до уваги положення Керівних принципів зі свободи мирних зібрань, в яких наголошено на необхідності того, щоб під час проведення публічних зібрань представники правоохоронних та адміністративних органів підтримували зв'язок між собою та обмінювалися інформацією, оперативно реагуючи на надзвичайні ситуації або неправомірну поведінку окремих учасників. Якщо в ході зібрання виникає протистояння або суперечка, то як засіб для досягнення прийняттого рішення можуть бути використані переговори або допомога посередників. При цьому як приклад відзначається, що муніципалітет Варшави призначив спеціальних службовців, які можуть бути присутніми на зібраннях та сприяти комунікації між організаторами та представниками органів правопорядку.

Наведені рекомендації в тій чи іншій мірі одержали відображення у законодавчих актах деяких зарубіжних країн з питань безпеки публічних заходів. Зокрема, Закон Республіки Молдова «Про зібрання» передбачає, що орган місцевого публічного управління зобов'язаний призначити особу, відповідальну за проведення зібрання відповідно до закону, та повідомити її ім'я та контактні дані організатору та органу поліції. Водночас Закон передбачає присутність такої особи під час проведення зібрання та вжиття нею заходів для припинення порушень громадського порядку у взаємодії з організаторами зібрання та поліцією¹⁹⁵. Вищезгаданим Законом Латвійської Республіки «Про мітинги, маніфестації та пікети» передбачено, що на відкритих зібраннях, маніфестаціях та пікетах додержання положень цього Закону контролюють представники місцевого самоврядування та співробітники поліції. Співробітник поліції має право давати організатору та учасникам заходу обов'язкові вказівки щодо забезпечення додержання

¹⁹⁵ Law of the Republic of Moldova on Assemblies. *OSCE/ODIHR database of legal reviews and legislation*. URL: https://legislationline.org/search?q=lang%3Aen%2Csort%3Amost_read_first%2Ctopics%3A8%2Ccountry%3A87%2Cpage%3A2.

вимог, встановлених цим Законом, згідно з конкретними умовами місця проведення заходу.

Аналогічний підхід варто закріпити і в законодавстві України, що сприятиме уникненню випадків, за яких органи місцевого самоврядування подекуди постфактум дізнаються про виникнення суперечливих ситуацій або вчинення протиправних дій під час проведення заздалегідь заявлених масових заходів. При цьому деякі передумови для розв'язання вищевказаних проблем було створено із запровадженням в територіальних органах і підрозділах Національної поліції постійно діючих робочих груп поліцейських з питань комунікації з організаторами та учасниками масових заходів (поліції діалогу) відповідно до доручення Національної поліції України від 31 липня 2017 р. №8246/01/20-2017 та згідно з Концепцією запровадження в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів¹⁹⁶. А саме, у разі долучення таких груп до забезпечення публічного порядку під час проведення масового заходу поліцейські зі складу групи превентивної комунікації мають виконувати такі завдання:

1. Налагодження взаємодії з організаторами та учасниками масового заходу з метою додаткового уточнення програми проведення заходу, порядку взаємодії поліцейських з учасниками заходу під час його проведення та в разі виникнення загроз публічній безпеці та порядку, життю і здоров'ю громадян.

2. Підтримання комунікації з учасниками масового заходу, зокрема:

– сприяння у межах компетенції поліції реалізації учасниками заходу їх прав і свобод;

– інформування учасників заходу про заплановані дії поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку;

– роз'яснення учасникам заходу підстав, мети й умов можливого або фактичного запровадження поліцією обмежень (застосування превентивних поліцейських заходів);

– попередження учасників заходу про адміністративну та кримінальну відповідальність у разі вчинення ними правопорушень.

3. Ведення переговорів з організатором та учасниками масового заходу в разі виникнення конфліктних ситуацій з метою їх розв'язання та/або недопущення подальшого розвитку. За необхідності ці поліцейські можуть виконувати посередницькі функції з метою налагодження діалогу між організатором зібрання та підприємством (установою, організацією), компетенцій якого стосуються вимоги учасників заходу¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Про затвердження Концепції запровадження в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 23 серпня 2018 р. № 706. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MVS873>.

¹⁹⁷ Бандурка О. М. Поліція діалогу: правове забезпечення її створення та діяльності. *Психологічні та педагогічні проблеми професійної освіти та патріотичного виховання персоналу системи МВС України* : тези доп. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 5 квіт. 2019 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2019. С. 118; Оверченко Д.Г. Загальні положення переговорної діяльності поліцейських груп превентивної комунікації під час масових заходів. *Юридична психологія*. 2017. № 2 (21). С. 156-164.

У ракурсі досліджуваних питань також видається слушною ідея, відображена у Законі Республіки Польща «Про безпеку масових заходів», який передбачає створення та функціонування спеціально уповноважених колегіальних органів – міжвідомчих груп з безпеки масових заходів, до складу яких включаються, зокрема, представники воєводства, місцевої поліції, служби пожежної безпеки, органів місцевого самоврядування. До компетенції таких колегіальних органів віднесено: 1) аналіз загроз, пов'язаних з організацією масових заходів; 2) аналіз та оцінку діяльності суб'єктів, наділених повноваженнями у сфері безпеки масових заходів; 3) забезпечення можливості міжвідомчого обміну інформацією про загрози, пов'язані із проведенням масових заходів; 4) підтримку програм, спрямованих на підвищення безпеки масових заходів; 5) інші ініціативи, спрямовані на підвищення безпеки масових заходів¹⁹⁸.

Запозичення такого досвіду може бути корисним для України, в тому числі дозволить створити умови для більш ефективної взаємодії органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у вирішенні безпекових питань, пов'язаних із проведенням масових заходів¹⁹⁹.

Разом з тим, в контексті наведеного вище постає дискусійне питання стосовно того, які саме нормативно-правові акти мають бути прийняті для регламентації взаємодії цих органів у вказаних відносинах.

Зокрема, звертаючись до цього питання В.Ю. Кікінчук та А.В. Долинний наголосили, що через відсутність спеціального нормативного акту, який би закріплював як порядок проведення масових заходів, так і забезпечення публічної безпеки і порядку під час їх проведення, особливості взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів не врегульовані належним чином на законодавчому рівні. У зв'язку з цим В.Ю. Кікінчук та А.В. Долинний запропонували прийняття окремої інструкції/ порядку щодо взаємодії поліції з усіма суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів на кшталт затвердженого Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України²⁰⁰.

Погоджуючись із думкою вищеназваних авторів стосовно існування порушеної проблеми, варто відзначити, що основні питання, пов'язані з організацією та проведенням таких масових заходів, як збори, мітинги, походи і демонстрації (мирні зібрання), мають регулюватися на рівні закону. Ця теза підтверджується, зокрема, рішенням Конституційного Суду України

¹⁹⁸ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. *Baza Internetowy System Aktów Prawnych*. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20090620504>.

¹⁹⁹ Захарченко А.М., Бобкова А.Г. Організаційно-правові засади взаємодії органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2024. № 1 (9). С. 21-24.

²⁰⁰ Кікінчук В.Ю., Долинний А.В. Особливості взаємодії Національної поліції України з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів. *Європейські перспективи*. 2018. № 2. С. 24, 28.

від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001²⁰¹.

Як відомо, законодавчий акт щодо реалізації громадянами конституційного права на проведення мирних зібрань, до теперішнього часу не прийнято, і потреба в такому прийнятті все ще залишається. Під час розробки такого законодавчого акту в його зміст доцільно включити, зокрема, й основні положення стосовно особливостей забезпечення публічної безпеки і порядку у зв'язку з організацією та проведенням мирних зібрань, у тому числі взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальних органів Національної поліції у вирішенні відповідних завдань.

Водночас, як відзначилось вище, мирні зібрання (збори, мітинги, походи і демонстрації) є не єдиним видом масових заходів, проведення яких пов'язано з підвищеним ризиком для публічної безпеки і порядку. До кола таких заходів належать також спортивні змагання, громадські розважальні заходи, проведення вуличних ярмарків, народних свят тощо.

Зважаючи на це, поряд із прийняттям вищевказаного законодавчого акту у розвиток його положень, а також для впорядкування та покращення взаємодії між територіальними органами (підрозділами) Національної поліції, органами місцевого самоврядування та іншими органами і організаціями, задіяними у забезпеченні публічної безпеки і порядку під час проведення різноманітних масових заходів, доцільним є затвердження постановою Кабінету Міністрів України Порядку забезпечення публічної безпеки і правопорядку під час проведення мирних зібрань та інших масових заходів²⁰². На цей час за відсутності відповідних нормативно-правових актів загальнодержавного рівня положення щодо особливостей взаємодії у цих відносинах між органами Національної поліції та органами місцевого самоврядування можуть бути закріплені на рівні локальних документів, спільно підготовлених цими органами.

Поряд із цим наразі існує нагальна потреба усунення вищезгаданих неузгодженостей у законодавстві та досягнення юридичної визначеності стосовно можливості проведення масових заходів під час дії воєнного стану, а також повноважності військового командування та військових адміністрацій визначати порядок та умови проведення таких заходів (включно з регламентацією участі у цих відносинах органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування). Пошук шляхів вирішення цього питання має бути предметом подальших наукових досліджень.

²⁰¹ Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2021 р. № 4-рп/2001 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. *Офіційний вісник України*. 2003. № 28. Ст. 109.

²⁰² Вітвіцький С.С., Захарченко А.М. Правова основа взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2021. № 1 (1). С. 85.

2.6. Здійснення заходів правового режиму воєнного стану щодо забезпечення публічної безпеки і порядку

Введення в Україні воєнного стану у зв'язку з широкомасштабною військовою агресією російської федерації обумовило покладення на органи державної влади та органи місцевого самоврядування додаткових функцій, необхідних для забезпечення національної безпеки, усунення загрози державній незалежності та територіальній цілісності України, а також підтримання громадської (публічної) безпеки і порядку в особливих умовах, пов'язаних із запровадженням такого правового режиму. З огляду на це, представники юридичної науки небезпідставно наголошують на тому, що від правового регулювання значною мірою залежить якість та своєчасність проведеної співпраці органів поліції з органами місцевого самоврядування щодо здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян²⁰³.

Необхідність додаткового унормування діяльності органів Національної поліції під час воєнного стану обумовила внесення до Закону України «Про Національну поліцію» низки спеціальних положень, зорієнтованих на період дії зазначеного правового режиму. Зокрема, встановлено, що у разі виникнення загрози державному суверенітету України та її територіальній цілісності, а також у ході відсічі збройної агресії проти України органи та підрозділи, що входять до системи поліції, відповідно до законодавства України беруть участь в обороні України, у виконанні завдань територіальної оборони, забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану у разі його оголошення на всій території України або в окремій місцевості. Під час дії воєнного стану поліція діє згідно із призначенням та специфікою діяльності з урахуванням тих обмежень прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, що визначаються відповідно до Конституції України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану»²⁰⁴.

Встановлюючи правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає, що військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових

²⁰³ Плугатар Т., Лелет С. Взаємодія органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. *Law. State. Technology*. 2023. Вип. 1. С. 6.

²⁰⁴ Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 41. Ст. 339; Про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану: Закон України від 15 березня 2022 р. № 2123-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 37. Ст. 1977.

обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, заходи правового режиму воєнного стану, перелік яких закріплено статтею 8 цього Закону.

З урахуванням наведених положень Закону, на виконання Указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 «Про введення воєнного стану в Україні»²⁰⁵ розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 р. № 181-р затверджено План запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні. Згідно з цим документом Національну поліцію та органи місцевого самоврядування віднесено до переліку органів, що залучаються до здійснення певних заходів правового режиму воєнного стану (у разі прийняття відповідного рішення органами, відповідальними за запровадження заходів)²⁰⁶. У комплексі цих заходів є й такі, що безпосередньо впливають на стан публічної безпеки і порядку. Зокрема, це стосується:

- організації посиленої охорони та оборони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення;
- залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт, що виконуються для задоволення потреб правоохоронних органів;
- запровадження комендантської години (заборони перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), встановлення спеціального режиму світломаскування;
- встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів;
- заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;
- проведення евакуації населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення.

Процедурні аспекти участі поліцейських та органів місцевого самоврядування у здійсненні окремих заходів правового режиму воєнного стану регламентовано актами Кабінету Міністрів України, прийнятими на виконання вимог ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», як-то:

- Порядок заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями і речовинами,

²⁰⁵ Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 46. Ст. 2497. (Із змінами).

²⁰⁶ Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 р. № 181-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 39. Ст. 2109. (Із змінами).

виробленими на спиртовій основі, в умовах правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях²⁰⁷;

- Порядок здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан²⁰⁸;

- Порядок встановлення режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан²⁰⁹;

- Порядок перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану²¹⁰.

Примітним є те, що у деяких з вищеназваних нормативно-правових актів міститься пряме зазначення на те, що відповідні заходи правового режиму воєнного стану вводяться з метою забезпечення громадської безпеки і порядку. Вказане визначає спрямованість цих заходів та становить підґрунтя для залучення до їх виконання органів Національної поліції.

Окрім загальнодержавних нормативно-правових актів, правова основа участі органів (підрозділів) Національної поліції та органів місцевого самоврядування у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану охоплює також накази і розпорядження військового командування та військових адміністрацій, на підставі яких в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць запроваджуються певні заходи правового режиму воєнного стану та регламентуються питання стосовно їх реалізації. Подекуди такі накази і розпорядження містять окремі пункти, якими територіальним органам (підрозділам) Національної поліції та/або органам місцевого самоврядування безпосередньо доручається забезпечити виконання відповідних заходів. Наприклад, згідно із спільним наказом начальника Вінницької обласної військової адміністрації та командира тактичної групи «Вінниця» заборонено з 27 вересня 2023 р. до закінчення воєнного стану на території області продаж суб'єктами господарювання алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі: з 22 год. 00 хв. до 06 год. 00 хв. громадянам; цілодобово громадянам під час несення служби у правоохоронних органах, Збройних Силах,

²⁰⁷ Про затвердження Порядку заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями і речовинами, виробленими на спиртовій основі, в умовах правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1457. *Офіційний вісник України*. 2022. № 11. Ст. 43.

²⁰⁸ Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 2020 р. № 573. *Офіційний вісник України*. 2020. № 57. Ст. 1788.

²⁰⁹ Про затвердження Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1455. *Офіційний вісник України*. 2022. № 11. Ст. 584.

²¹⁰ Про затвердження Порядку перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1456. *Офіційний вісник України*. 2022. № 12. Ст. 641.

Національній гвардії, територіальній обороні, інших військових формуваннях та особам із зброєю. Окремим пунктом визначено: «Довести цей наказ до виконання органам місцевого самоврядування та Головному управлінню Національної поліції у Вінницькій області»²¹¹.

Подекуди після прийняття розпоряджень військового командування та військових адміністрацій про запровадження певних заходів правового режиму воєнного стану органи місцевого самоврядування додатково приймають власні правові акти, в яких йдеться про запровадження таких заходів саме на території відповідного населеного пункту. Зокрема, розпорядженням Городнянського міського голови від 16 серпня 2022 р. № 71 з посиланням на розпорядження начальника Чернігівської обласної військової адміністрації від 2 березня 2022 р. № 95 «Про запровадження комендантської години» запроваджено комендантську годину на території Городнянської міської територіальної громади Чернігівського району Чернігівської області. Відділу поліцейської діяльності № 1 Чернігівського районного управління поліції ГУНП в Чернігівській області доручено забезпечити контроль та дотримання комендантської години²¹². Проте вбачається, що прийняття таких рішень не має достатнього правового підґрунтя, адже, як відзначалось вище, згідно зі ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» прийняття рішень про запровадження заходів правового режиму воєнного стану віднесено до компетенції військового командування та військових адміністрацій, тоді як органи місцевого самоврядування такими повноваженнями не наділено.

Зважаючи на це, юридично більш виваженим є підхід, за якого органи місцевого самоврядування приймають локальні акти, спрямовані на забезпечення здійснення певних заходів правового режиму воєнного стану, запроваджених за рішеннями військового командування/військових адміністрацій. Наприклад, розпорядженням Яремчанського міського голови від 25 лютого 2022 р. № 54-р на виконання наказу Надвірнянської районної військової адміністрації від 25.02.2022 р. № 2 «Про запровадження та здійснення окремих заходів правового режиму воєнного стану» постановлено забезпечити на території Яремчанської міської територіальної громади виконання окремих заходів правового режиму воєнного стану: 1) заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі; 2) дотримання запровадженої комендантської години з 22:00 до 8:00 (заборони перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень). Водночас відділенню поліції № 1 (м. Яремче) Надвірнянського районного

²¹¹ Про заборону торгівлі на території області алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі: Наказ начальника Вінницької обласної військової адміністрації та начальника тактичної групи «Вінниця» від 25 вересня 2023 р. № 1232/21. *Офіційний сайт Вінницької обласної військової адміністрації*. URL: https://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/ODA/nakazu/2023/09_2023/1232_21.pdf.

²¹² Про запровадження комендантської години: Розпорядження Городнянського міського голови від 16 серпня 2022 р. № 71. *Офіційний сайт Городнянської міської ради*. URL: <https://gormr.gov.ua/wp-content/uploads/2022/09/Pro-zaprovadzheniya-komendantskoyi-godyny.pdf>.

відділу поліції ГУНП в Івано-Франківській області запропоновано забезпечити виконання вищевказаних обмежень²¹³.

Поряд із цим схвальної оцінки заслуговує й практика, за якої за рішенням окремих органів місцевого самоврядування створено міжвідомчі колегіальні органи, що опікуються питаннями скоординованого здійснення певних заходів, пов'язаних саме із забезпеченням правового режиму воєнного стану. Як приклад можна навести рішення виконавчого комітету Коростенської міської ради про утворення оперативного штабу з питань реалізації заходів в умовах воєнного стану Коростенської міської територіальної громади, до складу якого включено, зокрема, й начальника міського управління поліції. При цьому до сукупності основних завдань оперативного штабу віднесено такі:

- збір, обробка, узагальнення, аналіз інформації та оцінка обстановки, яка впливає на виконання заходів цивільного захисту, правопорядку правового режиму воєнного стану;

- підготовка необхідних розрахунків і пропозицій, аналітичних матеріалів для прийняття міським головою відповідних рішень;

- участь в організації проведення обстеження важливих об'єктів і комунікацій, інших об'єктів критичної інфраструктури, та об'єктів підвищеної небезпеки, порушення функціонування та виведення з ладу яких становлять загрозу для життєдіяльності населення громади, участь в організації їх охорони та оборони;

- організація та підтримка взаємодії між управлінням цивільного захисту відповідної територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту;

- участь в організації підготовки та проведення навчань (тренувань) із силами та засобами сил цивільного захисту, правопорядку безпеки та оборони, а також оперативними групами територіальних громад Коростенського району;

- координація дій сил і засобів, які залучаються до виконання завдань правового режиму воєнного стану;

- управління діями сил і засобів безпеки та оборони, цивільного захисту, які залучаються до виконання завдань щодо ліквідації наслідків пошкоджень в результаті проведення бойових дій, терористичних актів, диверсій на території Коростенської міської територіальної громади, а також здійснення евакуації цивільного населення при загрозі перенесення бойових дій на відповідні території;

- відпрацювання донесень і своєчасне подання (здійснення доповідей) до Обласного оперативного штабу²¹⁴.

²¹³ Про виконання окремих заходів правового режиму воєнного стану: Розпорядження Яремчанського міського голови від 25 лютого 2022 р. № 54-р. *Офіційний сайт Яремчанської міської ради*. URL: <https://yaremcha-miskrada.gov.ua/docs/1204227/>.

²¹⁴ Про утворення оперативного штабу з питань реалізації заходів в умовах воєнного стану Коростенської міської територіальної громади: Рішення виконавчого комітету Коростенської міської ради Житомирської області від 2 листопада 2022 р. № 457. *Офіційний сайт Коростенської міської ради*. URL:

Окремі аспекти взаємодії органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану раніше висвітлювалися у наукових публікаціях. Зокрема, розглядаючи цю тематику, О.А. Моргунов констатував, що до ключових форм взаємодії поліції з громадськістю, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на територіях наближених до військових дій, які потребують удосконалення слід віднести: залучення громадян до охорони публічного порядку на вулицях, парках, скверах та прибудинкових територіях в вечірній час; залучення громадян до виявлення осіб, які займаються колабораційною діяльністю, осіб які здійснюють наведення зброї агресора на об'єкти енерго та життєзабезпечення; взаємодія з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо покращення дорожньої інфраструктури з метою зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод та швидкого проїзду оперативного транспорту; взаємодія з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо покращення системи відеоспостереження в громадських місцях та місцях нерозвинутої інфраструктури; взаємодія з керівництвом підрозділів ЗСУ щодо проведення роз'яснювальної роботи з особовим призовним складом ЗСУ щодо заборони вивезення з території бойових дій зброї та боєприпасів²¹⁵.

В доповнення цієї тези варто звернути увагу й на інші проблемні питання стосовно стану законодавства і правозастосовної практики щодо участі органів Національної поліції і органів місцевого самоврядування у здійсненні заходів правового режиму воєнного стану.

Зокрема, як відзначалось вище, на органи Національної поліції та органи місцевого самоврядування покладено обов'язки щодо організації та контролю за виконанням рішень військового командування/військових адміністрацій про запровадження певних заходів правового режиму воєнного стану, в тому числі тих, що полягають у тимчасовому встановленні певних заборон і обмежень, необхідних для протидії несприятливим факторам воєнного характеру та підтримання громадської безпеки і порядку у складних умовах воєнного стану. Зокрема, це стосується запровадження комендантської години (заборони перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), встановлення спеціального режиму світломаскування, заборони проведення масових заходів, заборони торгівлі алкогольними напоями, і ін. (ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). Проте забезпечення реалізації таких заходів наразі ускладнюється тим, що чинна редакція Кодексу України про адміністративні правопорушення не містить спеціальних норм, які б визначали склад правопорушень, що полягають у

<https://doc.korosten-rada.gov.ua/pro-utvorennya-operatyvnogo-shtabu-z-pytan-realizacziyi-zahodiv-v-umovah-voeyennogo-stanu-korostenskoyi-miskoyi-terytorialnoyi-gromady-2/>.

²¹⁵ Моргунов О.А. Взаємодія поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення життєдіяльності регіону та створення безпекового середовища в умовах воєнного стану: правові та організаційні аспекти. *Activities of law enforcement agencies to ensure public safety and order during the legal regime of martial law: Scientific monograph*. Riga, Latvia: «Baltija Publishing», 2024. P. 190-191.

недодержанні вимог або невиконанні заходів правового режиму воєнного стану, і передбачали б застосування адміністративних стягнень за вчинення таких порушень.

У зв'язку з цим, для недопущення безкарного порушення заборон і обмежень, встановлених відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», уповноважені працівники органів Національної поліції кваліфікують окремі з цих порушень як такі, що охоплюються змістом деяких чинних статей КУпАП (зокрема, ст. 156 «Порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями, тютюновими виробами, електронними сигаретами та рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, пристроями для споживання тютюнових виробів без їх згорання», ст. 185 «Злісна непокора законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця» та ін.). При цьому, у діяльності органів Національної поліції та судовій практиці простежуються суперечливі підходи стосовно кваліфікації дій осіб, що порушують вищевказані заборони та обмеження. Розглядаючи адміністративні протоколи за цією категорією справ, суди нерідко повертають матеріали до органів поліції для усунення недоліків та належного оформлення. До того ж, під час розгляду таких справ суди застосовують різні (подекуди протилежні) правові позиції²¹⁶.

Зважаючи на цю проблему, впродовж 2022 року суб'єкти права законодавчої ініціативи подали на розгляд Верховної Ради України три різні законопроекти, які передбачають доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення спеціальними нормами щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог та невиконання окремих заходів правового режиму воєнного стану – порушення комендантської години, спеціального режиму світломаскування та порушення встановлених заборон стосовно продажу алкогольних напоїв під час дії воєнного стану. Одночасно у законопроектах йдеться про закріплення повноважень посадових осіб органів Національної поліції із складання адміністративних протоколів та розгляду справ про такі правопорушення, а також проведення адміністративного затримання у разі порушення особами комендантської години.

Встановлюючи положення про адміністративну відповідальність за порушення комендантської години кожен з вищеназваних законопроектів визначає це порушення таким чином: перебування у певний період доби, під час дії воєнного стану, на вулицях та інших громадських місцях або рух транспортних засобів, без спеціально виданих перепусток або посвідчень. Разом з тим кожен з цих законопроектів не позбавлений змістовних недоліків, про окремі з яких вказано у висновках Головного науково-

²¹⁶ Вітвіцький С.С., Захарченко А.М., Алфьоров С.М. Адміністративна відповідальність за порушення заборон і обмежень, пов'язаних із введенням воєнного стану: науково-практичні рекомендації. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. С. 3-5.

експертного управління апарату Верховної Ради України. Тривалий час зазначені законопроекти перебували на розгляді профільних комітетів Верховної Ради України, а 6 лютого 2024 р. ці законопроекти знято з розгляду²¹⁷.

Поряд із цим перед органами Національної поліції та органами місцевого самоврядування також постала проблема щодо необхідності реагування на ситуацію, за якої окремі заклади громадського харчування та розважальні заклади всупереч встановленим заборонам продовжують працювати під час комендантської години. За відсутності відповідних законодавчих актів у деяких населених пунктах здійснено спробу вирішити цю проблему шляхом прийняття локальних нормативно-правових актів.

Наприклад, за підсумками розгляду звернень територіальних органів поліції деякими органами місцевого самоврядування прийнято рішення, якими заборонено функціонування розважальних закладів та закладів громадського харчування всіх форм власності у відповідних населених пунктах за годину до та під час комендантської години. Суб'єктів підприємницької діяльності зобов'язано привести режим роботи розважальних закладів та закладів громадського харчування у відповідність до цього рішення. Водночас територіальним органам поліції доручено посилити контроль за дотримання суб'єктами господарювання встановленого режиму роботи, забезпечити дотримання заходів громадського порядку та безпеки²¹⁸.

Розпорядженням Яготинського міського голови від 07.06.2023 р. зобов'язано керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, які розташовано в адміністративних межах Яготинської міської територіальної громади, а також фізичних осіб-підприємців: 1) розважальні заходи, такі як концерти, шоу-програми, дискотеки, виступи професійних та аматорських колективів, ярмарки, спортивні змагання тощо, в тому числі й благодійні, проводити у закладах на території Яготинської міської територіальної громади до 21 години; 2) заборонити діяльність закладів громадського харчування та торгівельно-

²¹⁷ Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану (реєстр. № 7356 від 09.05.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39569>; Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення комендантської години в умовах дії воєнного стану (реєстр. № 7553 від 12.07.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39987>; Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порушення окремих вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану (реєстр. № 8096 від 04.10.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40574>.

²¹⁸ Про заборону функціонування розважальних закладів та закладів громадського харчування під час комендантської години, розташованих на території Любомльської міської територіальної громади: Рішення виконавчого комітету Любомльської міської ради від 27 червня 2023 р. № 104. *Офіційний вебсайт Любомльської громади*. URL: <https://lubomlmisto.gov.ua/news/1687937309/>; Про заборону функціонування розважальних закладів та закладів громадського харчування на території Головинської ТГ під час дії комендантської години: Рішення виконавчого комітету Головинської сільської ради Рівненської області від 29 червня 2023 р. № 42. *Офіційний сайт Головинської територіальної громади*. URL: <https://golovyynska-gromada.gov.ua/docs/1463549/>; і ін.

розважальних закладів (ресторанів, барів, кафе, їдалень, закусточних, піцерій, баз відпочинку, заміських комплексів тощо) під час дії запровадженої комендантської години на території Яготинської міської територіальної громади. Начальнику відділення поліції № 2 Бориспільського РУП ГУНП в Київській області доручено «в межах повноважень та відповідно до компетенції забезпечити дотримання запровадженої комендантської години і встановленого режиму для розважальних заходів на території Яготинської міської територіальної громади»²¹⁹.

У зв'язку з прийняттям зазначених рішень вбачається, що попри спрямованість на забезпечення громадської безпеки і порядку відповідність таких рішень чинному законодавству на цей час може ставитись під сумнів. Вказане обумовлено тим, що ані Закон України «Про правовий режим воєнного стану», ані Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» нині не наділяють органи місцевого самоврядування повноваженнями щодо обмеження режиму роботи суб'єктів господарювання, які не належать до комунальної власності відповідних комунальних громад. Натомість п.п. 2 п. «б» ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад лише делеговані повноваження щодо встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності.

Зважаючи на існування цієї проблеми, у жовтні 2023 року з ініціативи Міністерства внутрішніх справ України²²⁰ на розгляд Верховної Ради України внесено проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог або невиконання деяких заходів правового режиму воєнного стану (реєстр. № 10195). Зазначеним законопроектом, зокрема, передбачалося запровадження адміністративної відповідальності керівників суб'єктів господарювання та фізичних осіб-підприємців за порушення суб'єктом господарювання встановленого режиму роботи та спеціального режиму світломаскування під час дії воєнного стану. Водночас запропоновано закріплення права уповноважених посадових осіб органів Національної поліції стосовно складання протоколів про такі порушення, а також закріплення повноважень військового командування та військових адміністрацій щодо запровадження такого заходу правового режиму воєнного стану, як встановлення режиму

²¹⁹ Про безпекові заходи на території Яготинської міської територіальної громади під час дії комендантської години: Розпорядження Яготинського міського голови від 7 червня 2023 р. № 79. *Офіційний вебсайт Яготинської міської ради*. URL: <https://yagotinmiska-rada.gov.ua/news/1686547135/>.

²²⁰ МВС пропонує встановити відповідальність для закладів, які порушують комендантську годину. *Офіційний вебпортал Головного управління Національної поліції в Донецькій області*. URL: <https://dn.npu.gov.ua/news/ihor-klymenko-mvs-proponuie-vstanovyty-vidpovidalnistdlia-zakladiv-iaki-porushuiut-komendantsku-hodynu>.

роботи суб'єктів господарювання всіх форм власності, крім державної²²¹.

Попри окремі недоліки змістовного та техніко-юридичного характеру, основа ідея, закладена у вищезазваному законопроекті, заслуговує підтримки. Однак 22 травня 2024 р. цей законопроект було відхилено, тоді як проблемні питання, на вирішення яких він був спрямований, наразі залишаються. Відтак, існує потреба додаткового опрацювання та внесення відповідних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, що сприятиме забезпеченню додержання заходів правового режиму воєнного стану та безперешкодній реалізації відповідних повноважень органів Національної поліції у взаємодії з органами місцевого самоврядування²²².

Серед проблемних питань, що виникають у діяльності органів місцевого самоврядування та територіальних органів Національної поліції в умовах воєнного стану, слід відзначити й питання стосовно правомірності та доцільності прийняття органами місцевого самоврядування рішень, що встановлюють певні обмеження на використання джерел надмірного шумоутворення на період дії цього правового режиму.

Зокрема, 15 серпня 2023 р. виконавчим комітетом Сумської міської ради прийнято рішення «Про додаткові обмеження щодо використання транспортних засобів (іншої техніки), проведення визначених масових заходів, використання піротехнічних виробів та інших джерел надмірного шумоутворення на період дії воєнного стану», згідно з яким на період дії воєнного стану на території Сумської міської територіальної громади заборонено:

1) експлуатацію, в тому числі, але не виключно, запуск двигунів, рух (переміщення) із працюючим двигуном тощо транспортних засобів типу: автомобіль, мотоцикл, мопед, моторолер, скутер та інші, які використовують у своїй конструкції систему випуску відпрацьованих газів без шумопоглинача або систему «прямоток» або конструктивні особливості системи випуску газів, які утворюють надмірний рівень шуму;

2) проведення мото-, автофестів, влаштування інших видів групової їзди на мотоциклах, скутерах, мопедах, автомобілях;

3) жителям громади використання будь-яких піротехнічних виробів, феєрверків тощо, які утворюють звуки схожі на звуки вибухів та/або за світловими ефектами нагадують полум'я (пожежу) тощо або у інший спосіб створюють сприйняття людиною ситуацію загрозливою;

4) під час оголошення сигналу «Повітряна тривога» роботу мотокоп, бензопил, інших інструментів з двигунами внутрішнього згорання до сигналу «Відбій повітряної тривоги»;

5) трансляцію, відтворення аудіо - та відеопродукції розважального

²²¹ Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог або невиконання деяких заходів правового режиму воєнного стану (реєстр. № 10195 від 27.10.2023). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43069>.

²²² Участь органів Національної поліції у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану: науковий нарис / А. М. Захарченко, С. М. Алфьоров. – Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. С. 16-18.

характеру з надмірним рівнем шуму у місцях загального користування, в тому числі, але не виключно, в транспортних засобах, на літніх майданчиках, у закладах ресторанного господарства тощо, а також на територіях (земельних ділянках), які не є місцями загального користування.

Зазначене рішення прийнято «ураховуючи безпосередню близькість громади до кордону з агресором, обстріли територій громади різними типами озброєння, в тому числі БПЛА, та спричиненими ними трагічними наслідками, з метою недопущення помилкового сприйняття населенням звуків схожих за звуковим діапазоном безпілотних літальних апаратів, які виникають при експлуатації деяких транспортних засобів та побутових приладів, недопущення погіршення психо-емоційного стану населення громади уникнення психічного травмування, а також з метою оперативного реагування на поточну ситуацію, вжиття заходів щодо захисту життя людей в умовах повітряної тривоги». При цьому Управлінню патрульної поліції в Сумській області доручено забезпечити виконання даного рішення на території Сумської міської територіальної громади²²³.

Аналогічні рішення прийнято й органами місцевого самоврядування у деяких інших населених пунктах Сумської області²²⁴, а також Миколаївською міською радою²²⁵.

Разом з тим прийняття таких рішень викликало певну дискусію. Зокрема, представниками територіальних підрозділів патрульної поліції наголошувалось на відсутності ефективного механізму виконання цих рішень, зокрема, через відсутність у законодавстві норм щодо можливості притягнення до відповідальності водіїв транспортних засобів, які утворюють надмірний рівень шуму²²⁶.

З урахуванням наведеного, слід відзначити, що чинна редакція Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад встановлення відповідно до законодавства правил додержання тиші в громадських місцях, за порушення

²²³ Про додаткові обмеження щодо використання транспортних засобів (іншої техніки), проведення визначених масових заходів, використання піротехнічних виробів та інших джерел надмірного шумоутворення на період дії воєнного стану: Рішення виконавчого комітету Сумської міської ради від 15 серпня 2023 р. № 379. *Інформаційний портал Сумської міської ради*. URL: <https://smr.gov.ua/uk/dokumenty/trishennya-vikonavchogo-komitetu/2023.html>.

²²⁴ Про додаткові обмеження щодо використання транспортних засобів (іншої техніки), проведення визначених масових заходів, використання піротехнічних виробів та інших джерел надмірного шумоутворення на період дії воєнного стану: Рішення виконавчого комітету Охтирської міської ради від 29 серпня 2023 р. № 156. *Офіційний сайт Охтирської міської ради*. URL: <https://www.doc.okhtyrkamr.gov.ua/>; Про додаткові обмеження щодо використання транспортних засобів (іншої техніки), проведення визначених масових заходів, використання піротехнічних виробів та інших джерел надмірного шумоутворення на період дії воєнного стану: Рішення виконавчого комітету Вільшанської сільської ради від 21 вересня 2023 р. № 7/15. *Офіційний сайт Вільшанської громади*. URL: <https://vilshanska-gromada.gov.ua/news/1695815699/>.

²²⁵ Про додаткові обмеження щодо використання транспортних засобів (іншої техніки), проведення визначених масових заходів, використання піротехнічних виробів та інших джерел надмірного шумоутворення на період дії воєнного стану: Рішення Миколаївської міської ради від 7 вересня 2023 р. № 23/18. *Офіційний портал Миколаївської міської ради*. URL: <https://mkrada.gov.ua/documents/41773.html>.

²²⁶ У Миколаєві депутати хочуть заборонити пересування по вулицях «гучного» транспорту. Що про ефективність цього рішення каже головний патрульний Миколаївщини? URL: <https://inshe.tv/mykolayv/2023-08-30/790595/>; Миколаївська міськрада заборонила пересування по вулицях міста «гучного» транспорту та феєрверки. URL: <https://inshe.tv/mykolayv/2023-09-07/792436/>.

яких передбачено адміністративну відповідальність (п. 44 ч. 1 ст. 26). У зв'язку з цим вбачається, що додаткові вимоги до додержання тиші під час правового режиму воєнного стану можуть бути встановлені сільськими, селищними, міськими радами шляхом врахування відповідних положень у правилах додержання тиші в громадських місцях. Наприклад, такий окремих розділ нині міститься у Правилах додержання тиші на території Сторожинецької міської територіальної громади²²⁷. Відповідно, порушення таких правил є підставою для застосування адміністративної відповідальності згідно зі ст. 182 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Водночас заслуговує підтримки позиція, висловлена Головним науково-експертним управлінням апарату Верховної Ради України, яке наголосило на тому, що для підвищення ефективності дії чинної статті 182 КУпАП необхідно врегулювати питання щодо способів вимірювання та фіксації рівня шуму в населених пунктах і громадських місцях²²⁸.

Ще одне проблемне питання стосується правового забезпечення взаємодії органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування під час здійснення таких заходів правового режиму воєнного стану, як проведення евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей (п. 19, 19-1 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). На загальнодержавному рівні відносини, пов'язані з проведенням евакуації (в тому числі під час дії воєнного стану) регламентовано Порядком проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841)²²⁹ та Методикою планування заходів з евакуації (затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 10 липня 2017 р. № 579)²³⁰. Разом з тим зазначені нормативно-правові акти наразі не містять положень щодо взаємодії органів місцевого самоврядування та органів (підрозділів) Національної поліції стосовно організації та проведення евакуації. Більш того, у цих нормативно-правових актах навіть немає згадки про участь органів (підрозділів) Національної поліції у здійсненні заходів, пов'язаних з проведенням евакуації. Ця прогалина частково заповнена нормами Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних

²²⁷ Про затвердження Правил додержання тиші на території Сторожинецької міської територіальної громади: Розпорядження Сторожинецького міського голови від 21 грудня 2023 р. № 930. *Офіційний сайт Сторожинецької міської ради*. URL: <https://stor-rada.gov.ua/general/uploads/2023/12/%D0%A0%D0%BE%D0%B7%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%8F%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf>.

²²⁸ Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо удосконалення адміністративної відповідальності за керування або експлуатацію транспортних засобів із перевищенням допустимого рівня шуму» (реєстр. № 9564 від 04.08.2023). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42425>.

²²⁹ Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841. *Офіційний вісник України*. 2013. № 92. Ст. 3386. (Із змінами).

²³⁰ Про затвердження Методики планування заходів з евакуації: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10 липня 2017 р. № 579. *Офіційний вісник України*. 2017. № 66. Ст. 1967. (Із змінами).

територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації у випадку уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану, якими передбачено, що ці органи й підрозділи в межах своєї компетенції надають допомогу місцевим органам державної влади та органам місцевого самоврядування у проведенні відселення людей з місць, небезпечних для проживання²³¹.

Водночас слід відзначити, що вищевказаний Порядок передбачає створення в органах місцевого самоврядування спеціальних комісій з питань евакуації, що мають відповідати за планування евакуації на відповідному рівні, підготовку населення до здійснення заходів з евакуації, підготовку органів з евакуації до виконання завдань, здійснення контролю за підготовкою проведення евакуації, приймання і розміщення евакуйованого населення, матеріальних і культурних цінностей. Виконуючи цю вимогу, деякі органи місцевого самоврядування при створенні таких комісій включили до їх складу й представників територіальних підрозділів Національної поліції (за згодою), а також затвердили власні нормативно-правові акти, що регламентують діяльність зазначених комісій. Наприклад, згідно з рішенням виконавчого комітету Сновської міської ради у складі комісії з питань евакуації виокремлено групу охорони публічного порядку і безпеки дорожнього руху, керівником якої призначено поліцейського групи швидкого реагування сектору поліцейської дільниці²³². Рішенням виконавчого комітету Запорізької міської ради створено комісію з питань евакуації у місті Запоріжжі, до складу якого увійшли представники управління патрульної поліції та відділу превенції Запорізького районного управління поліції²³³.

Така практика заслуговує схвальної оцінки та відповідає рекомендаціям, підготовленим фахівцями з питань цивільного захисту населення²³⁴. Проте деякі органи місцевого самоврядування застосовують у своїй діяльності й інші підходи, і не завжди залучають представників поліції до колегіального розгляду питань, пов'язаних з проведенням евакуації²³⁵.

²³¹ Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації у випадку уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31 жовтня 2016 р. № 1129. *Офіційний вісник України*. 2017. № 14. Ст. 38.

²³² Про створення комісії з питань евакуації та спеціалізованих служб цивільного захисту Сновської міської ради: Рішення виконавчого комітету Сновської міської ради від 17 вересня 2021 р. № 117. *Офіційний вебсайт Сновської міської ради Чернігівської області*. URL: <https://snovmr.gov.ua/pro-stvorennya-komisiyi-z-putan-evakuatsiyi-ta-spetsializovanyh-sluzhb-tsyvilnogo-zahystu-snovskoyi-miskoyi-rady/>.

²³³ Про організацію евакуаційних заходів у місті Запоріжжі у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного, природного та воєнного характеру: Рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 28 квітня 2023 р. № 309. *Офіційний вебсайт Запорізької міської ради*. URL: https://zp.gov.ua/upload/content/o_1gv3njcsb85e180beij1irf611a.pdf.

²³⁴ Перші кроки щодо організації цивільного захисту на базовому рівні місцевого самоврядування: серія практичних порадників / О.Я. Лещенко, С.А. Кудін, В.М. Михайлов, М.В. Андрієнко, В.Ф. Коробкін, Н.М. Романюк, Л.В. Калиненко. За заг. ред. П.Б. Волянського, С.А. Парталіяна. К.: ІДУ НД ЦЗ, 2021. Серія 10. 53 с.

²³⁵ Протокол № 5-22 засідання комісії Овруцької міської ради з питань запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків у Овруцькій ОТГ від 16 червня 2022 р. *Офіційний веб-сайт Овруцької міської ради*. URL: <https://ovruch.in.ua/2022/06/16/protokol-5-22-zasidannya->

З урахуванням зазначеного, можна дійти висновку про доцільність внесення змін до вищеназваних нормативно-правових актів загальнодержавного рівня з конкретизацією вимог до формування складу колегіальних органів з евакуації, а також визначенням ступеня участі різних державних органів у забезпеченні проведення евакуації. В межах таких змін доцільно унормувати й порядок взаємодії у цих відносинах органів місцевого самоврядування та територіальних органів (підрозділів) Національної поліції, що залучаються до організації та проведення евакуації, в тому числі організують регулювання дорожнього руху на маршрутах евакуації, охорону публічного порядку на збірних та приймальних евакуаційних пунктах, пунктах посадки (висадки) на маршрутах евакуації і в районах (пунктах) розміщення евакуйованого населення²³⁶.

Окремої уваги потребує й питання участі органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у здійсненні обов'язкової евакуації дітей, що здійснюється у примусовий спосіб. Так, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2022 р. № 679-р «Про проведення обов'язкової евакуації населення Донецької області» головам обласних державних адміністрацій (начальникам обласних військових адміністрацій) доручено разом з Національною поліцією організувати та провести обов'язкову евакуацію відповідно до Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841²³⁷. За рішенням військових адміністрацій та військового командування також оголошено проведення примусової евакуації з деяких населених пунктів Харківської та Запорізької областей.

Поряд із цим постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 р. № 209 внесено зміни до Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 814, із закріпленням такого положення:

«З метою захисту дітей, які перебувають у зоні воєнних дій і збройних конфліктів, в умовах воєнного стану обласні військові адміністрації за погодженням з органами військового командування на відповідній території та Координаційним штабом з питань проведення обов'язкової евакуації населення в умовах воєнного стану можуть прийняти рішення про проведення обов'язкової евакуації в примусовий спосіб дітей з їх батьками, особами, які їх замінюють, або іншими законними представниками з

komisiyi-ovrutskoyi-miskoyi-rady-z-pytan-zapobigannya-likvidatsiyi-nadzvyhajnyh-sytuatsij-tehnogennogo-i-prirodnogo-harakteru-ta-yih-naslidkiv-u-ovrutskij-tg/.

²³⁶ Захарченко А., Алфьоров С. Щодо взаємодії органів місцевого самоврядування та органів (підрозділів) Національної поліції з питань евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей. *Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики в умовах воєнної агресії: збірник матеріалів II Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Кропивницький, 07 жовтня 2022 року). Кропивницький, 2022. С. 460-464.

²³⁷ Про проведення обов'язкової евакуації населення Донецької області : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2022 р. № 679-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 63. Ст. 3814.

окремого населеного пункту в місцевості, де ведуться бойові дії.

Обов'язкова евакуація в примусовий спосіб дітей здійснюється за супроводом одного з батьків, особи, яка їх замінює, або іншого законного представника...

Відмова батьків, осіб, які їх замінюють, або інших законних представників від обов'язкової евакуації в примусовий спосіб дітей з окремого населеного пункту в місцевості, де ведуться бойові дії, не допускається»²³⁸.

На виконання наведеної норми обласними військовими адміністраціями прийнято низку рішень щодо проведення обов'язкової евакуації дітей з населених пунктів, які перебувають у зоні бойових дій²³⁹. До проведення евакуаційних заходів залучаються й працівники відповідних територіальних органів Національної поліції та профільних структурних підрозділів виконавчих органів місцевих рад. При цьому часто трапляються ситуації, за яких попри вимоги вищевказаної постанови батьки (особи, які їх замінюють) всіляким чином уникають від проведення евакуації дітей, наражаючи їх на небезпеку²⁴⁰. Між тим чинне законодавство не визначає правових наслідків таких ситуацій і не встановлює чіткого механізму виконання рішення про обов'язкову евакуацію в примусовий спосіб²⁴¹.

З метою припинення протиправної поведінки батьків, що відмовляються виконувати вимоги про обов'язкову евакуацію дітей, поліцейські у низці випадків порушують питання про притягнення батьків до адміністративної відповідальності за статтею 184 КУпАП – «Невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей». Разом з тим аналіз судової практики розгляду відповідної категорії справ свідчить, що суди не вбачають достатніх підстав для застосування цієї статті у вказаних відносинах²⁴².

14 квітня 2023 р. у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного

²³⁸ Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841 та від 29 липня 2022 р. № 854: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 р. № 209. *Офіційний вісник України*. 2023. № 29. Ст. 1630.

²³⁹ Про проведення обов'язкової евакуації населення з окремих населених пунктів Куп'янського району Харківської області в умовах воєнного стану: Наказ Харківської обласної військової адміністрації від 14 березня 2024 р. № 25 В. URL: <https://vlb-gromada.gov.ua/news/1710503175/>; Обов'язкову евакуацію для прифронтових населених пунктах Запорізької області погоджено. URL: <https://www.zoda.gov.ua/news/66737/obovyazkovu-evakuatsiju-dlya-prifrontovih-naselenih-punktiv-zaporizkoji-oblasti-pogodzheno.html>; Інформація про роботу Координаційного штабу з питань проведення обов'язкової евакуації населення в умовах воєнного стану. *Офіційний вебсайт Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України*. URL: <https://minre.gov.ua/2023/10/19/vzhe-bilshe-roku-praczuuye-koordinacijnyj-shtab-z-putan-provedennya-obovyazkovoyi-evakuacziyi-naselennya-v-umovahvovennogo-stanu/>.

²⁴⁰ У Бахмуті залишається близько 200 дітей. Поліція робить все можливе, аби евакуювати всіх до останнього. *Офіційний вебпортал Головного управління Національної поліції в Донецькій області*. URL: <https://dn.npu.gov.ua/news/u-bakhmuti-zalyshaietsia-blyzko-200-ditei-politsiiarobyt-vse-mozhlyve-aby-evakuivaty-vsikh-do-ostannoho-ruslan-osypenko>.

²⁴¹ Мердова О., Сахно А., Хозлу І. Алгоритм дій працівників поліції та органів державної влади у разі відмови від примусової евакуації сімей, на вихованні яких є діти: науково-практичні рекомендації. Кропивницький, 2023. 29 с.

²⁴² Постанова Дружківського міського суду Донецької області від 25 січня 2023 р. у справі № 229/2800/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108597634>.

стану щодо засад обов'язкової евакуації дітей». Цим законопроектом пропонується доповнити названий Закон новою статтею 18-1 «Правові засади обов'язкової евакуації дітей», яка, на відміну від постанови Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 р. № 209, містить більш деталізовані положення стосовно проведення такої евакуації. Зокрема, в доповнення до положень, наявних у цій постанові, законопроектом передбачено, що про прийняте рішення про обов'язкову евакуацію дітей у дводенний строк з дня його прийняття повідомляється Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений Президента України з прав дитини, відповідні територіальні органи центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері захисту прав дітей, здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та за дотриманням прав дітей. Зазначені органи та посадові особи здійснюють контроль за дотриманням прав дітей в ході проведення їх обов'язкової евакуації. Евакуйовані діти разом з їх батьками, особами, які їх замінюють, або іншими законними представниками розміщується в готелях, санаторіях, пансіонатах, будинках відпочинку, дитячих оздоровчих таборах та у придатних для проживання будівлях підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності. Плата за проживання та за житлово-комунальні послуги із зазначених осіб протягом періоду їх обов'язкової евакуації не стягується²⁴³.

Однак, як і чинна постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 р. № 209, цей законопроект не визначає правових наслідків ситуації, за якої батьки (особи, що їх замінюють, законні представники) відмовляються від проведення обов'язкової евакуації та перешкоджають її проведенню.

З урахуванням наведеного вище, а також з огляду на те, що здійснення обов'язкової евакуації суттєво зачіпає права, свободи й законні інтереси дітей та їх батьків (осіб, що їх замінюють), можна дійти висновку про потребу прийняття окремого спеціального закону, який визначатиме механізм примусової евакуації дітей з населених пунктів, де ведуться бойові дії. Зокрема, в такому законодавчому акті необхідно визначити повноваження та механізм взаємодії різних суб'єктів, задіяних у проведенні обов'язкової евакуації (в тому числі уповноважених посадових осіб органів Національної поліції та служб у справах дітей виконавчих комітетів місцевих рад), та конкретизувати порядок проведення обов'язкової евакуації у примусовий спосіб з одночасним закріпленням державних соціальних гарантій для осіб, які підлягають обов'язковій евакуації²⁴⁴.

Підсумовуючи вищенаведене, варто також акцентувати увагу на тому, що на цей час на рівні законів України не здійснено належного закріплення

²⁴³ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану щодо засад обов'язкової евакуації дітей» (реєстр. № 9207 від 14.04.2023). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41769>.

²⁴⁴ Участь органів Національної поліції у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану: науковий нарис / А. М. Захарченко, С. М. Алфьоров. – Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. С. 57-61.

повноважень Національної поліції та органів місцевого самоврядування щодо участі у забезпеченні і здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Зокрема, як відзначалось вище, пунктом 24 ч. 1 ст. 23 та ч. 2 ст. 24 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що поліція бере участь відповідно до повноважень у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного або надзвичайного стану у разі їх введення на всій території України або в окремій місцевості. Відтак, ці положення мають суто рамковий характер, адже Законом не конкретизовано, які саме повноваження мають здійснюватися поліцією для забезпечення і здійснення таких заходів. Відповіді на це питання не містить і Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: ч. 1 ст. 8 названого Закону у загальних рисах передбачає можливість залучення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до здійснення заходів правового режиму воєнного стану, і не деталізує при цьому роль різних органів (зокрема, органів Національної поліції). Тим самим створено умови, за яких визначення обсягу і змісту конкретних повноважень поліції щодо участі у здійсненні заходів правового режиму воєнного стану фактично винесено на підзаконний рівень правового регулювання.

Зазначений підхід не відповідає ступеню суспільної значущості предмета такого регулювання, і певною мірою не узгоджується з вимогами ч. 1 ст. 24 Закону України «Про Національну поліцію», за якими виконання інших (додаткових) повноважень може бути покладене на поліцію *виключно законом*.

В цьому контексті залишається актуальною висловлена у наукових публікаціях теза про потребу уточнення компетенції Національної поліції при введенні режиму воєнного стану, адже уточнення цих повноважень є гарантією законності в реалізації її посадовими особами своїх повноважень при воєнному стані, сприяє ефективності діяльності відповідних служб та підрозділів²⁴⁵.

Зважаючи на це, у статті 24 Закону України «Про Національну поліцію» варто закріпити перелік конкретних повноважень поліції, що здійснюються у сфері забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану. З урахуванням змісту проаналізованих підзаконних нормативно-правових актів, які містять положення щодо участі органів Національної поліції у вказаних заходах, до такого переліку доцільно включити, зокрема, такі повноваження:

- 1) забезпечення охорони важливих об'єктів національної економіки та інших об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення;
- 2) здійснення контролю за дотриманням комендантської години та спеціального режиму світломаскування;
- 3) здійснення контролю за дотриманням рішень військового командування та військових адміністрацій щодо заборони торгівлі зброєю,

²⁴⁵ Мінка Т.П. Забезпечення режиму воєнного стану органами Національної поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 9.

сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

4) здійснення контролю за дотриманням рішень військового командування та військових адміністрацій щодо порядку проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів;

5) внесення військовому командуванню пропозицій про примусове відчуження або вилучення майна в умовах воєнного стану, сприяння виконанню рішень військового командування про примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного стану;

б) здійснення контролю за дотриманням особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів;

7) здійснення перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян на підставі наказу військового командування;

8) організація евакуації осіб, які перебувають в ізоляторах тимчасового тримання Національної поліції у місцевостях, наближених до районів, де ведуться бойові дії;

9) надання допомоги місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у проведенні евакуації інших осіб з місць, небезпечних для проживання, а також проведенні евакуації матеріальних і культурних цінностей у разі виникнення загрози їх пошкодження або знищення;

10) застосування у встановленому порядку поліцейських заходів примусу у разі перешкоджання певними особами виконанню наказів військового командування щодо здійснення заходів правового режиму воєнного стану²⁴⁶.

Водночас у статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» («Здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень в умовах воєнного стану») пропонується розширити та конкретизувати перелік додаткових повноважень органів місцевого самоврядування, зорієнтований на період дії воєнного часу. При цьому серед повноважень, що пов'язані із забезпеченням публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану, доцільно, зокрема, передбачити такі, як:

1) доведення до відома підприємств, установ, організацій та населення наказів (розпоряджень) військового командування та військових адміністрацій про запровадження заходів правового режиму воєнного стану;

2) прийняття рішень про передачу окремих об'єктів комунальної власності у тимчасове безоплатне користування територіальних органів (підрозділів) Національної поліції або громадських формувань з охорони громадського порядку за умови використання таких об'єктів для здійснення

²⁴⁶ Захарченко А.М. Правова основа діяльності органів Національної поліції в умовах воєнного стану. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 3 (80). С. 91–92; Участь органів Національної поліції у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану: науковий нарис / А. М. Захарченко, С. М. Алфьоров. – Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. С. 12-14.

заходів правового режиму воєнного стану;

3) надання допомоги військовим адміністраціям та органам (підрозділам) Національної поліції у проведенні евакуації населення, якщо виникає загроза його життю, а також проведенні евакуації матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення;

4) участь в організаційному та матеріально-технічному забезпеченні роботи контрольних-пропускних пунктів;

5) забезпечення залучення комунальних підприємств, установ організацій до оперативного задоволення потреб органів (підрозділів) Національної поліції на час дії воєнного стану;

6) сприяння за потреби проведенню евакуації (передислокації) органів (підрозділів) Національної поліції;

7) сприяння здійсненню контролю за додержанням комендантської години, а також спеціального режиму світломаскування²⁴⁷.

Пропоновані переліки повноважень можуть бути розширені, з урахуванням практичних потреб у залученні органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування до реалізації заходів правового режиму воєнного стану в інший спосіб. Поряд із цим на рівні підзаконних нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії доцільно додатково унормувати різні аспекти взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції, органів місцевого самоврядування, військових адміністрацій та інших суб'єктів, задіяних у забезпеченні правового режиму воєнного стану, в тому числі в частині вирішення питань, пов'язаних з підтриманням публічної безпеки і правопорядку.

2.7. Спільне вирішення питань безпеки та організації дорожнього руху

Серед різних форм взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування істотне місце належить відносинам, що виникають у зв'язку із спільним вирішенням цими органами окремих питань безпеки та організації дорожнього руху.

Одним із проявів цих відносин є погодження територіальними органами поліції проектів окремих рішень та деяких інших документів, що готуються органами місцевого самоврядування в межах реалізації повноважень з організації та безпеки дорожнього руху. Зокрема, відповідно до Закону України «Про автомобільні дороги» (п. 4 ст. 20) органи місцевого самоврядування в частині управління функціонуванням і розвитком вулиць і доріг міст та інших населених пунктів мають право встановлювати за погодженням з відповідним підрозділом Національної поліції тимчасові

²⁴⁷ Захарченко А.М., Бобкова А.Г. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану. *Забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Кропивницький, 1 липня 2022 року). Донецький державний університет внутрішніх справ. Кропивницький, 2022. С. 153-156.

обмеження на рух транспортних засобів при проведенні ремонтних та інших робіт на вулицях і дорогах міст та інших населених пунктів. Згідно із Законом України «Про дорожній рух» до компетенції районних і міських рад та їх виконавчих органів віднесено організацію дорожнього руху на території району (міста) згідно з відповідними проектами схем організації дорожнього руху. Визначено, що схеми організації дорожнього руху підлягають погодженню із відповідними підрозділами Національної поліції. За приписами підрозділів Національної поліції до вказаних схем можуть бути внесені зміни та доповнення (ст. 6, ч. 1 ст. 27, ст. 52-3 Закону).

Між тим нормативно-правового акту, який би конкретизував умови та порядок погодження схем організації дорожнього руху, на теперішній час немає²⁴⁸, що вносить елемент правової і організаційної невизначеності у цьому сегменті взаємодії зазначених органів. На практиці підрозділам Національної поліції та органам місцевого самоврядування не завжди вдається належним чином скоординувати свої дії стосовно вирішення цих питань, в результаті чого рішення органів місцевого самоврядування подекуди скасовуються в судовому порядку.

Так, у липні 2020 р. Тернопільський окружний адміністративний суд визнав протиправним рішення Скалатської міської ради, яким погоджено проект організації дорожнього руху. Як встановив суд, відповідач прийняв рішення щодо погодження проекту організації дорожнього руху, який на час прийняття оскаржуваного рішення не було належним чином розроблено та оформлено. На час прийняття оскаржуваного рішення не було погоджено схем організації руху, які зазначені додатком до проекту, оскільки такий було погоджено та розглянуто Управлінням патрульної поліції у Тернопільській області лише 22.12.2017 р.²⁴⁹

Рішенням Чернівецького окружного адміністративного суду визнано протиправним та скасовано рішення виконавчого комітету Мамаївської сільської ради Кіцманського району Чернівецької області № 101/5 від 27.07.2020 року «Про встановлення перепон для руху вантажного транспорту по вул. Б.Лепкого в с. Мамаївці», а також п. 1 рішення виконавчого комітету цієї ради № 207/4 від 22.04.2021 року «Про встановлення дорожніх знаків». Однією з підстав для скасування стало те, що вищезазначені рішення приймалися без відповідних попередньо розроблених проектів і схем організації дорожнього руху та без погодження із підрозділом Національної поліції. Таким чином відповідач, з перевищенням передбачених Законом України «Про автомобільні дороги» повноважень прийняв оскаржувані рішення, встановив обмежувальні дорожні знаки та не здійснив погодження зміни схеми організації дорожнього руху із відповідними органами

²⁴⁸ Про розгляд звернення щодо порядку погодження схем організації дорожнього руху : Лист Департаменту патрульної поліції від 12.11.2019 № 1511zi/1/41/27/02-2019. URL: https://dostup.pravda.com.ua/request/poriadok_poghodzhiennia_skhiem_o.

²⁴⁹ Рішення Тернопільського окружного адміністративного суду від 03 липня 2020 р. у справі № 500/554/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90467813>; Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 15 грудня 2020 р. у справі № 500/554/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93708018>.

Національної поліції²⁵⁰.

У досліджуваному контексті показовою є й розглянута Верховним Судом справа про визнання протиправними рішень виконкому Козятинської міської ради з питань організації дорожнього руху. У вказаній справі суд наголосив, що встановлення дорожніх знаків та як наслідок зміна схеми організації дорожнього руху органом місцевого самоврядування повинно бути погоджено із відповідними підрозділами Національної поліції. Натомість рішення виконкому № 325 від 10.08.2016 «Про встановлення дорожніх знаків» не погоджувалось з органами поліції, а рішення виконкому № 68 «Про організацію дорожнього руху» від 15.03.2017 р. погоджувалось окремим поліцейським, а не органом поліції, як встановлено чинним законодавством²⁵¹.

Подекуди виникають й спірні ситуації з приводу відкликання органами поліції раніше наданих погоджень. Так, Головне управління Національної поліції в Одеській області листом від 11.02.2016 № 1/120 повідомило голову Одеської міської ради, що «керівництво Головного управління Національної поліції в Одеській області скасовує раніше погоджену схему руху вантажного транспорту до Одеського морського порту». Разом з тим Одеська міська рада наполягала на дійсності існуючої схеми, вказуючи, що чинним законодавством не визначені правові підстави та повноваження щодо скасування раніше погоджених Національною поліцією схем організації дорожнього руху²⁵².

Наведене вище свідчить про потребу додаткового унормування відносин, що виникають у зв'язку з підготовкою та погодженням схем організації дорожнього руху, у тому числі забезпечення координації дій органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у цих відносинах. Прийнятним варіантом такого унормування може стати доповнення Закону України «Про дорожній рух» окремою статтею «Основні вимоги щодо розробки та погодження схем організації дорожнього руху» з подальшою конкретизацією установлених правил на рівні підзаконних нормативно-правових актів²⁵³.

Додаткового опрацювання потребує й нормативно-правова регламентація відносин, що виникають у зв'язку із здійсненням органами місцевого самоврядування та територіальними органами Національної поліції їх повноважень, пов'язаних із видачею дозволів на розміщення зовнішньої реклами у населених пунктах.

²⁵⁰ Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 29 жовтня 2021 р. у справі № 600/3664/21-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100677314>.

²⁵¹ Постанова Верховного Суду від 24 вересня 2020 р. у справі № 133/532/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91752747>.

²⁵² Рекомендації Антимонопольного комітету України від 9 лютого 2017 р. № 4-рк. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FN028639>.

²⁵³ Захарченко А.М., Бобкова А.Г. Щодо взаємодії органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення транспортної безпеки. *Транспортна безпека: правові та організаційні аспекти: матеріали XVI Міжнародної науково-практичної конференції (в авторській редакції)*, (м. Кривий Ріг, 19 листопада 2021 року). Кривий Ріг, 2021. С. 74-75.

Так, ст. 16 Закону України «Про рекламу» визначено, що розміщення зовнішньої реклами у населених пунктах проводиться на підставі дозволів, що надаються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад в порядку, встановленими цими органами на підставі типових правил, що затверджуються Кабінетом Міністрів України²⁵⁴.

У розвиток цих положень Типовими правилами розміщення зовнішньої реклами, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 р. № 2067 конкретизовано, що для регулювання діяльності з розміщення зовнішньої реклами сільська, селищна, міська рада може утворювати відділ, управління, інший виконавчий орган або покласти відповідні функції на існуючий відділ, управління (далі – робочий орган). До повноважень робочого органу віднесено, зокрема, розгляд заяв розповсюджувачів зовнішньої реклами на надання дозволу, внесення змін у дозвіл, переоформлення дозволу та продовження строку його дії, видача дозволу на підставі рішення виконавчого органу ради. Згідно з пунктом 16 Типових правил у разі розміщення зовнішньої реклами у межах смуги відведення автомобільних доріг видача дозволу погоджується робочим органом з Національною поліцією. Дії щодо отримання зазначених погоджень вчиняються робочим органом без залучення заявника протягом строку, встановленого для отримання дозволу. Для здійснення погодження робочий орган не пізніше дня, що настає за днем одержання документів від заявника, надсилає їх копії у паперовому або електронному (шляхом сканування) вигляді органам, уповноваженим здійснювати погодження, та встановлює строк розгляду зазначених документів. За результатами дозвільної (погоджувальної) процедури відповідні органи надають погодження, які у паперовому або електронному (шляхом сканування) вигляді надсилаються робочому органу. У разі ненадання протягом встановленого строку погоджень вважається, що видачу дозволу погоджено. Водночас в пункті 43 Типових правил додатково обумовлено, що розташування рекламних засобів на перехрестях, біля дорожніх знаків, світлофорів, пішохідних переходів та зупинок транспорту загального користування дозволяється за погодженням з уповноваженим підрозділом Національної поліції²⁵⁵.

Керуючись Типовими правилами розміщення зовнішньої реклами, виконавчі органи місцевих рад приймають на їх основі власні нормативно-правові акти, що визначають порядок розміщення такої реклами в межах відповідного населеного пункту. Наприклад, у Порядку розміщення зовнішньої реклами на території Луцької міської територіальної громади конкретизовано, що не пізніше трьох робочих днів після надання заявником копій укладеного Договору пріоритету та платіжного документа, що підтверджує внесення відповідної плати, робочий орган (виконавчий орган

²⁵⁴ Про рекламу: Закон України від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 39. Ст. 181. (Із змінами).

²⁵⁵ Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 р. № 2067. *Офіційний вісник України*. 2003. № 52, том 1. Ст. 2817. (Із змінами).

Луцької міської ради, який уповноважений Луцькою міською радою виконувати покладені на нього функції відповідно до Типових правил) надсилає документи у електронному вигляді для здійснення погодження уповноваженим підрозділом Національної поліції – у разі розміщення зовнішньої реклами на перехрестях, біля дорожніх знаків, світлофорів, пішохідних переходів та зупинок транспорту загального користування. Лист про погодження, до якого додається відсканований топогеодезичний знімок місця розташування рекламного засобу (М 1:500) з прив'язкою місця розташування із ситуаційною схемою з відміткою про погодження (в т. ч. дата, підпис, прізвище та ініціали, печатка), який є погоджувальною частиною до Дозволу, або лист з відмовою у погодженні не пізніше п'ятого робочого дня надсилається суб'єктом погодження робочому органу у електронному або паперовому вигляді. Погодження дійсне протягом строку дії Дозволу. У разі відмови у погодженні Дозволу суб'єкт погодження надсилає заявнику вмотивоване (обґрунтоване) повідомлення про неможливість погодження Дозволу та повідомляє про це робочий орган в електронному або паперовому вигляді за підписом керівника²⁵⁶.

Разом з тим на практиці нерідко виникають спірні ситуації, пов'язані із з'ясуванням правомірності/неправомірності відмови територіальних органів поліції у погодженні видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами, а також визначенням правових наслідків такої відмови. Підґрунтям для цього є те, що ані Закон України «Про рекламу», ані Типові правила розміщення зовнішньої реклами прямо не закріплюють переліку правових підстав, за наявності яких орган Національної поліції має відмовити у погодженні видачі дозволу. При цьому в пункті 3 Типових правил обумовлено, що видача (відмова у видачі, переоформлення, видача дубліката, анулювання) дозволу на розміщення зовнішньої реклами здійснюється відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Зі свого боку ч. 5 ст. 4-1 цього Закону передбачено, що підставами для відмови у видачі документа дозвільного характеру є: подання суб'єктом господарювання неповного пакета документів, необхідних для одержання документа дозвільного характеру, згідно із встановленим вичерпним переліком; виявлення в документах, поданих суб'єктом господарювання, недостовірних відомостей; негативний висновок за результатами проведених експертиз та обстежень або інших наукових і технічних оцінок, необхідних для видачі документа дозвільного характеру. Законом можуть встановлюватися інші підстави для відмови у видачі документа дозвільного характеру. Відмова у видачі документа дозвільного характеру за підставами, не передбаченими законами, не допускається²⁵⁷. Відтак, в контексті

²⁵⁶ Про затвердження Порядку розміщення зовнішньої реклами на території Луцької міської територіальної громади у новій редакції: Рішення виконавчого комітету Луцької міської ради від 13 березня 2024 р. № 172-1. *Офіційний сайт Луцької міської ради*. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/17101440083291971-pro-zatverdzhennya-poryadku-rozmishchennya-zovnishnoi-reklami-na-teritorii-lutskoi-miskoi-teritorialnoi-gromadi-u-noviy-redaktsii>.

²⁵⁷ Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст. 483. (Із змінами).

наведених положень Закону виникає додаткове дискусійне питання стосовно того, чи може повідомлення територіального органу поліції про відмову в погодженні у видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами вважатися таким, що охоплюється формулюванням «негативний висновок за результатами проведених експертиз та обстежень або інших наукових і технічних оцінок, необхідних для видачі документа дозвільного характеру».

Аналіз судової практики вказує на те, що під час розгляду відповідної категорії спорів суди застосовують різні позиції²⁵⁸. Зокрема, в цьому контексті доволі показовою є адміністративна справа № 460/6490/20, під час розгляду якої Рівненський окружний адміністративний суд встановив, що відділом безпеки дорожнього руху Управління патрульної поліції в Рівненській області за результатами розгляду заяви ФОП ОСОБА_1 не погоджено місце розміщення спеціальної конструкції зовнішньої реклами, оскільки такі конструкції планується розміщувати ближче 2 м пішохідної доріжки до ближнього краю рекламоносія, що суперечить вимогам п. 3.7.1 ДСТУ 3587-97, крім того рекламний засіб планується розміщувати ближче 100 м від вже наявного встановленого рекламного щита, що суперечить вимогам п. 14 Типових правил розміщення зовнішньої реклами поза межах населених пунктів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2021 №1135. Враховуючи зазначене, суд акцентував увагу на тому, що вичерпний перелік обмежень і заборон щодо розміщення зовнішньої реклами, як і перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення, анулювання документа дозвільного характеру встановлені виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру та відносини, що виникають у процесі виробництва, розповсюдження реклами. ДСТУ 3587-97 не є законом. Ані Законом № 2806-IV, ані Законом № 270/96-ВР не встановлено таких обмежень та заборон як розміщення спеціальної конструкції зовнішньої реклами ближче 2 м до пішохідної доріжки, а невідповідність розміщення зовнішньої реклами вимогам ДСТУ не входить до вичерпного переліку обмежень та заборон, визначеного ч. 3 ст. 16 Закону № 270/96-ВР. За наведених обставин, окружний адміністративний суд дійшов висновку, що лист Управління патрульної поліції в Рівненській області Департаменту патрульної поліції Національної поліції України № 6361/41/30/01-2020 від 27.02.2020 в цій частині не ґрунтується на положеннях чинного законодавства, оскільки ним

²⁵⁸ Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 9 лютого 2021 р. у справі № 380/8727/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95001599>; Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 11 травня 2021 р. у справі № 380/8727/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96866240#>; Постанова Верховного Суду від 27 вересня 2021 р. у справі № 380/8727/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99941081>; Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 26 листопада 2019 р. у справі № 280/4755/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86151459>; Рішення Третього апеляційного адміністративного суду від 8 квітня 2020 р. у справі № 280/4755/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88645628>; Рішення Київського окружного адміністративного суду від 6 серпня 2021 р. у справі № П/320/771/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98856883>.

встановлені додаткові обмеження і заборони щодо розміщення зовнішньої реклами, які не передбачені ст. 16 Закону № 270/96-ВР, а отже не може слугувати правовою підставою для прийняття спірного повідомлення про відмову позивачу у видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами²⁵⁹.

Проте колегія суддів Восьмого апеляційного адміністративного суду не погодилась з висновком суду першої інстанції і вважає його таким, що не відповідає правильно застосованим нормам матеріального та процесуального права. Розглядаючи апеляційну скаргу, апеляційний суд наголосив, що Державний стандарт України «Безпека дорожнього руху» (ДСТУ 3587-97), який зареєстрований та введений в дію наказом Держстандарту України від 31 липня 1997 року № 441, поширюється на автомобільні дороги, вулиці і дороги міст та населених пунктів, залізничні переїзди. Цей стандарт установлює вимоги до експлуатаційного стану автомобільних доріг, вулиць населених пунктів, залізничних переїздів та технічних засобів організації дорожнього руху. Вимоги стандарту є обов'язковими. При прийнятті рішень щодо видачі документів дозвільного характеру уповноважені органи мають керуватися положеннями ч. 5. статті 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», якою встановлено підстави для відмови у видачі документа дозвільного характеру, серед яких негативний висновок за результатами проведених обстежень та експертиз. Враховуючи негативний висновок Управління патрульної поліції в Рівненській області, заявникові правомірно було видано повідомлення про відмову у видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами²⁶⁰.

Наведені протиріччя вказують на доцільність уточнення положень законодавства, що регулюють відповідні відносини. А саме, для чіткого унормування порушеного питання варто внести зміни до законів України «Про рекламу», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та Типових правил розміщення зовнішньої реклами, визначивши правові підстави для відмови уповноваженими органами (в тому числі органами Національної поліції) у погодженні видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами, а також скорегувавши перелік підстав для відмови у видачі такого дозволу.

Продовжуючи дослідження, потрібно звернути увагу й на такий прояв взаємодії між органами Національної поліції та органами місцевого самоврядування, як забезпечення проведення конкурсів серед автомобільних перевізників на перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування. Так, ст. ст. 7, 43, 44 Закону України «Про автомобільний транспорт» передбачено, що визначення автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування здійснюється виключно на конкурсних засадах. Організація проведення конкурсу та визначення умов перевезень покладаються на органи місцевого самоврядування (щодо

²⁵⁹ Рішення Рівненського окружного адміністративного суду від 26 травня 2021 р. у справі № 460/6490/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97928476>.

²⁶⁰ Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 28 червня 2022 р. у справі № 460/6490/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105158286>.

перевезень на міських, приміських і міжміських автобусних маршрутах загального користування, що не виходять за межі території однієї територіальної громади). Для підготовки та проведення конкурсу органи місцевого самоврядування утворюють конкурсний комітет, до складу якого входять, зокрема, представники територіальних органів Національної поліції. При цьому мета визначення автомобільного перевізника на конкурсних засадах охоплює й такі складові, як: створення безпечних умов для перевезення пасажирів автомобільним транспортом; підвищення рівня безпеки перевезень пасажирів (п. 5 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2008 р. № 1081)²⁶¹.

На виконання наведених положень законодавства виконавчі органи місцевих рад приймають рішення, якими затверджують положення про конкурсні комітети та їх персональний склад. Зважаючи на сферу діяльності конкурсних комітетів, за попереднім узгодженням до їх складу включаються представники територіальних підрозділів патрульної поліції²⁶².

Разом з тим загальнодержавне законодавство щодо таких відносин між органами поліції та органами місцевого самоврядування містить деякі колізії. А саме, частинами другою та третьою ст. 46 Закону України «Про автомобільний транспорт» визначено, що органи місцевого самоврядування не менш як за дев'ять днів до дня проведення конкурсу забезпечують інформування відповідних підрозділів Національної поліції про перевізників-претендентів, які подали документи на конкурс. Порядок інформування затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, за погодженням з Міністерством внутрішніх справ України.

Фактично ж такий порядок вказаним центральним органом виконавчої влади дотепер не затверджено. Натомість пунктом 14 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2008 р. № 1081) передбачено, що для підготовки інформації про відповідність технічного стану автобусів претендента умовам перевезень та відповідність претендента вимогам нормативно-правових актів у сфері

²⁶¹ Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2008 р. № 1081. *Офіційний вісник України*. 2008. № 96. Ст. 41. (Із змінами).

²⁶² Про затвердження персонального складу конкурсного комітету з визначення перевізників пасажирів автомобільним транспортом загального користування Фастівської міської територіальної громади: Рішення виконавчого комітету Фастівської міської ради від 19 березня 2021 р. № 123. *Офіційний сайт Фастівської міської ради та її виконавчих органів*. URL: <http://fastiv-rada.gov.ua/pro-zatverdzhennia-personalnoho-skladu-konkursnoho-komitetu-z-vyznachennia-pereviznykiv-pasazhyriv-avtomobilnym-transportom-zahalnoho-korystuvannia-fastivskoi-miskoi-terytorialnoi-hromady-2/>; Про затвердження нового складу конкурсного комітету по визначенню автомобільних перевізників з перевезення пасажирів на міських та приміських автобусних маршрутах загального користування на території Коломийської міської територіальної громади: Рішення виконавчого комітету Коломийської міської ради від 22 лютого 2022 р. № 67. URL: <http://nbkolrada.gov.ua/dt/393044/>; і ін.

безпеки дорожнього руху організатор не менш як за дев'ять робочих днів до дати проведення конкурсу надсилає список перевізників-претендентів на відповідний конкурс до Національної поліції та територіального органу з надання сервісних послуг МВС. Для отримання зазначеної інформації автомобільний перевізник за власним бажанням має право в установленому Мінінфраструктури за погодженням з МВС порядку звернутися до уповноваженого підрозділу Національної поліції та територіального органу з надання сервісних послуг МВС. Підготовлена інформація подається відповідно до вимог пункту 41 цього Порядку.

З урахуванням того, що пункт 14 вищезазваного Порядку достатньою мірою унормовує відповідні відносини, частину 3 ст. 46 Закону України «Про автомобільний транспорт» доцільно виключити. Поряд із цим залишається потреба у затвердженні вищезгаданого підзаконного акту стосовно порядку звернення автомобільних перевізників до уповноваженого підрозділу Національної поліції та територіального органу з надання сервісних послуг МВС.

Ще одне проблемне питання стосується взаємодії органів місцевого самоврядування та органів поліції при визначенні місць зберігання транспортних засобів, тимчасово затриманих у зв'язку з порушенням їх власниками правил дорожнього руху. Так, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1102 Національній поліції доручено забезпечити функціонування спеціальних майданчиків і стоянок для зберігання тимчасово затриманих транспортних засобів, а органам місцевого самоврядування рекомендовано виділити у межах населених пунктів територіальним органам Національної поліції земельні ділянки для створення таких майданчиків і стоянок²⁶³.

З урахуванням цієї постанови, органи місцевого самоврядування за клопотанням територіальних органів Національної поліції вирішують питання про виділення земельних ділянок. Наприклад, рішенням Коростенської міської ради від 21.12.2023 р. №1609 надано дозвіл Головному управлінню Національної поліції в Житомирській області на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки в постійне користування, орієнтовною площею 0,3200 га, цільового призначення: (15.10) для розміщення та постійної діяльності Національної поліції, її територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Національної поліції (облаштування спеціального майданчика для зберігання тимчасово затриманих транспортних засобів) по вулиці Сергія Кемського, в районі будівлі №56-А міста Коростеня за рахунок земель житлової та громадської забудови Коростенської міської територіальної громади²⁶⁴.

²⁶³ Про затвердження Порядку тимчасового затримання працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції транспортних засобів та їх зберігання: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1102. *Офіційний вісник України*. 2008. № 98. Ст. 3240.

²⁶⁴ Про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки в постійне користування по вулиці Сергія Кемського, в районі будівлі №56-А міста Коростеня: Рішення Коростенської

Рішенням Львівської міської ради від 02.09.2022 р. № 761 затверджено Програму здійснення заходів щодо облаштування спеціального майданчика (стоянки) для зберігання тимчасово затриманих транспортних засобів. Метою Програми є облаштування спеціального майданчика (стоянки) для зберігання тимчасово затриманих інспекторами з паркування та працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції транспортних засобів, що забезпечить безперешкодне пересування транспортних засобів спеціалізованого та спеціального призначення у період дії воєнного стану, припинення адміністративних правопорушень та усунення суттєвих перешкод дорожньому руху або загроз безпеці руху на території Львівської міської територіальної громади. Одночасно затверджено й Порядок використання коштів, передбачених у бюджеті Львівської міської територіальної громади на реалізацію зазначеної Програми²⁶⁵.

Разом з тим у низці населених пунктів органами місцевого самоврядування не забезпечено виділення достатньої кількості земельних ділянок для вказаних цілей²⁶⁶. Зокрема, за результатами дослідження ринку надання послуг з транспортування і зберігання тимчасово затриманих транспортних засобів на спеціальних майданчиках (стоянках) на території м. Одеси та Одеської області органами Антимонопольного комітету України виявлено, що за період 2008-2020 рр. відповідними органами місцевого самоврядування виділено земельні ділянки для створення спеціальних майданчиків і стоянок для зберігання тимчасово затриманих транспортних засобів територіальним органам Національної поліції лише у чотирьох містах Одеської області (м. Одеси, м. Арциз, м. Ізмаїл, смт Любашівка). В межах інших населених пунктів Одеської області доставляти тимчасово затримані транспортні засоби нема куди, що призводить до низки проблем на практиці. З урахуванням цього, антимонопольними органами зроблено висновок про необхідність розробки та прийняття окремого нормативно-правового акту або внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 р. № 1102 щодо забезпечення та створення умов для виділення у межах населених пунктів територіальним органам Національної поліції земельних ділянок для створення спеціальних майданчиків і стоянок для зберігання тимчасово затриманих транспортних засобів²⁶⁷.

міської ради від 21 грудня 2023 р. № 1609. *Офіційний вебсайт Коростенської міської ради*. URL: http://golos.korosten-rada.gov.ua/?p=pryynyati_rishennya&sp=single&id=2920.

²⁶⁵ Про затвердження Програми здійснення заходів щодо облаштування спеціального майданчика (стоянки) для зберігання тимчасово затриманих транспортних засобів: Рішення Львівської міської ради від 2 вересня 2022 р. № 761. *Офіційний вебсайт Львівської міської ради*. URL: [https://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/doclmr_1.NSF/\(SearchForWeb\)/FC774C0E178AC048C22588B80022AEFB?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/doclmr_1.NSF/(SearchForWeb)/FC774C0E178AC048C22588B80022AEFB?OpenDocument)

²⁶⁶ Спеціальні майданчики для зберігання тимчасово затриманих транспортних засобів. *Офіційний вебпортал Національної поліції України*. URL: <https://www.npu.gov.ua/gromadyanam/chasti-zapiti/specialni-majdanchiki-dlya-zberigannya-timchasovo-zatrimanih-transportnih-zasobiv>.

²⁶⁷ Звіт за результатами дослідження ринку надання послуг з транспортування і зберігання тимчасово затриманих транспортних засобів на спеціальних майданчиках (стоянках) на території м. Одеси та Одеської області: Схвалено на засіданні адміністративної колегії Одеського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України 12.03.2020 р. *Офіційний вебсайт Південного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України*. URL: <https://southmtv.amcu.gov.ua/news/za-rezultatami-doslidzhennya-rinku-nadannya-poslug-z-transportuvannya-i->

У зв'язку з наведеним вище вбачається, що прийняття нормативно-правового акту, який би закріплював вимоги стосовно обов'язкового виділення органами місцевого самоврядування земельних ділянок для вищевказаних цілей, навряд чи є можливим і допустимим, оскільки згідно із законами вирішення питань розпорядження землями комунальної власності належить до власної компетенції органів місцевого самоврядування. Зважаючи на це, для розв'язання порушеної проблеми потрібним є здійснення інших організаційно-правових заходів, одним з яких може стати розробка і затвердження на державному рівні Методичних рекомендацій щодо порядку виділення територіальним органам Національної поліції земельних ділянок у межах населених пунктів для створення спеціальних майданчиків і стоянок для зберігання тимчасово затриманих транспортних засобів. У межах таких рекомендацій варто передбачити бажаний алгоритм дій органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування стосовно спільного вирішення зазначеного питання, у тому числі порядок документального оформлення відповідних рішень²⁶⁸.

2.8. Реалізація спільних проектів, спрямованих на забезпечення публічної безпеки і порядку

Впродовж останніх років у відносинах органів (підрозділів) Національної поліції та органів місцевого самоврядування все більшого поширення набуває практика, за якої ці органи спільно реалізують різні проекти, спрямовані на забезпечення публічної безпеки і порядку у відповідних населених пунктах.

У ракурсі дослідження такої форми взаємодії між цими органами варто відзначити, що на рівні Закону України «Про Національну поліцію» поняття «спільний проект» вживається в межах положень, що стосуються громадського контролю за діяльністю поліції (розділ VIII). А саме, стаття 89 Закону має назву «Спільні проекти з громадськістю» і визначає, що поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань.

Прямої згадки про реалізацію поліцією спільних проектів саме з органами місцевого самоврядування у законах України наразі немає. Втім, застосування такої форми взаємодії цілком вкладається у рамкові норми законів України «Про Національну поліцію» та «Про місцеве самоврядування в Україні», що встановлюють основні засади взаємодії між цими органами.

zberigannya-timchasovo-zatrimanikh-transportnikh-zasobiv-na-spetsialnikh-maydanchikakh-stoyankakh-na-teritorii-m-odesi-.

²⁶⁸ Захарченко А.М., Бобкова А.Г. Щодо взаємодії органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення транспортної безпеки. *Транспортна безпека: правові та організаційні аспекти: матеріали XVI Міжнародної науково-практичної конференції (в авторській редакції)*, (м. Кривий Ріг, 19 листопада 2021 року). Кривий Ріг, 2021. С. 75-76.

Зважаючи на відсутність у вищеназваних законах визначення поняття «спільний проект», привертають увагу положення іншого Закону – «Про співробітництво територіальних громад», у статті 1 якого термін «спільний проект» визначено як комплекс спільних заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших не заборонених законодавством джерел і спрямовані на соціально-економічний, культурний розвиток територій²⁶⁹. Застосовуючи метод аналогії, у досліджуваних відносинах під спільним проектом можна розуміти комплекс спільних заходів, що за попереднім узгодженням здійснюються органами (підрозділами) Національної поліції та органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших не заборонених законодавством джерел і спрямовані на забезпечення публічної безпеки і порядку в межах відповідних населених пунктів.

Ініціаторами спільних проектів, що реалізуються органами Національної поліції та органами місцевого самоврядування, виступають як самі ці органи, так і міжнародні та національні неурядові організації, що у низці випадків надають організаційну та фінансову підтримку виконанню та подальшому поширенню ініційованих проектів. Зокрема, характеризуючи стан взаємодії органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування та громадою, Є.В. Зозуля раніше констатував, що дієвою формою залучення громад і органів місцевого самоврядування до взаємодії з органами поліції у вирішенні проблем забезпечення охорони правопорядку на підзвітних територіях є участь у реалізації міжнародних проектів і програм у цій сфері. Зазначені проекти й програми передусім спрямовані на трансформацію філософії діяльності правоохоронних органів, зокрема впровадження нових принципів роботи поліції, орієнтованих на потреби місцевих громад. Прикладом цього слугує конкурс «Безпечна громада – спільний інтерес, спільна відповідальність», який упроваджується на території нашої держави Міжнародним фондом «Відродження». Метою цього конкурсу є підтримка формування сталих зв'язків на рівні територіальних громад, що сприяють упровадженню підзвітності поліції, вирішенню проблем безпеки в громаді, установленню правопорядку, попередженню злочинності, розвитку безпечного середовища. Між іншим, реалізація цього проекту дозволила втілити ідею Community Policing у Дніпрі, Запоріжжі, Кривому Розі, Сєвєродонецьку, Татарбунарах, Чернівцях та інших містах України²⁷⁰.

В доповнення до цієї тези варто звернути увагу на досвід реалізації ще одного проекту, підтриманого вищевказаною неурядовою організацією – «Формування та реалізація Програми громадських пріоритетів охорони правопорядку у м. Самборі Львівської області», який проводився у 2015-2016

²⁶⁹ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167. (Із змінами).

²⁷⁰ Зозуля Є.В. Взаємодія органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування та громадою у сфері охорони правопорядку (історія, сучасний стан, напрями розвитку). *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 3 (72). С. 33.

роках за участі Самбірської районної ради, Самбірського відділу поліції та ГУНП у Львівській області. За підсумками цього проекту напрацьовано проект Концепції комплексної безпеки Самбірського району, а також Концепцію комплексної безпеки міста Самбора, що стало основою подальшого планування заходів із забезпечення безпеки. Водночас у межах цього проекту було запропоновано загальний алгоритм визначення проблем громадської безпеки вибраної територіальної громади, що охоплює такі послідовні заходи, як:

- створення експертної ради – колегіального міжвідомчого органу, що опікується розробкою Концепції комплексної безпеки або проекту Програми громадських пріоритетів;
- проведення інформаційної та мобілізаційної кампанії;
- збір інформації;
- класифікація безпекових проблем (ті, які можливо вирішити зусиллями поліції; ті, які перебувають у винятковій компетенції місцевого самоврядування; ті, які потребують комплексних зусиль);
- підготовка проекту Програми громадських пріоритетів охорони безпеки та порядку;
- громадське обговорення та прийняття Програми громадських пріоритетів охорони безпеки та порядку місцевою владою та поліцією.

Суттєвою перевагою вищевказаного проекту є те, що в межах його реалізації відбувалося тестування різних каналів отримання інформації щодо місцевих пріоритетів охорони громадського порядку. Зокрема, така інформація акумулювалася шляхом:

заповнення анкет, які збиралися до спеціальних скриньок (у м. Самбір, м. Рудки, м. Новий Калинів, с. Ралівка і с. Бісковичі), а також розповсюджувалися через мережу освітніх закладів та закладів культури;

проведення фокус-груп із основними референтними групами (депутати місцевих рад, сільські голови, вчителі, журналісти, священники, дільничні інспектори, студенти, підприємці, громадські активісти);

прямого направлення пропозицій громадян до правоохоронних органів; проведення опитування та збирання пропозицій на сайті «Безпечна Львівщина»²⁷¹.

Досвід, напрацьований у межах реалізації вищезгаданого проекту, заслуговує на врахування і поширення в інших регіонах і населених пунктах України. Зокрема, пропонується механізм збирання інформації доцільно використовувати для вивчення громадської думки з безпекових питань під час розроблення місцевих і регіональних правоохоронних програм, що сприятиме фокусуванню змісту таких документів на розв'язання безпекових проблем, що найбільше турбують жителів відповідних населених пунктів.

Серед проектів, ініційованих на загальнодержавному рівні

²⁷¹ Алгоритм визначення громадою пріоритетів свого регіону. Центр правових та політичних досліджень «Сім». м. Самбір, Львівська обл., 2016. 57 с. URL: <http://centre7.org.ua/alhorytm-vyznachennia-hromadoiu-priorytetiv-bezpeky-svooho-rehionu/>.

Національною поліцією України, впродовж останніх років визначальне місце належить вищезгаданому проекту «Поліцейський офіцер громади». Базовими етапами реалізації цього проекту визначено: 1) встановлення, шляхом проведення відповідних інформаційних кампаній, співпраці з об'єднаними територіальними громадами, з метою оцінювання можливостей кожної громади з наступним підписанням меморандуму; 2) проведення відбору кандидатів на посади поліцейських офіцерів громади серед діючих працівників поліції (перевага надається дільничним офіцерам поліції); 3) навчання відібраних кандидатів на курсах підготовки за спеціально розробленою програмою тривалістю до 2,5 місяців із залученням іноземних експертів; 4) організація несення служби поліцейськими офіцерами громади, під час чого відбувається спочатку його знайомство з громадою, планування безпосередньої роботи щодо реалізації спільних проектів з об'єднаною територіальною громадою, звітування перед нею; 5) здійснення контрольних заходів (регулярне оцінювання ефективності) з боку Національної поліції та вивчення громадської думки міжнародними експертами²⁷². Важливим є те, що започаткування цього проекту заклало підґрунтя для внесення змін до Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: згідно з наказом Міністерства внутрішніх справ України від 18.05.2022 р. № 301 в цій Інструкції додатково унормовано й діяльність поліцейських офіцерів громад²⁷³.

Показовим прикладом реалізації спільних проектів також є спільна підтримка органами Національної поліції та органами місцевого самоврядування безпекової ініціативи «Сусідська варта». Сусідська варта (neighborhood watch – сусідське спостереження) – згуртовані мешканці будинку чи території, які у співпраці з представниками поліції та іншими органами державної влади та місцевого самоврядування сприяють підвищенню спільної безпеки та займаються профілактикою злочинності і вандалізму в межах свого району²⁷⁴. В межах реалізації цієї ініціативи активні мешканці певних будинків, мікрорайонів, громад долучаються до виявлених проблем безпеки, про які сповіщають одне одного, поліцію та органи місцевого самоврядування. Наприклад, у розвиток такої практики на території Татарбунарської громади Одеської області у 2022 році за участі органів місцевого самоврядування та територіальних органів поліції підготовлено та підписано Протокол координації та співпраці груп «сусідської варти» в м. Татарбунари з органами безпеки та правопорядку в умовах воєнного стану. Протоколом узгоджено сфери співпраці, визначено відповідальних за координацію та збільшено кількість груп «сусідської

²⁷² Безпалова О.І. Особливості підготовки поліцейських офіцерів громади в Україні. Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України. Харків, 2020. С. 61. URL: https://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/29_05_2020/pdf/19.pdf.

²⁷³ Про внесення змін до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 року № 650: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18 травня 2022 р. № 301. *Офіційний вісник України*. 2022. № 43. Ст. 2367.

²⁷⁴ У Миколаєві з'явиться сусідська варта. *Офіційний вебпортал Головного управління Національної поліції в Миколаївській області*. URL: <https://mk.npu.gov.ua/news/u-mikolaevi-zyavitsya-susidska-varta>.

варті» до десяти (дві в місті Татарбунари та вісім в старостинських округах Татарбунарської міської ради). Основними сферами співпраці з відділенням поліції визначено: повідомлення про підозрілих людей та транспортні засоби в мікрорайоні; повідомлення про порушення в мікрорайоні обмежувальних заходів в умовах воєнного стану (комендантська година та ін.); повідомлення про вчинені правопорушення чи спроби їх вчинити; участь як понятих при здійсненні слідчо-оперативних дій; допомога в пошуку необхідних відеозаписів на приватних відеокамерах; допомога в пошуку свідків та доказів вчинених правопорушень; допомога в поширенні орієнтувань та інших повідомлень органів поліції; допомога при здійсненні заходів забезпечення публічного правопорядку та превенції в мікрорайоні²⁷⁵.

15 серпня 2023 р. за пропозицією МВС Кабінет Міністрів України затвердив Порядок реалізації експериментального проекту «Спеціаліст із безпеки в освітньому середовищі», учасниками якого виступили МОН, Мінінфраструктури, Мінсоцполітики, Національна поліція, ДСНС, а також органи місцевого самоврядування Вінницької, Волинської, Дніпропетровської, Закарпатської, Запорізької, Житомирської, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Тернопільської, Харківської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької та Чернігівської областей (за згодою). Затвердженим Порядком визначено, що спеціаліст із безпеки в освітньому середовищі – працівник органу місцевого самоврядування, який працює у виконавчому органі сільської, селищної, міської ради, на якого на період реалізації експериментального проекту покладено виконання функціональних обов'язків, спрямованих на створення та підтримання належного рівня безпеки в освітньому середовищі, забезпечення організації та участь у здійсненні узгоджених заходів із запобігання, раннього виявлення, припинення та усунення негативних явищ в освітньому середовищі. Визначений за результатами відбору спеціаліст проходить спеціальне навчання (профільну підготовку) строком до чотирьох тижнів на базі закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, що належать до сфери управління МВС, за програмою, погодженою з МВС, МОН, Національною поліцією та ДСНС, із збереженням заробітної плати за місцем роботи на період такого навчання (профільної підготовки). При цьому під час виконання функціональних обов'язків спеціаліст із безпеки безпосередньо взаємодіє з територіальними (відокремленими) підрозділами Національної поліції²⁷⁶.

Ще один проект, що передбачає співпрацю органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування започатковано у зв'язку із схваленням на урядовому рівні Концепції безпеки закладів освіти. Зазначена

²⁷⁵ Впровадження «Community Policing» в умовах війни та воєнного стану. С. 23-24. URL: <https://www.helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2023/03/Vprovadzhenia-Community-Policing-v-umovakh-viynyta-voiennoho-stanu.pdf>.

²⁷⁶ Про реалізацію експериментального проекту «Спеціаліст із безпеки в освітньому середовищі»: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2023 р. № 867. *Офіційний вісник України*. 2023. № 80. Ст. 4579.

Концепція спрямована на розв'язання проблем, пов'язаних з низьким рівнем безпеки закладів освіти та організації безпечного освітнього середовища в Україні, що спричинені, зокрема, відсутністю встановленого порядку організації охорони закладів освіти, зокрема із залученням органів поліції охорони (із встановленням комплексу тривожної сигналізації) з підключенням до пунктів централізованого спостереження та реагування; недостатнім рівнем охоплення закладів освіти превентивними поліцейськими послугами, спрямованими на запобігання та попередження вчинення правопорушень. Відповідно, Концепція передбачає посилення поліцейської присутності у закладах освіти з наданням ефективних поліцейських послуг щодо недопущення вчинення правопорушень учасниками освітнього процесу та стосовно них²⁷⁷.

З урахуванням цієї Концепції органами місцевого самоврядування розроблено та прийнято локальні акти, спрямовані на її виконання. Наприклад, наказом управління освіти, культури, молоді та спорту Борщагівської сільської ради Бучанського району Київської області затверджено Заходи щодо реалізації Концепції безпеки закладів освіти Борщагівської сільської ради. До сукупності цих заходів віднесено, зокрема, й такі, як: організація в установленому порядку охорони закладів освіти із залученням поліції охорони, встановлення у закладах освіти комплексу тривожної сигналізації з підключенням до пунктів централізованого спостереження та реагування, облаштування необхідних огорож та здійснення інших інфраструктурних заходів щодо організації безпеки закладів освіти; посилення поліцейської присутності у закладі освіти з наданням ефективних поліцейських послуг щодо недопущення вчинення правопорушень учасниками освітнього процесу та стосовно них²⁷⁸.

У розвиток такого підходу у 2024 році за участі Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Міністерства освіти і науки України започатковано проект «Офіцери служби освітньої безпеки», що має на меті забезпечення постійної взаємодії на засадах партнерства поліцейського із здобувачами освіти та усіма учасниками освітнього процесу для створення безпечного освітнього середовища шляхом закріплення за кожним закладом загальної середньої освіти одного поліцейського. До завдань офіцерів служби освітньої безпеки віднесено координацію пропускового режиму, надання допомоги учасниками освітнього процесу у вирішенні конфліктів мирним шляхом, запобігання правопорушенням, зайняття патріотичним вихованням та мотивування школярів до активної

²⁷⁷ Про схвалення Концепції безпеки закладів освіти: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2023 р. № 301-р. *Офіційний вісник України*. 2023. № 40. Ст. 2182.

²⁷⁸ Про заходи щодо реалізації Концепції безпеки закладів освіти Борщагівської сільської ради: Наказ управління освіти, культури, молоді та спорту Борщагівської сільської ради Бучанського району Київської області від 17 серпня 2023 р. № 192/1. URL: <https://bsr-vokmc.gov.ua/wp-content/uploads/2023/12/%D0%9D%D0%90%D0%9A%D0%90%D0%97-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%B8-1.pdf>.

життєвої позиції²⁷⁹.

Зважаючи на специфіку та ініціативний характер відносин, що виникають між органами (підрозділами) Національної поліції та органами місцевого самоврядування у зв'язку з підготовкою та реалізацією спільних безпекових проектів, правова регламентація таких відносин є фрагментарною. Як відзначалось вище, ці відносини базуються на рамкових нормах законів України «Про Національну поліцію» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Спеціальні нормативно-правові акти (в тому числі локальні), які б визначали процедурні аспекти реалізації спільних проектів, у більшості випадків не розробляються. Відповідно, прийняття тих чи інших управлінських рішень в межах підготовки та реалізації певних проектів здебільшого має ситуативний характер і значною мірою залежить від суб'єктивних чинників.

З огляду на це, досягненню прогнозованості та впорядкованості у відносинах, що виникають між територіальними органами Національної поліції та органами місцевого самоврядування у зв'язку з реалізацією спільних безпекових проектів, може сприяти застосування підходу, за якого такій реалізації має передувати розроблення і спільне затвердження цими органами локальних правових актів, що встановлюватимуть порядок реалізації запланованих проектів. Зокрема, в таких правових актах пропонується визначати: 1) мету спільного проекту; 2) строки та умови його реалізації; 3) перелік заходів, що здійснюватимуться відповідними територіальними органами (підрозділами) Національної поліції та органами місцевого самоврядування у межах реалізації спільного проекту; 4) обсяг та джерела фінансування спільного проекту; 5) механізм координації діяльності територіальних органів (підрозділів) Національної поліції та органів місцевого самоврядування під час реалізації спільного проекту; 6) порядок підбиття підсумків спільного проекту.

Практична реалізація пропонованого підходу створюватиме передумови для більш дієвої взаємодії вищевказаних органів, і відповідно – покращенню стану публічної безпеки і порядку загалом.

²⁷⁹ Проект «Офіцери Служби освітньої безпеки». URL: <https://korshivska-gromada.gov.ua/news/1719309461/>.

ВИСНОВКИ

1. На основі проведеного дослідження під правовими формами взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування пропонується розуміти певні усталені напрями (відносно самостійні й однорідні частини) їх спільної узгодженої діяльності, що характеризуються однорідністю, цільовою спрямованістю та перебувають у площині правового регулювання. Спираючись на напрацювання представників юридичної науки, відповідні положення законодавства і правозастосовну практику, можна умовно виокремити такі правові форми взаємодії цих органів у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку: 1) інформування органів місцевого самоврядування про діяльність органів і підрозділів Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) створення та організація роботи міжвідомчих колегіальних органів з питань забезпечення публічної безпеки і порядку; 3) розроблення та виконання програмних документів з питань забезпечення публічної безпеки і порядку; 4) організація діяльності громадських формувань з охорони публічного порядку; 5) забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів; 6) здійснення заходів правового режиму воєнного стану щодо забезпечення публічної безпеки і порядку; 7) спільне вирішення окремих питань щодо організації та безпеки дорожнього руху; 8) реалізація спільних проектів, спрямованих на забезпечення публічної безпеки і порядку.

2. Аналіз стану правової основи взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування, а також висловлених у науковій літературі позицій щодо напрямів подальшого розвитку відповідного законодавства дає підстави для висновку про недоцільність прийняття окремого (спеціального) нормативно-правового акту щодо порядку взаємодії між цими органами, оскільки питання такої взаємодії певною мірою вже урегульовано різними нормативно-правовими актами, дублювання положень яких було б невиправданим. Правове забезпечення взаємодії між цими органами у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку охоплює широке коло різних аспектів, частина з яких має вирішуватись на рівні закону, а решта – на рівні загальнодержавних і локальних підзаконних нормативно-правових актів. З урахуванням цього, замість затвердження єдиного порядку взаємодії між вищевказаними органами більш доречним буде заповнення наявних окремих прогалин та усунення інших недоліків чинного законодавства стосовно такої взаємодії.

Зважаючи на наявну практику укладання меморандумів про співробітництво між органами Національної поліції та органами місцевого самоврядування, пропонується законодавчо закріпити (із внесенням відповідних доповнень до законів України «Про Національну поліцію» та «Про місцеве самоврядування в Україні») можливість укладення територіальними органами поліції та органами місцевого самоврядування

угод про взаємодію і координацію діяльності. Це підведе належне законодавче підґрунтя щодо існуючої практики укладання відповідних документів, а також сприятиме подальшому розвитку такої практики та більш ефективній взаємодії цих органів.

3. Вивчення правозастосовної практики щодо інформування органів місцевого самоврядування про діяльність органів і підрозділів Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку вказує на доцільність застосування підходу, згідно з яким: 1) заслуховувана органами місцевого самоврядування інформація про діяльність територіальних органів (підрозділів) поліції, дільничних офіцерів поліції, поліцейських офіцерів громад документально оформлюється як додаток до відповідного рішення місцевої ради (її виконавчого комітету) та доводиться до відома громадськості шляхом розміщення на офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування; 2) рішення місцевої ради (її виконавчого комітету), прийняте за підсумками заслуховування зазначеної інформації, містить загальну оцінку діяльності територіального органу поліції (дільничного офіцера поліції, поліцейського офіцера громади), а також конкретні заходи, які рекомендується здійснити для вирішення безпекових питань, що є нагальними для територіальної громади; 3) територіальні органи поліції за попереднім узгодженням з відповідними органами місцевого самоврядування складають та оприлюднюють графіки проведення відкритих зустрічей керівництва органів поліції з представниками органів місцевого самоврядування та громадськістю.

Для усунення неузгодженостей в тексті Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад розділ II цієї Інструкції пропонується доповнити положеннями щодо проведення звітів дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад.

4. Підвищенню ефективності функціонування міжвідомчих колегіальних органів (комісій, координаційних рад, робочих груп, тощо), створюваних органами місцевого самоврядування із залученням представників територіальних органів (підрозділів) Національної поліції, може сприяти: 1) конкретизація у відповідних локальних документах завдань посадових осіб, що входять до складу утворених колегіальних органів; 2) систематичний розгляд інформації про діяльність колегіальних органів на засіданнях місцевих рад (їх виконавчих комітетів), оприлюднення цієї інформації на офіційних вебсайтах органів місцевого самоврядування; 3) прийняття місцевою радою (її виконавчим комітетом) рішень щодо оцінки роботи колегіальних органів із визначенням заходів, спрямованих на її удосконалення.

5. Дослідження стану взаємодії органів місцевого самоврядування та органів (підрозділів) Національної поліції у формі розроблення та реалізації регіональних і місцевих програм з питань публічної безпеки і порядку (правоохоронних програм) дозволяє сформулювати такі рекомендації:

1) для забезпечення дієвості та ефективності регіональних (місцевих) правоохоронних програм до таких програм доцільно включати:

заходи, спрямовані на покращення матеріально-технічної бази діяльності територіальних органів (підрозділів) Національної поліції, інших правоохоронних органів, громадських формувань з охорони громадського порядку, які фінансуватимуться у плановому періоді за рахунок коштів місцевих бюджетів;

інші заходи, що спрямовані на посилення публічної безпеки і порядку, запобігання правопорушенням, і при цьому: а) потребують міжвідомчої взаємодії, тобто здійснюватимуться за участі різних суб'єктів (за попереднім узгодженням з кожним виконавцем) на засадах координації їх діяльності; б) зорієнтовані на вирішення конкретних безпекових проблем, наявних у відповідному регіоні (населеному пункті);

2) під час розроблення регіональних (місцевих) правоохоронних програм слід враховувати довгострокові цілі та пріоритети у сфері забезпечення законності і правопорядку, заздалегідь визначені регіональними стратегіями розвитку (стратегіями розвитку територіальних громад) і відповідними програмними документами загальнодержавного рівня, а також узгоджувати зміст вищеназваних програм із програмами економічного і соціального розвитку відповідної області (району, міста, селища, села);

3) для розроблення проектів регіональних (місцевих) правоохоронних програм доцільно створювати міжвідомчі робочі групи із включенням до їх складу представників профільних структурних підрозділів відповідної місцевої ради (місцевої державної адміністрації), територіальних органів (підрозділів) Національної поліції, інших правоохоронних органів, громадських формувань з охорони громадського порядку (за згодою);

4) до зазначених програм необхідно включати положення щодо механізму здійснення контролю за станом їх виконання (із визначенням органу, відповідального за здійснення такого контролю, та встановленням конкретних строків подання та узагальнення інформації про хід і результати виконання програми).

Покращенню наявних підходів до розроблення та виконання програмних документів з питань забезпечення публічної безпеки і порядку може сприяти врахування наведених положень у Методичних рекомендаціях щодо розроблення, затвердження та контролю виконання регіональних та місцевих програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку (із затвердженням цих рекомендацій спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України).

6. Для удосконалення правового регулювання відносин щодо спільної участі органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування в організації діяльності громадських формувань з охорони публічного порядку пропонується: 1) закріпити правові підстави для відмови в узгодженні територіальними органами Національної поліції та органами місцевого

самоврядування положень (статутів) таких громадських формувань; 2) унормувати порядок здійснення органами Національної поліції та органами місцевого самоврядування координації та контролю за діяльністю зазначених громадських формувань; 3) конкретизувати перелік підстав для примусового розпуску громадських формувань з охорони громадського порядку із включенням до нього такої підстави, як фактичне нездійснення статутної діяльності, а також закріпити право відповідних органів місцевого самоврядування звертатися до суду із заявою про припинення діяльності таких громадських формувань шляхом примусового розпуску відповідно до закону. Реалізація цих пропозицій потребуватиме внесення відповідних змін до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» та Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р. № 1872.

7. Для удосконалення організаційно-правових засад взаємодії органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів пропонується нормативно закріпити правила, які передбачатимуть таке:

1) органи місцевого самоврядування невідкладно після отримання повідомлень про проведення мирних зібрань або інших масових заходів у громадських місцях за участі значної кількості людей інформують про це відповідні територіальні органи Національної поліції;

2) уповноважені посадові особи місцевого самоврядування спільно з представниками територіальних органів Національної поліції проводять попередні консультації з організаторами масових заходів стосовно забезпечення під час проведення таких заходів публічної безпеки і порядку;

3) за наявності інформації про те, що проведення масового заходу становить реальну небезпеку заворушень чи вчинення кримінальних правопорушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей орган Національної поліції зобов'язаний ініціювати звернення відповідного органу місцевого самоврядування до суду з позовною заявою про заборону такого заходу чи про встановлення іншого обмеження права на свободу мирних зібрань;

4) у разі завчасного одержання інформації про проведення масового заходу територіальний орган Національної поліції розробляє план забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення такого заходу та погоджує цей план з уповноваженою посадовою особою місцевого самоврядування;

5) уповноважені представники органів місцевого самоврядування під час проведення масових заходів спільно з уповноваженими працівниками органів Національної поліції здійснюють контроль за забезпеченням публічної безпеки і порядку та ведуть комунікацію з організаторами цих заходів.

Відповідні положення пропонується врахувати в ході розробки та прийняття закону про проведення мирних зібрань, а також постанови Кабінету Міністрів України про затвердження Порядку забезпечення публічної безпеки та правопорядку під час проведення мирних зібрань та інших масових заходів.

8. З метою покращення стану взаємодії та додаткового унормування участі органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у здійсненні заходів правового режиму воєнного стану щодо забезпечення публічної безпеки і порядку є доцільним: 1) закріпити у статті 24 Закону України «Про Національну поліцію» та статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» конкретизовані переліки повноважень поліції та органів місцевого самоврядування стосовно здійснення заходів правового режиму воєнного стану; 2) доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення спеціальними нормами щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану (з одночасним закріпленням повноважень посадових осіб органів Національної поліції зі складання протоколів про такі правопорушення); 3) внести зміни до Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, доповнивши цей Порядок положеннями стосовно залучення органів Національної поліції до організації та проведення евакуації у взаємодії з органами місцевого самоврядування; 4) розробити та прийняти спеціальний закон, який визначатиме механізм примусової евакуації дітей з населених пунктів, де ведуться бойові дії, в тому числі регламентуватиме діяльність уповноважених посадових осіб органів Національної поліції та виконавчих органів місцевих рад стосовно здійснення такої евакуації.

9. Для вирішення проблемних питань, що виникають у відносинах територіальних органів (підрозділів) Національної поліції та органів місцевого самоврядування під час реалізації повноважень щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, пропонується: 1) доповнити Закон України «Про дорожній рух» окремою статтею «Основні вимоги щодо розробки та погодження схем організації дорожнього руху» з подальшою конкретизацією установлених правил на рівні підзаконних нормативно-правових актів; 2) внести зміни до законів України «Про рекламу», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та Типових правил розміщення зовнішньої реклами, визначивши правові підстави для відмови уповноваженими державними органами (в тому числі органами Національної поліції) у погодженні видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами, а також скорегувавши перелік підстав для відмови у видачі такого дозволу; 3) у статті 46 Закону України «Про автомобільний транспорт» виключити положення, яке передбачає необхідність затвердження центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, Порядку інформування органами місцевого самоврядування підрозділів Національної поліції про перевізників-претендентів, які подали

документи на конкурс; 4) розробити та затвердити на державному рівні Методичні рекомендації щодо порядку виділення територіальним органам Національної поліції земельних ділянок у межах населених пунктів для створення спеціальних майданчиків і стоянок для зберігання тимчасово затриманих транспортних засобів.

10. Досягненню прогнозованості та впорядкованості у відносинах, що виникають між територіальними органами Національної поліції та органами місцевого самоврядування у зв'язку з реалізацією спільних проектів, спрямованих на забезпечення публічної безпеки і порядку, може сприяти застосування підходу, за якого такій реалізації має передувати розроблення і спільне затвердження цими органами локальних правових актів, що встановлюватимуть порядок реалізації запланованих проектів. Зокрема, в таких правових актах пропонується визначати: 1) мету спільного проекту; 2) строки та умови його реалізації; 3) перелік заходів, що здійснюватимуться відповідними територіальними органами (підрозділами) Національної поліції та органами місцевого самоврядування у межах реалізації спільного проекту; 4) обсяг та джерела фінансування спільного проекту; 5) механізм координації діяльності територіальних органів (підрозділів) Національної поліції та органів місцевого самоврядування під час реалізації спільного проекту; 6) порядок підбиття підсумків спільного проекту.

Врахування у нормотворчій та правозастосовній діяльності наведених вище висновків і пропозицій створить додаткові можливості для підвищення ефективності взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування, що є однією з важливих передумов для зміцнення публічної безпеки і правопорядку.