

Адміністративне право і процес

УДК 342.9:351.74:352

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.19049396>

Адміністративно-правові засади взаємодії патрульної поліції з органами місцевого самоврядування в Україні

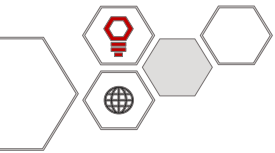
Іванов Олег Олександрович,

аспірант ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», Україна,

<https://orcid.org/0009-0008-6339-4365>

Прийнято: 15.12.2024 | Опубліковано: 30.12.2024

Анотація. У статті досліджено адміністративно-правові засади взаємодії патрульної поліції з органами місцевого самоврядування в Україні в контексті реформи децентралізації, поліцейської реформи та правового режиму воєнного стану. Визначено правову природу взаємодії як горизонтального партнерства між суб'єктами публічної влади, які не перебувають у відносинах організаційної підлеглості, що не передбачає підпорядкування патрульної поліції органам місцевого самоврядування, адже Національна поліція України має статус центрального органу виконавчої влади. Проаналізовано нормативно-правову базу взаємодії, зокрема положення Закону України «Про Національну поліцію», Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану», виявлено правові колізії фінансового та компетенційного характеру. Виявлено ключову ваду чинної моделі – недостатню формалізацію механізмів спільного планування, ресурсного забезпечення та оцінювання місцевих пріоритетів безпеки, внаслідок чого звіти і зустрічі нерідко набувають формального характеру. Охарактеризовано правові та організаційні форми взаємодії, включно з адміністративними



договорами, меморандумами, публічною звітністю та регулярними зустрічами поліції з представниками місцевого самоврядування. Досліджено зарубіжний досвід партнерства поліції та місцевої влади, зокрема європейські стандарти підзвітності, принципи community policing та моделі муніципальної поліції у країнах ЄС. Обґрунтовано авторську договірно-програмну модель взаємодії, що спирається на місцеву програму безпеки, адміністративний договір про порядок її реалізації та регулярну підзвітність у формі протоколізованих зустрічей і публічних звітів. Визначено напрями подальшого розвитку законодавства, зокрема щодо врегулювання статусу муніципальних варт та імплементації євроінтеграційних стандартів поліцейської діяльності.

Ключові слова: патрульна поліція, органи місцевого самоврядування, адміністративно-правові засади, взаємодія, публічна безпека, адміністративний договір, воєнний стан, муніципальна варта, community policing, підзвітність.

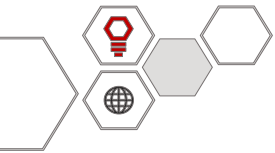
Administrative and Legal Principles of Interaction between Patrol Police and Local Self-Government Bodies in Ukraine

Oleh Ivanov,

Postgraduate Student, Lviv University of Business and Law, Ukraine,

<https://orcid.org/0009-0008-6339-4365>

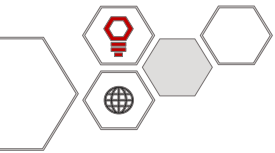
Abstract. The article examines the administrative and legal framework for the interaction between patrol police and local self-government bodies in Ukraine in the context of decentralization reform, police reform, and the legal regime of martial law. The legal nature of the interaction is defined as a horizontal partnership between public authority entities that are not in a relationship of organizational subordination, which does not entail subordination of the patrol police to local self-government bodies, since the National Police of Ukraine holds the status of a central executive authority. The regulatory framework for the interaction is analyzed, including



provisions of the Law of Ukraine "On the National Police," the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine," the Code of Administrative Procedure of Ukraine, and the Law of Ukraine "On the Legal Regime of Martial Law," with identification of legal collisions of financial and competence-related nature. The key deficiency of the current model is identified as insufficient formalization of mechanisms for joint planning, resource allocation, and evaluation of local security priorities, as a result of which reports and meetings often become merely formal. Legal and organizational forms of interaction are characterized, including administrative contracts, memoranda, public reporting, and regular meetings between police and local self-government representatives. Foreign experience in police–local government partnerships is explored, particularly European accountability standards, community policing principles, and models of municipal police in EU member states. The author's contractual-programmatic interaction model is substantiated, based on a local security program, an administrative contract for its implementation, and regular accountability through protocolized meetings and public reports. Directions for further legislative development are outlined, particularly regarding the regulation of the status of municipal guards and the implementation of European integration standards for policing.

Keywords: patrol police, local self-government bodies, administrative and legal framework, interaction, public safety, administrative contract, martial law, municipal guard, community policing, accountability.

Постановка проблеми. Після реформи поліції 2015 року Україна фактично перейшла від «силової вертикалі» радянського зразка до моделі публічної служби безпеки, однак на місцевому рівні ця трансформація набула практичних рис лише тоді, коли з'явився реальний партнер – спроможна територіальна громада та її органи місцевого самоврядування. Децентралізація, укрупнення громад і перерозподіл ресурсів посилили управлінську роль місцевих рад та їх виконавчих органів, але не передали їм поліцію: патрульна поліція залишається складовою Національної поліції

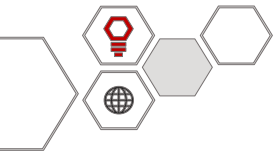


України як центрального органу виконавчої влади, а не муніципальним інструментом [2]. Звідси виникає ключова юридична напруга: місцева влада відповідає перед громадою за якість безпеки як публічного блага, але не має владних важелів прямого управління патрульною поліцією.

Правова складність цього питання значно зросла в умовах правового режиму воєнного стану. Законодавство про воєнний стан допускає тимчасові обмеження прав і формально розширює спектр заходів безпеки, які військове командування разом із військовими адміністраціями може запроваджувати із залученням органів місцевого самоврядування, зокрема щодо режимів в'їзду/виїзду, обмеження пересування, евакуації, посиленої охорони критичної інфраструктури [4]. На деокупованих і прифронтових територіях довіра до правоохоронних інституцій, механізми комунікації з громадою та здатність місцевої влади співорганізувати безпекову політику стали практично визначальними чинниками стабілізації повсякденного порядку [34].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування та громадою перебуває у фокусі уваги вітчизняних і зарубіжних дослідників, хоча комплексне адміністративно-правове дослідження саме патрульної поліції у цьому контексті залишається фрагментарним. Є. В. Зозуля здійснив історико-правовий аналіз взаємодії органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування та громадою у сфері охорони правопорядку, виокремивши етапи розвитку цієї взаємодії та запропонувавши напрями її вдосконалення [9]. О. М. Волуйко дослідила теоретичні аспекти взаємодії Національної поліції з населенням, акцентувавши на необхідності формування партнерських відносин і механізмів зворотного зв'язку [10]. В. В. Майоров запропонував шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання взаємодії поліції з населенням, зосередившись на процедурних і нормативних аспектах [11].

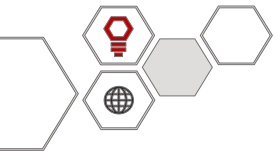
Конституційно-правовий вимір проблеми досліджував В. А. Орлов, який проаналізував недержавні форми охорони правопорядку в Україні, зокрема



муниципальні варті, та окреслив конституційні межі їх діяльності [12]. С. С. Вітвіцький і В. В. Захарченко дослідили правову основу взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, визначивши ключові нормативно-правові акти та їх системні зв'язки [13]. Д. С. Дронік охарактеризував завдання та функції патрульної поліції як структурного підрозділу Національної поліції, уточнюючи її місце в загальній системі правоохоронних органів [14].

Значний внесок у розробку адміністративно-правових основ взаємодії здійснили М. В. Корнієнко [15], А. Г. Пишна [16] та С. І. Шевченко [17], які у 2022 році опублікували дослідження, присвячені адміністративно-правовому забезпеченню взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції та органів місцевого самоврядування. Зазначені роботи виявили проблему формалізації: юридичний обов'язок взаємодії не гарантує реальної зміни пріоритетів без процедури, що транслює результати діалогу у планування ресурсів і патрулювання. Н. В. Вітвіцька дослідила інститут поліцейського офіцера громади в Україні та подібні програми в інших країнах, що дало змогу ідентифікувати перспективні моделі наближення поліції до місцевої громади [18]. R. Vashchilin проаналізував систему правового регулювання громадського контролю за діяльністю поліції, що є важливим елементом підзвітності у системі взаємодії [19].

Проблематику воєнного часу розкриває дослідження сучасної взаємодії органів місцевого самоврядування та органів Національної поліції в умовах воєнного стану, де акцентується потреба чіткішого нормативного забезпечення спільних заходів у сфері громадської безпеки і порядку [20]. Ю. О. Захарченко та О. С. Бобкова оцінили стан і перспективи реформування патрульної поліції України [21]. К. Л. Buhaichuk запропонував напрями вдосконалення діяльності Національної поліції та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану [22]. В. В. Буга та О. С. Буга уточнили поняття та зміст основних завдань і функцій патрульної поліції [23],



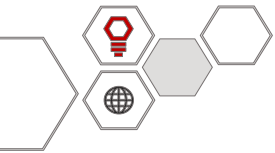
а В. С. Мащенко дослідив адміністративно-правові аспекти діяльності Національної поліції в умовах повномасштабної збройної агресії [24].

У міждисциплінарному вимірі О. Keudel проаналізувала поліцентричне врядування в Україні в умовах війни, що демонструє складність розподілу компетенцій між рівнями влади [25]. Н. Arends et al. дослідили вплив децентралізації на довіру до уряду на основі квазіекспериментальних даних з України [26]. І. Cieślak et al. дослідили умови праці муніципальних поліцейських офіцерів у Варшаві, що дає порівняльний контекст для аналізу муніципальних моделей охорони порядку [35].

Водночас наявні дослідження, як правило, зосереджуються або на загальних засадах взаємодії поліції з населенням, або на окремих аспектах нормативного регулювання, не пропонуючи цілісної адміністративно-правової моделі взаємодії саме патрульної поліції з органами місцевого самоврядування, яка б ураховувала специфіку воєнного стану, євроінтеграційні стандарти та договірно-програмний механізм співвиробництва безпеки на рівні територіальної громади.

Формулювання цілей статті. Мета цього дослідження – запропонувати науково-аналітичну модель адміністративно-правової взаємодії патрульної поліції з органами місцевого самоврядування, яка узгоджує конституційну автономію місцевого самоврядування, унітарність держави та централізований статус Національної поліції України, а також враховує особливості воєнного часу й євроінтеграційні стандарти підзвітності та партнерства [1–4, 30–33]. Для досягнення зазначеної мети визначено такі завдання: з'ясувати правову природу взаємодії та її суб'єктний склад; проаналізувати нормативно-правову базу і виявити правові колізії; охарактеризувати форми та механізми взаємодії; дослідити зарубіжний досвід; оцінити специфіку взаємодії в умовах воєнного стану та обґрунтувати контури повоєнної моделі.

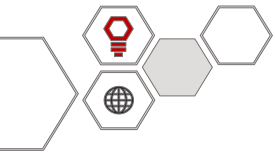
Виклад основного матеріалу. Поняття «адміністративно-правові засади» у межах теми доцільно визначати не як «сукупність норм», а як



комплексну конструкцію, що охоплює: норми публічного права, які встановлюють компетенцію, обов'язки та обмеження сторін; принципи, що визначають межі допустимого впливу й характер партнерства; процедури й форми реалізації спільних дій; інструменти підзвітності, контролю, оцінювання ефективності та правові наслідки порушення правил взаємодії [15–17]. Цінність такого підходу полягає у відході від формального перерахунку джерел до аналізу того, як право конструює керованість спільної діяльності у сфері публічної безпеки.

«Взаємодія» як адміністративно-правова категорія означає узгоджену діяльність суб'єктів публічної влади, які не перебувають у відносинах організаційної підлеглості між собою, але мають спільний публічний інтерес і взаємодоповнювані компетенції. На відміну від «співпраці», яка є ширшою за змістом і включає недержавних акторів, взаємодія у публічно-правовому сенсі передбачає принаймні один суб'єкт владних повноважень, процедурність і правову відповідальність за межі компетенції [10–12]. Водночас «координація» може бути елементом взаємодії, але не тотожна їй: координація зазвичай означає наявність центру узгодження, тоді як взаємодія може зберігати паритет сторін і не створювати «єдиного керівника». Саме тому вимога «взаємодії» поліції з органами місцевого самоврядування не може автоматично тлумачитися як право місцевої ради «керувати поліцією» [2, 13, 15].

Розмежування «взаємодії» та «підпорядкування» є принциповим для аналізу. Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, а діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України [2]. Отже, органи місцевого самоврядування не можуть виступати вищестоящим органом для патрульної поліції. Проте це не знімає обов'язку поліції діяти в інтересах територіальної громади як частини суспільства, якому поліція служить, і не позбавляє громаду права вимагати обґрунтованої публічної звітності та діалогу [2]. Логіка тут конституційна: місцеве самоврядування в Україні

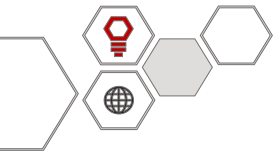


визнається і гарантується [1], а сама громада має право самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів [1]. Відтак взаємодія – це не «втручання» у поліцейські повноваження, а легальний спосіб узгодити державну поліцейську компетенцію з місцевим мандатом громади на якість безпеки.

Для точності дефініцій потрібно визначити суб'єктний склад взаємодії. Патрульна поліція є одним із функціональних елементів системи Національної поліції України нарівні з кримінальною поліцією, органами досудового розслідування, поліцією охорони тощо [2]. Її завдання й функції в українській доктрині розглядають як поєднання превентивного сервісу (реагування, патрулювання, профілактика) та адміністративно-юрисдикційних повноважень, зокрема щодо публічної безпеки і порядку [14, 23]. Органи місцевого самоврядування, зі свого боку, утворюють систему, що включає територіальну громаду, сільську/селищну/міську раду, голову, виконавчі органи ради, районні й обласні ради та органи самоорганізації населення [3]. Міський/селищний/сільський голова є головною посадовою особою громади й очолює виконавчий комітет ради, а виконавчий комітет є виконавчим органом ради та підзвітний їй [3]. Відтак «контрагентом» патрульної поліції на місцях виступає не абстрактна громада, а конкретні інституції муніципальної влади з визначеною правосуб'єктністю.

З огляду на таку архітектуру впливають принципи взаємодії, які мають адміністративно-правовий характер: законність (дія лише в межах компетенції), рівноправність сторін у горизонтальній площині, невтручання у виключні повноваження іншого суб'єкта, пріоритет публічного інтересу громади, гласність та підзвітність перед населенням [2–3, 9–13]. Саме ці принципи задають аналітичну рамку для системного аналізу нормативно-правової бази, яка або підкріплює принципи процедурами й санкціями, або залишає їх деклараціями.

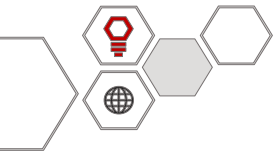
Окреслений категоріальний апарат та суб'єктний склад дають змогу перейти до аналізу нормативно-правової бази, що регламентує взаємодію.



Нормативна точка входу – стаття 5 Закону України «Про Національну поліцію», яка прямо закріплює взаємодію поліції з органами місцевого самоврядування «відповідно до закону та інших нормативно-правових актів» [2]. Формула виглядає лаконічною, і саме в цьому полягає перша проблема: закон фіксує обов'язок взаємодіяти, але не конструює типовий механізм цієї взаємодії – процедуру, стадії, інструменти узгодження пріоритетів, моделі спільного фінансування або параметри обміну даними. Далі право компенсує цю прогалину фрагментарно, через блоки громадського контролю та звітності, не перетворюючи взаємодію на стабільний адміністративний процес [2, 19].

Водночас Закон України «Про Національну поліцію» пропонує два важливі інструменти, що можуть стати ядром взаємодії: щорічний публічний звіт керівників поліції та територіальних органів із аналізом криміногенної ситуації й виконанням пріоритетів, а також обов'язок керівників територіальних органів поліції не рідше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування для налагодження ефективної співпраці та визначення проблем і способів їх вирішення [2]. Нормативно це виглядає як конструкція «діалог + звітність», але адміністративна ефективність залежить від того, чи породжує зустріч управлінське рішення, чи завершується комунікативним актом без наслідків. Саме тут доктрина фіксує проблему формалізації: юридичний обов'язок зустрічей не гарантує реальної зміни пріоритетів, якщо немає процедури, що «перекладає» результати діалогу у планування ресурсів і патрулювання [9, 15–17].

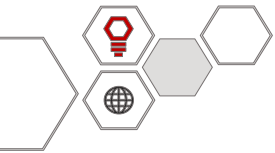
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» задає іншу, але комплементарну логіку: органи місцевого самоврядування побудовані на принципах законності, гласності, поєднання місцевих і державних інтересів та підзвітності перед територіальною громадою [3]. Зазначені принципи перетворюють місцеву владу на природний канал артикуляції попиту на безпеку. Однак закон не дає універсального прямого повноваження «керувати поліцією»; натомість він створює поле для програмування місцевої політики



(бюджети, програми розвитку, утворення комунальних інституцій) і для локальних регуляторних рішень, що впливають на публічний порядок через правила благоустрою, тиші тощо [1, 3]. Взаємодія тут набуває форми узгодження державного правозастосування з місцевими нормативними режимами та ресурсними можливостями громади.

Інститут адміністративного договору потенційно знімає частину процедурної невизначеності взаємодії. Кодекс адміністративного судочинства України визначає адміністративний договір як спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, який ґрунтується на волеузгодженні, має форму договору/угоди/протоколу/меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону, зокрема для визначення порядку взаємодії або для перерозподілу чи об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом [5]. Така дефініція має практичне значення: меморандум про співпрацю може бути не лише політичним жестом, а потенційно – адміністративним договором, якщо сторони мають законну підставу і встановлюють взаємні юридичні зобов'язання. Однак у практиці меморандуми часто лишаються «soft law» – ненормативними актами без процесуального режиму виконання й санкцій, що доктрина прямо відносить до проблем правового статусу таких документів [15–17].

Колізійні вузли проявляються у двох вимірах. Перший – фінансовий: місцеві бюджети й програми можуть передбачати спільні заходи безпеки, але бюджет патрульної поліції є складовою державного фінансування Національної поліції України, а практика дофінансування поліції громадами потребує чітких правових підстав, аби не трансформуватися у прихований вплив або в корупційні ризики [5, 19]. Другий – компетенційний: органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні інституції для охорони порядку (муніципальна варта), але без законодавчого врегулювання її статусу виникає ризик дублювання поліцейських функцій, конфлікту

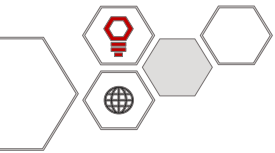


повноважень і паралельного примусу поза єдиними стандартами підзвітності [12]. Саме тому порівняння «патрульна поліція vs муніципальна варта» має розглядатися не як політична дискусія, а як питання конституційно допустимої архітектури примусу.

Режим воєнного стану радикально підсилює потребу у формалізованій взаємодії. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначає воєнний стан як особливий правовий режим, що передбачає надання органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень для відсічі агресії та тимчасового обмеження прав із визначенням строків [4]. Стаття 8 цього Закону прямо дозволяє військовому командуванню разом із військовими адміністраціями запроваджувати заходи із залученням органів місцевого самоврядування, включно з особливими режимами в'їзду/виїзду, обмеженням свободи пересування та евакуаційними режимами [4]. Якщо у мирний час відсутність механізмів взаємодії веде переважно до неефективності, то у воєнний час вона створює ризик управлінського хаосу та зниження довіри до держави як гаранта безпеки.

Описана нормативна архітектура становить правову рамку, проте потребує конкретизації через форми та механізми, якими взаємодія реалізується на практиці. Форми взаємодії доцільно класифікувати на правові та організаційні, але не протиставляти їх як «юридичні vs неюридичні». У сфері публічної безпеки організаційна дія (наприклад, спільне патрулювання) майже завжди має юридичний каркас – режим доступу, правила застосування примусу, процедури фіксації ідентифікації, обробки персональних даних, підстави залучення ресурсів. Відтак правова форма визначає межу допустимого, а організаційна – технологію реалізації [2, 5, 14].

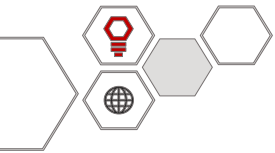
До правових форм взаємодії слід віднести насамперед адміністративні договори (включно з меморандумами, якщо вони відповідають критеріям адміністративного договору), спільні рішення/протоколи координаційних нарад, участь представників поліції у роботі органів місцевого



самоврядування (комісій, виконкомів, сесій) у межах закону, а також інструменти звітності й публічного контролю [2, 5]. Закон прямо зобов'язує керівників територіальних органів поліції проводити регулярні зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування, а також готувати й оприлюднювати щорічні звіти [2]. У теорії це має створювати «петлю зворотного зв'язку»: громада формулює проблеми, поліція реагує, потім звітує про результати. У практиці ж без процедурного оформлення результатів зустрічей у план дій та без КРІ, погоджених із громадою, зустріч часто перетворюється на інформування, а не на спільне управління пріоритетами [9, 15, 19].

Організаційні форми взаємодії охоплюють обмін інформацією (включно з даними про ризики, просторові «гарячі точки», події календарі громади), спільні рейди й патрулювання, участь у координаційних нарадах із питань безпеки, створення безпечних просторів (камерами спостереження, освітленням, маршрутизацією патрулів), а також комунікаційні механізми з населенням через місцеві майданчики. Доктрина підкреслює, що саме на рівні територіальної громади формується реальний запит на превенцію й сервіс, який не зводиться до реакції на злочин, а включає якість міського простору, транспорт, конфлікти у публічних місцях, роботу з вразливими групами [9, 23, 27]. Населення нерідко звертається і до поліції, і до муніципальної варти як до інституцій першого контакту, що вказує на фактичну полісуб'єктність локальної безпеки навіть без єдиної правової моделі [27].

Питання механізмів – тобто процедур, які перетворюють форми взаємодії на керований цикл (діагностика проблеми, спільне рішення, ресурсне забезпечення, виконання, оцінювання, корекція) – залишається найменш розробленим. Українське право частково містить елементи цього циклу: публічну звітність [2], регулярні зустрічі з органами місцевого самоврядування [2], підзвітність органів місцевого самоврядування перед громадою [3]. Однак воно не встановлює обов'язковості «спільного планування» безпекових пріоритетів на рівні громади у форматі, який би мав

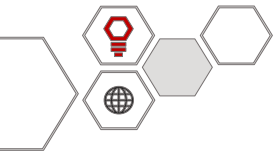


юридичний статус і впливав на управлінські рішення патрульної поліції. Звідси впливає ресурсна асиметрія: громада може інвестувати у фізичну інфраструктуру безпеки, тоді як патрульна поліція планує маршрути та пріоритети переважно внутрішньоорганізаційно [15–17].

Окремий пласт становлять меморандуми між поліцією та муніципалітетами. Прикладом є підписання меморандуму у сфері правопорядку та муніципальної безпеки, де акцент робиться на місцевих програмах і партнерстві [8]. У типовій формі меморандум прямо допускає фінансування заходів за рахунок місцевих бюджетів або інших джерел [7]. Проблема полягає у тому, що без «перекладу» меморандуму у режим адміністративного договору (із посиланням на законну підставу, терміни, показники, відповідальність, процедуру зміни, контроль) він лишається політико-комунікаційним символом. Саме тут адміністративне судочинство дає інструмент, який поки використовується недостатньо: меморандум може стати формою адміністративного договору для визначення порядку взаємодії або, в передбачених законом випадках, для об'єднання бюджетних коштів [5].

З огляду на це, оптимізація взаємодії має йти не шляхом «додати ще зустрічей», а шляхом юридичної стандартизації спільних циклів управління безпекою. Логічним кандидатом є «договірно-програмний» механізм: місцева рада затверджує програму безпеки (як частину програм розвитку чи окремий документ), а поліція й виконавчі органи ради укладають адміністративний договір про порядок реалізації програми – із чіткими компетенційними межами, ресурсними внесками, обміном даних, процедурою спільного аналізу та публічним звітуванням. Така модель не створює підпорядкування поліції місцевій владі, але створює юридичну «раму співвиробництва» безпеки, яку легко перевірити і громаді, і контролюючим органам [5, 15–17].

Запропоновані механізми потребують порівняльної верифікації: як взаємодію поліції з місцевою владою вирішують правові системи, де місцевий рівень традиційно сильний, а поліція має високі стандарти підзвітності? У сучасних демократичних підходах до поліцейської діяльності домінує ідея

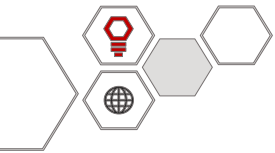


«партнерства поліції та громади», яку часто описують терміном *community policing*. Організація з безпеки і співробітництва в Європі у своїй термінології розглядає *police–public partnerships* як синонім *community policing*, де ключовим ядром виступає партнерство й спільне розв'язання проблем [28–29]. Для адміністративно-правового аналізу таке ототожнення має принципове значення, оскільки взаємодія патрульної поліції з органами місцевого самоврядування є саме інституційним різновидом такого партнерства, де орган місцевого самоврядування виступає представником громади у процесі визначення пріоритетів.

Разом із тим порівняльна кримінологія та емпіричні оцінки демонструють: «партнерська» риторика не гарантує автоматичних результатів. Правова модель взаємодії має будуватися не на лозунгах «партнерство», а на інституційних запобіжниках якості – стандартах підзвітності, прозорості, вимірюваних показниках, захисті прав людини та контролі за межами примусу [30–31]. Цей підхід узгоджується з європейською етикою поліцейської діяльності, де поліція розглядається як ключовий інститут верховенства права і демократії [30].

У країнах Європейського Союзу поширені моделі муніципальної (або локальної) поліції/варти, але вони функціонують у різних правових форматах. На прикладі Польщі муніципальна варта орієнтується на охорону порядку у публічних місцях, співпрацю з іншими службами під час масових заходів, комунікацію про ризики та участь у профілактиці злочинності [35]. Для України це демонструє важливу межу: муніципальна складова часто концентрується на низькопорогових завданнях порядку й сервісу, не претендуючи на повний кримінально-процесуальний спектр, що зменшує конфлікт юрисдикцій і спрощує підзвітність.

Український контекст, однак, має специфіку «де факто муніципалізації» без повноцінної законодавчої рамки. Доктрина фіксує, що місцеві ради створюють комунальні підприємства «муніципальна варта» та інші елементи недержавних/муніципальних форм охорони правопорядку, часто намагаючись

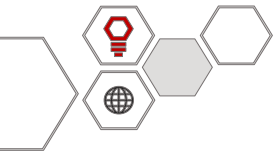


компенсувати прогалини в безпеці або видимості патрулювання [12]. Порівняльні дослідження сучасних українських дебатів описують саме це: за відсутності конституційної поліцейської компетенції у місцевої влади муніципалітети створюють квазілокальні служби, і це стає питанням розподілу повноважень у сфері порядку. Для адміністративного права тут ключове не «чи потрібна муніципальна поліція», а «як уникнути неконтрольованого розмноження примусових інституцій без єдиних стандартів прав людини та дисциплінарної відповідальності».

Звідси випливає критерій релевантності зарубіжного досвіду для України. Україна є унітарною державою, де місцеве самоврядування здійснюється у межах Конституції та законів [1]. Тому пряме копіювання систем із місцевою поліцією, яка підпорядкована меру і фінансується виключно місцевим бюджетом, може спричинити фрагментацію стандартів і політизацію примусу на рівні громад, особливо в умовах гострих соціальних конфліктів або післявоєнних травм. Натомість адаптації підлягають інструменти другого порядку: локальні безпекові діалоги як інституційний процес; підзвітність, заснована на стандартах і даних; договірні режими співфінансування м'яких безпекових компонентів (інфраструктура, комунікація, профілактика), але не купівля лояльності поліції [5, 30–33].

Зарубіжний досвід підштовхує до двох висновків: ефективна взаємодія поліції та місцевої влади завжди спирається на формалізовані процедури вироблення пріоритетів і оцінювання результатів, а муніципальна складова може бути корисною лише за умови законодавчої чіткості її компетенції та підзвітності.

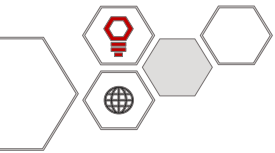
Ці висновки набувають особливого значення в умовах воєнного стану, де тимчасові заходи безпеки стають визначальним фактором повсякденного управління. У воєнний час взаємодія патрульної поліції з органами місцевого самоврядування перестає бути факультативною управлінською практикою і стає необхідною умовою виживання громади. Законодавство прямо визначає воєнний стан як режим, що допускає тимчасові обмеження прав і надає



додаткові повноваження різним публічним суб'єктам, включно з органами місцевого самоврядування [4]. Стаття 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» дозволяє військовому командуванню разом із військовими адміністраціями запроваджувати заходи із залученням органів місцевого самоврядування, зокрема особливі режими в'їзду/виїзду, обмеження свободи пересування, обмеження доступу до населених пунктів, з яких проводиться евакуація, а також посилену охорону критичної інфраструктури [4]. У такій конструкції органи місцевого самоврядування фактично стають співвиконавцями безпекових рішень, а патрульна поліція – одним із ключових виконавчих ресурсів реалізації режимів.

На рівні практики зсув пріоритетів від «публічного порядку» до «безпеки в умовах війни» проявляється у розширенні міжвідомчої координації, потребі в інформаційних системах, роботі з внутрішньо переміщеними особами та захисті критичної інфраструктури. Наукові дослідження адміністративно-правових аспектів діяльності Національної поліції у воєнний час акцентують необхідність удосконалення механізмів координації та взаємодії поліції з іншими суб'єктами сектору безпеки й публічної влади [24]. Дослідники взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану наголошують на потребі чіткішого нормативного забезпечення спільних заходів у сфері громадської безпеки та визначенні практичних інструментів реалізації такої взаємодії [20, 22].

На деокупованих і прифронтових територіях усталені механізми взаємодії наштовхуються на специфічні бар'єри довіри, безпекові ризики та дефіцит ресурсів. Експертні дослідження про взаємини громад і правоохоронних органів у таких умовах підкреслюють, що повсякденна безпека і локальна справедливість залежать від якості комунікації, відчуття справедливості процедур та здатності правоохоронців працювати у середовищі високої травматизації [34]. У цих умовах органи місцевого самоврядування часто виступають водночас партнером і інфраструктурою

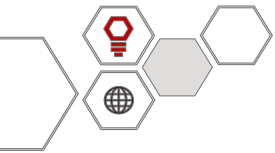


легітимності – каналом, через який правоохоронні рішення стають соціально прийнятними або, навпаки, викликають спротив.

Повоєнна модель взаємодії не може зводитися до повернення довоєнних практик, бо війна змінила очікування громади і структуру ризиків. З точки зору адміністративного права потрібна більш формалізована модель, що одночасно не порушує централізований статус поліції як центрального органу виконавчої влади [2], забезпечує сталий механізм спільного визначення пріоритетів на рівні громади, гарантує прозорість і підзвітність та вводить правові запобіжники проти купівлі впливу через місцеві бюджети [2, 5, 19].

Євроінтеграційний вимір підсилює цю вимогу. Європейський Союз у рамках реформування сектору цивільної безпеки України послідовно акцентує ефективність, підзвітність і довіру до правоохоронних інституцій як орієнтир реформ [33]. На рівні практичних підходів ЄС також формує принципи партнерства правоохоронних органів з організаціями громадянського суспільства, вказуючи на необхідність сталих партнерств, які підсилюють права людини та довіру [31]. А європейські стандарти поліцейської етики закріплюють фундаментальну ідею: поліція повинна функціонувати як інститут демократії та верховенства права, а не як «інструмент локальної політичної доцільності» [30].

З цих підстав оптимальною вбачається «партнерська договірно-програмна» модель взаємодії, яка спирається на три юридичні опори. Перша – програмування безпеки на рівні громади (публічна безпека як компонент програм розвитку та бюджетного планування), що відповідає конституційній ролі громади у вирішенні питань місцевого значення [1, 3]. Друга – адміністративний договір як форма визначення порядку взаємодії, включно з обміном даними та (у межах закону) співфінансуванням не поліцейських компонентів безпеки (освітлення, камери, безпечні простори, комунікація), без втручання у кадрові чи оперативні рішення поліції [5]. Третя – підзвітність як регулярний адміністративний процес: не лише щорічний звіт, а й періодичні зустрічі з органами місцевого самоврядування, які повинні завершуватися

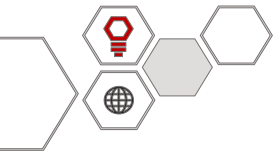


публічним протоколом проблем, рішень і термінів виконання [2]. Така архітектура дозволяє уникнути підпорядкування, але створює реальну юридичну відповідальність за невиконання узгоджених процедур і стандартів.

Висновки. Взаємодія патрульної поліції з органами місцевого самоврядування в Україні є інститутом адміністративного права, який має забезпечити узгодження державної поліцейської компетенції з локальним мандатом громади на безпеку як публічне благо. Її правова природа виключає підпорядкування патрульної поліції органам місцевого самоврядування, адже Національна поліція України має статус центрального органу виконавчої влади і діє в системі державного управління. Водночас закон прямо покладає на поліцію обов'язок взаємодіяти з органами місцевого самоврядування, а також встановлює інструменти діалогу й звітності, які можуть стати основою взаємодії.

Ключова вада чинної моделі – недостатня формалізація механізмів: право задає обов'язок взаємодії, але не створює типового циклу спільного планування, ресурсного забезпечення та оцінювання місцевих пріоритетів безпеки. Унаслідок цього звіти і зустрічі нерідко набувають формального характеру, а меморандуми перетворюються на символічні декларації співпраці без правових наслідків. Саме тому в центрі реформування має стояти юридична стандартизація інструментів співвиробництва безпеки – насамперед через адміністративні договори, які за законом можуть мати форму меморандумів і прямо призначені для визначення порядку взаємодії та бюджетної кооперації.

Воєнний стан підсилив значущість взаємодії: закон про воєнний стан допускає залучення органів місцевого самоврядування до реалізації безпекових заходів військового командування і військових адміністрацій, включно з режимами пересування й евакуації. В таких умовах дефіцит механізмів взаємодії стає ризиком для легітимності й довіри – особливо на деокупованих і прифронтових територіях.

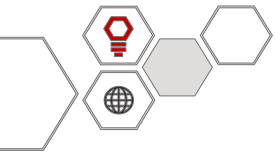


Авторська позиція полягає у підтримці партнерської, а не патерналістської моделі. Оптимальною для України видається договірно-програмна модель взаємодії: місцева програма безпеки, адміністративний договір про порядок її реалізації та регулярна підзвітність у формі протоколізованих зустрічей і звітів, які дають змогу громаді оцінити результат. Паралельно держава має врегулювати статус муніципальних варт, аби вони не підміняли поліцію, а працювали у чітко визначеній сфері локального порядку та сервісу з єдиними стандартами підзвітності й прав людини. Євроінтеграційні орієнтири підштовхують саме до такої моделі, де ефективність поліції вимірюється не формою підпорядкування, а довірою, підзвітністю, захистом прав і спроможністю працювати в партнерстві з громадою.

Перспективи подальших досліджень пов'язані з розробкою типового адміністративного договору про взаємодію патрульної поліції з органами місцевого самоврядування, емпіричним аналізом ефективності наявних меморандумів, а також із вивченням впливу воєнного стану на інституційну архітектуру локальної безпеки в Україні.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print>
2. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/ed20260116/print>
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print>
4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/print>



5. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/print>

6. Міністерство внутрішніх справ України. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: Наказ від 02.07.2015 № 796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>

7. Типовий меморандум про співпрацю у сфері забезпечення правопорядку та муніципальної безпеки (зразок). URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/733/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BС.docx>

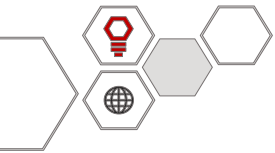
8. У Києві підписали меморандум про взаємодію у сфері забезпечення правопорядку та муніципальної безпеки. *Національна поліція України*. 2019. URL: <https://npu.gov.ua/news/u-kievi-pidpisali-memorandum-pro-vzaemodiyu-u-sferi-zabezpechennya-pravoporyadku-ta-munitsipalnoi-bezpeki>

9. 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. 29–37. DOI: 10.32366/2523-4269-2020-72-3-29-37. URL: <https://rep.dnuvs.ukr.education/bitstreams/45f9b921-a3cf-45f2-8de7-0b9779a026a2/download>

10. Волуйко О. М. Взаємодія Національної поліції України з населенням: теоретичний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. DOI: 10.32782/2524-0374/2020-9/49. URL: https://lsey.org.ua/9_2020/51.pdf

11. Майоров В. В. Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання взаємодії поліції з населенням. *Право і суспільство*. 2020. № 2-2. DOI: 10.32842/2078-3736/2020.2-2.28. URL: https://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/2_2020/part_2/30.pdf

12. Орлов В. А. Недержавні форми охорони правопорядку в Україні: конституційно-правовий вимір. *Українська поліцейстика: теорія,*



законодавство, практика. 2021. № 1 (1). С. 107–115. DOI: 10.32366/2709-9261-2021-1-1-107-115. URL: <https://policeystika.dnuvs.in.ua/wp-content/uploads/2022/01/12.-orlov.pdf>

13. Вітвіцький С. С., Захарченко В. В. 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. Т. 1, № 1. С. 80–94. DOI: 10.32366/2709-9261-2021-1-1-80-94. URL: <https://policeystika.dnuvs.ukr.education/index.php/policeystyka/article/view/149>

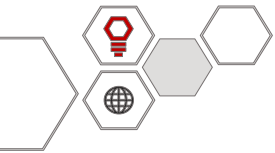
14. Дронік Д. С. Завдання та функції патрульної поліції як структурного підрозділу Національної поліції України. 2021. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/01/19.pdf>

15. 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. DOI: 10.32782/2524-0374/2022-1/96. URL: https://lsej.org.ua/1_2022/96.pdf

16. Пишна А. Г. Взаємодія органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. DOI: 10.32782/2524-0374/2022-1/97. URL: https://lsej.org.ua/1_2022/97.pdf

17. Шевченко С. І. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії Національної поліції України та органів місцевого самоврядування та перспективи нормативно-правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. DOI: 10.32782/2524-0374/2022-7/139. URL: https://lsej.org.ua/7_2022/139.pdf

18. Вітвіцька Н. В. Поліцейський офіцер громади в Україні та подібні програми в інших країнах світу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. DOI: 10.32782/2524-0374/2022-7/52. URL: https://lsej.org.ua/7_2022/52.pdf



19. Vashchilin R. The system of legal regulations ensuring public control over police activities. 2022. DOI: 10.32849/2663-5313/2022.11.04. URL: <https://pgp-journal.kiev.ua/archive/2022/11/4.pdf>

20. Сучасна взаємодія органів місцевого самоврядування та органів Національної поліції у сфері забезпечення громадської безпеки і порядку (в умовах воєнного стану). *Юридичний вісник*. 2024. URL: https://yurvisnyk.in.ua/v5_2024/8.pdf

21. Захарченко Ю. О., Бобкова О. С. Стан та перспективи розвитку реформування патрульної поліції України. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2024. Т. 1, № 9. С. 5–15. DOI: 10.32366/2709-9261-2024-1-9-5-15. URL: <https://policeystika.dnuvs.ukr.education/index.php/policeystyka/article/view/505>

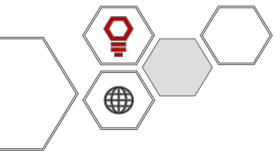
22. Buhaichuk K. L. Improving the activities of the National Police and local self-government bodies under martial law. 2024. DOI: 10.32631/v.2024.3.23. URL: <https://pb.univd.edu.ua/index.php/PB/article/download/946/670>

23. Буга В. В., Буга О. С. Поняття та зміст основних завдань і функцій патрульної поліції як структурного підрозділу Національної поліції України. 2024. DOI: 10.32782/pdu.2024.3.47. URL: https://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2024/47.pdf

24. Мащенко В. С. Адміністративно-правові аспекти діяльності Національної поліції України в умовах повномасштабної збройної агресії. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 2. DOI: 10.32850/sulj.2024.2.32. URL: <https://sulj.oduvs.od.ua/archive/2024/2/34.pdf>

25. Keudel O. Polycentric governance in practice: the case of Ukraine's decentralised governance. *Journal of Public Finance and Public Choice*. 2024. URL: <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/jpfpc/39/1/article-p10.xml>

26. Arends H. et al. Decentralization and trust in government: Quasi-experimental evidence from Ukraine. 2023. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0147596723000689>



27. CEDOS. Дослідження/дані про безпеку в Україні (звіт). URL: <https://cedos.org.ua/wp-content/uploads/dosl-dani-pro-bezpeku-v-ukraini.pdf>

28. OSCE. Police-Public Partnerships (community policing terminology & guidance). URL: https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/8/4/32547_0.pdf

29. OSCE. Community policing: partnership-based approach to policing (resource material). URL: https://resources.osce.org/sites/default/files/f/documents/5/3/486331_2.pdf

30. Council of Europe. The European Code of Police Ethics (Recommendation Rec(2001)10 + explanatory memorandum). URL: <https://rm.coe.int/the-european-code-of-police-ethics-pdf/1680b003e0>

31. European Commission / FRA. Key guiding principles on cooperation between law enforcement authorities and civil society organisations. 2022. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2023-03/KGP%20on%20cooperation%20LEAs%20CSOs_final.pdf

32. EU Advisory Mission Ukraine. Community Safety and Police Management (mandate/priorities). URL: <https://www.euam-ukraine.eu/our-mission/our-priorities/community-policing/>

33. EEAS. CSDP Annual Report 2022 (EUAM Ukraine overview). URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/CSDP_Annual_Report_2022_EN_updated_web.pdf

34. Friedrich J. A Matter of Trust: Community-Police Relations in Ukraine's De-Occupied and Frontline Areas. GPPi Policy Brief. 2024. URL: https://gppi.net/assets/Friedrich_2024_A_Matter_of_Trust_ENG_final.pdf

35. Cieślak I. et al. Stress at work: The case of municipal police officers. 2020. URL: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC7029323/>