

РЕАЛІЗОВАНІ ПРОЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПОЛІЦІЄЮ ТА ІНШИМИ ОРГАНАМИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Миرونюк Р. В., Миرونюк С. А.

ВСТУП

Створення належних умов безпечного середовища в Україні в період триваючих більш ніж два роки військових дій спрямованих на захист територіальної цілісності та незалежності неможливо без системної та ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), громадськості та правоохоронних органів в цілому і Національної поліції, зокрема. Ефективність такої взаємодії напряму залежить від якісної правової основи, що визначає форми, засоби, способи взаємодії та гарантії реалізації поноважень кожного з суб'єктів взаємодії, а також від її належної організації та що є ключовим – від економічної доцільності взаємодії і її кінцевих позитивних прикладів, апробованих в умовах воєнного стану.

У зв'язку з цим питання акумуляції та розвитку ефективних форм взаємодії ОМС та Національної поліції в умовах війни для України не втрачають своєї актуальності і потребують наукового узагальнення, що є метою наукового дослідження в межах даної статті.

Стан дослідження проблематики статті. Проблематику окремих форм взаємодії ОМС та Національної поліції в Україні зокрема, досліджували: О. Бандурка, В. Барба, О. Батраченко, О. Волокітенко, А. Крищенко, М. Корнієнко, О. Музичук, М. Лошицький, Т. Плугатар В. Сокурєнко та ін. Сучасні проблеми діяльності ОМС в умовах військового управління та форми взаємодії з поліцією та іншими правоохоронними органами щодо створення безпекового середовища досліджували Тітко Е., Сікорський О., Ануфрієв М., Шевченко В., Тарасенко Т. та ін. Дослідженню проблем взаємодії ОМС з іншими суб'єктами публічної влади та громадськістю присвячені роботи зарубіжних авторів: Brezovnik V., Noffman I.,

Kostrubiec Ja., Charrad M., Emese P., Kaspar M., Slavinskaite N., C. Kosikowski та ін.¹.

В той же час висвітлення окремих ефективних форм взаємодії ОМС та поліції у сфері забезпечення життєдіяльності регіону та створення безпекового середовища в умовах воєнного стану здійснювалось фрагментарно, що й зумовлює необхідність системного їх дослідження.

Таким чином на досягнення *мети дослідження* – з'ясування перспективних проєктів взаємодії органів місцевого самоврядування з поліцією та іншими органами у щодо створення безпекового середовища та засобів організаційного та економічного їх забезпечення плануємо до виконання наступні *завдання* дослідження: з'ясування правових підстав та форм взаємодії ОМС та поліції у сфері забезпечення життєдіяльності регіону; визначення перспективних проєктів взаємодії органів місцевого самоврядування з поліцією та іншими органами у щодо створення безпекового середовища, які були реалізовані та плануються до реалізації та шляхів їх фінансування.

Матеріали та методи дослідження. Виходячи з окресленого предмета дослідження, нами було обрано комплексний підхід до застосування методів наукового пошуку. Методологічну основу дослідження складає діалектичний метод, застосування якого дозволило всебічно розкрити природу «взаємодії органів публічної адміністрації» як організаційну форму забезпечення життєдіяльності регіону та створення безпекового середовища в умовах воєнного стану, а також простежити генезу цього явища. Формально-юридичний метод використовувався для встановлення змісту форм взаємодії ОМС з поліцією у сфері забезпечення життєдіяльності регіону та створення безпекового середовища в умовах воєнного стану. Застосування формально-логічного методу стало підґрунтям для виявлення недоліків у національному правовому регулюванні, та пошуку шляхів їх подолання.

¹ Brezovnik B., Hoffman I., Kostrubiec Ja. Local Self-Government in Europe. Institute for Local Self-Government Maribor, 2021. 445 p. Emese P. Models of Legal Supervision over Local SelfGovernments in Continental Europe (Excluding France). Pécs Journal of International and European Law. № 2. 2018. P. 6–20. Slavinskaite N. The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe. Global Journal of Business Economics and Management Current Issues. 2017. № 7(1):69. URL: https://www.researchgate.net/publication/316067928_Fiscal_decentralization_in_Central_and_Eastern_Europe (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

1. Організаційно-правові засади взаємодії ОМС та поліції у сфері забезпечення життєдіяльності регіону в умовах воєнного стану

Аналіз правової основи діяльності та взаємодії ОМС та поліції дає можливість виокремити два рівня правових актів: 1) ті, які регулюють їх правовий статус та порядок взаємодії в умовах мирного часу; 2) ті, які визначають окремі напрямки та порядок їх взаємодії в умовах воєнного часу.

До першої групи правових актів слід віднести: Конституцію України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Національну поліцію», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодексу цивільного захисту України та низки інших законів і підзаконних нормативно-правових актів, зокрема локальних, що приймаються самими органами місцевого самоврядування. Так, наприклад, у ст. 26 Закону України «Про органи місцевого самоврядування» визначено, що до компетенції сільських, селищних, міських рад віднесено затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування, зокрема і питань забезпечення безпечового середовища громади, хоча прямо про це не йдеться. Окремі положення щодо взаємодії ОМС з Національною поліцією (далі – поліцією) врегульовані в Законі України «Про Національну поліцію», зокрема відповідно до статті 5 цього Закону «поліція забезпечує постійне інформування ОМС про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку»; також необхідність такої взаємодії задекларована в ст. 11 цього Закону, де зазначено, що «діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб»². Слід зауважити, що Закон про Національну поліцію не регулює форми та методи взаємодії поліції з іншими органами публічної влади, окремі форми такої взаємодії визначені у Розділі VIII Закону «Громадський контроль поліції», зокрема: в ч. 1 ст. 88 Закону визначено, що керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками ОМС на рівні областей, районів, міст та сіл із метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням; в ч. 2 ст. 9 Закону

² Про Національну поліцію: Закон України № 580 від 02.07.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

зазначено, що «керівництво поліції постійно інформує органи державної влади та ОМС а також громадськість про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку»³.

До другої групи правових актів слід віднести: Закон України «Закон про правовий режим воєнного стану», Законом України «Про оборону України»; Указ Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні»; Постанова Кабінету Міністрів України від 08 липня 2020 року № 573 «Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану»; Порядок перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2021 року № 1456.

Зокрема, відповідно до статті 15 Законом України «Про оборону України» «органи місцевого самоврядування у сфері оборонної роботи забезпечують: підготовку громадян до військової служби, а також загальне військове навчання у воєнний час; приписку громадян до призовних дільниць, військовий облік призовників, військовозобов'язаних та резервістів; призов громадян на строкову військову службу; направлення громадян на навчальні (або перевірочні) і спеціальні збори; організацію та участь у здійсненні на відповідній території заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою, територіальною обороною та цивільним захистом; бронювання військовозобов'язаних на період мобілізації та на воєнний час; проведення мобілізації людських, транспортних та інших ресурсів в особливий період; здійснення контролю за використанням і охороною наданих у встановленому порядку для потреб оборони земельних, водних та інших природних ресурсів згідно із законодавством; вирішення згідно із законодавством питань, пов'язаних з наданням частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України та іншим військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, та правоохоронним органам службових приміщень і житлової площі, інших об'єктів, здійсненням контролю за їх використанням, наданням комунально-побутових та інших послуг; організацію виробництва і поставки військам підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, енергетичних та інших ресурсів; сприяння у підтриманні відповідного режиму в прикордонній смузі та у контрольованих

³ Про Національну поліцію: Закон України № 580 від 02.07.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

прикордонних районах; проведення заходів щодо військово-патріотичного виховання громадян України; здійснення інших повноважень у галузі оборонної роботи, передбачених законами»⁴.

Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» Національна поліція сприяє діяльності військової адміністрації, судів, прокуратури, судових органів в період дії воєнного стану; звітує перед військовою адміністрацією про правове становище на відповідній території, бореться зі злочинністю, здійснює охорону громадського порядку та результати діяльності.

Також окремі повноваження поліції на період воєнного стану були уточнені та дещо розширені в межах дотримання конституційних норм відповідним Законом України від 15 березня 2022 року «Про внесення змін до законів України» «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою вдосконалення діяльності поліції, зокрема цим Законом були визначені додаткові заходи примусу, які мають право застосовувати поліцейські під час воєнного стану, зокрема використовувати у своїй діяльності такі технічні засоби, як безпілотні літальні апарати, та спеціальні технічні засоби протидії їх застосуванню а також спеціалізоване програмне забезпечення для здійснення аналітичної обробки фото- й відеоінформації, у тому числі для встановлення осіб і номерних знаків транспортних засобів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 08 липня 2020 року № 573 «Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану» визначено порядок здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан, а саме визначено порядок взаємодії ОМС з поліцією щодо створення блокпунктів, забезпечення режиму в'їзду та виїзду на територію населених пунктів під час введення комендантської години та ін.

2. Форми взаємодії ОМС та поліції у сфері забезпечення життєдіяльності регіону в умовах воєнного стану

Аналіз законодавчих засад діяльності поліції та ОМС та механізми його реалізації дають можливість виокремити найбільш актуальні форми їх взаємодії в умовах воєнного стану на регіональному рівні, а саме: 1) взаємодія поліції з громадськими формуваннями по охороні громадського порядку, сил територіальної оборони, Національної гвардії (в містах, населених пунктах, об'єднаних територіальних

⁴ Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 106.

громадах) на деокупованих територіях, територіях наближених до військових дій, та в місцевостях з яких відбувається примусове виселення; 2) взаємодія з Національною гвардією та силами територіальної оборони щодо організації діяльності по перевірці документів у осіб для встановлення їх особистості та документів на вантаж в межах блокпосту – дорожнього укріпленого контрольно-пропускний пункт (далі – КПП) із озброєною охороною, здатного самостійно тримати кругову оборону; 3) здійснення патрулювання вулиць, парків скверів, прибудинкових територій, облаштованих укриттів з метою виявлення вибуховонебезпечних об'єктів; 4) спільно з Служби безпеки України (далі – СБУ) здійснення оперативно-розшукових заходів спрямованих на виявлення осіб, які здійснюють наведення зброї агресора та об'єкти енерго та життєзабезпечення (межах роботи таких об'єктів); 5) спільно з ОМС та Державною службою з питань надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) проведення роз'яснювальної роботи в освітніх закладах щодо дій у випадку виявлення вогнепальної зброї та вибуховонебезпечних об'єктів; б) взаємодія з Національною гвардією та силами територіальної оборони (далі – ТРО) щодо організації діяльності по перевірці документів у осіб для встановлення їх особистості під час комендантської години; 7) взаємодія поліції з ОМС, ДСНС щодо покращення умов доступу до укриттів та забезпечення безпеки осіб які в них перебувають; 8) взаємодія поліції, підрозділів Національної гвардії, підрозділів військової служби правопорядку з забезпеченням доступу на територію громад зброї та боєприпасів з територій на яких тривають активні бойові дії та виявлення порушення правил дорожнього руху військовослужбовцями; 9) взаємодія поліції з ДСНС щодо ліквідації наслідків пожеж, руйнувань будівель, спасіння життя людей, звільнення їх з під завалів та надання домедичної допомоги; 10) взаємодія поліції, підрозділів Національної гвардії щодо дотримання вимог комендантської години; 11) взаємодія поліції з територіальними органами СБУ щодо виявлення колаборанської діяльності; 12) взаємодія поліції з органами прокуратури, СБУ щодо досудового розслідування воєнних злочинів; 13) розшук, затримання і доставлення до районних (міських) центрів комплектування Збройних сил України (далі – ТЦК) громадян, які ухиляються від виконання військового обов'язку за зверненням ОМС та ТЦК⁵.

⁵ Basko, A., Nestertsova-Sobakar, O., & Kaliman, M. (2024). Interaction between local governments and the police in ensuring the vital functions of the region and creating a secure environment under martial law: legal and economic aspects. *Baltic Journal of Economic Studies*, 10(1), 11-19. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2024-10-1-11-19>.

3. Перспективні проекти взаємодії органів місцевого самоврядування з поліцією та іншими органами щодо створення безпекового середовища та шлях їх фінансування

Проекти взаємодії органів місцевого самоврядування з поліцією та іншими органами щодо створення безпекового середовища слід вирізнити на ті, що були реалізовані до повномасштабного вторгнення росії та територію України та після. Нижче доцільно здійснити аналіз умов та порядку впровадження даних проектів, оцінити стан якості їх реалізації на сьогодні та на найближчі перспективи.

Проект «Безпечне місто». Комплексна система «Безпечне місто» призначена для автоматизації та вирішення найбільш важливих завдань сучасних міст. В першу чергу, це технічна підтримка служб громадської безпеки, надзвичайних служб. Програма «Безпечне місто» – це: оперативний цілодобовий контроль ситуації на вулицях і об'єктах міста в режимі реального часу; ведення відео– і аудіоархіву; автоматичне оповіщення про виникнення надзвичайних ситуацій відповідних служб і організацій, надання візуальної інформації з місць установки телекамер; відновлення ходу подій на основі записаних відеоматеріалів; інтеграція відеоінформації з інформацією інших автоматизованих систем міської інфраструктури. Впровадження програми «Безпечне місто» дозволило: максимально підвищити безпеку на вулицях і дорогах міста; охопити основні магістралі міста, перехрестя, місця проведення громадських заходів; покращити управління дорожнім рухом в місті; більш оперативно і обґрунтовано вирішувати спірні ситуації при ДТП; ефективно боротися з кримінальними та терористичними загрозами; здійснювати моніторинг ситуації і контроль у дворах багатоквартирних будинків, під'їздах та ліфтах. Міста України підключаються до програм «Безпечне місто» (Safe City) і «Розумне місто» (Smart City), які були запроваджені в 1996 р. на рівні країн ООН, зокрема на підстав реалізації Програми підвищення безпеки у містах ООН-Хабітат. Станом на 2020 р. ця Програма діяла у 77 містах 24 країн, сьогодні вона запровадження в столицях і великих містах практично всіх європейських країн.

Основним завданням програми «Безпечне місто» є створення можливостей для оперативного відстеження через камери відеоспостереження обстановки в публічних місцях, маршрутів руху транспортних засобів, здійснення контролю за роботою компонентів міської інфраструктури, інформування громадян про безпекову ситуацію, в тому числі оповіщення про сигнал тривоги та інформування про розміщення найближчих укріплень.

Найважливішими завданнями Програми на сьогоднішній день є:

1) відеоспостереження за публічними місцями та стратегічними об'єктами інфраструктури – забезпечення безпеки громадян, попередження порушення громадського порядку, в тому числі, в місцях масового перебування людей, забезпечення захисту важливих для життєдіяльності, стратегічних, а також небезпечних об'єктів, забезпечення зібрання доказової бази у випадку здійснення правопорушень;

2) встановлення пристроїв з додатковими функціональними можливостями, які сприяють забезпеченню безпеки – датчики сповіщення, системи розпізнавання обличчя та номерних знаків автотранспорту, кнопки виклику поліції, гучномовці через які здійснюється інформування населення, тощо;

3) забезпечення оперативної комунікації органів місцевого самоврядування та служб поліції, ДСНС, служб швидкої допомоги, приватних охоронних структур з метою реагування на порушення публічного порядку, вчинення злочинів, що посягають на здоров'я, майно громадян та завдають шкоду муніципальному майну.

Реалізація програми «Безпечне місто» здійснена в багатьох населених пунктах України. Першими з них були Одеса, Харків, Дніпро, Київ, Вінниця, Маріуполь, сьогодні вона впроваджується на рівні міст та містечок а також в об'єднаних територіальних громадах (далі – ОТГ). Такі програми є складовими Програм економічного і соціального розвитку міста (містечка), ОТГ, що затверджуються на пленарних засіданнях місцевих рад (п. 22 ч. 1 ст. 26, п. 1 п. «а» ст. 27, п. 16 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Наприклад, Програма економічного і соціального розвитку міста Маріуполя на 2020 р. передбачала, зокрема, виділення субвенцій на придбання технічних засобів для вдосконалення апаратно-програмного комплексу відеоспостереження Єдиного аналітичного сервісного центру Головного управління Національної поліції в області, придбання технічних засобів для Управління патрульної поліції, ремонт приміщень для поліцейських станцій⁶. Аналогічні Програми затверджені в інших населених пунктах.

Водночас практика підготовки таких цільових програм нині є невпорядкованою. Так, в одних випадках ініціаторами та головними розробниками таких програмних документів виступають відповідні територіальні органи поліції, в інших – програмні документи розробляються виконавчими органами місцевих рад. Застосовуються

⁶ Про Програму економічного і соціального розвитку м. Маріуполя на 2020 р. : Рішення Маріупольської міської ради від 24 грудня 2019 р. № 7/48-4777. Офіційний сайт Маріупольської міської ради. URL: <https://mariupolrada.gov.ua/uploads/16/82324-7.48-4777.pdf>. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

різні підходи до визначення назв цих програмних документів, їх структури, змістовного наповнення, кола головних виконавців і співвиконавців тощо. Різним є рівень якості затверджуваних програм: деякі з них є достатньо змістовними, деякі мають скоріше формальний характер і містять суттєві недоліки.

Аналізуючи практику реалізації повноважень органів місцевого самоврядування стосовно затвердження цільових програм, спрямованих на розвиток безпечного середовища, керівниця програмної ініціативи «Безпека громад» Експертного центру з прав людини У. Шадська констатувала, що такі програми сьогодні діють практично в кожній громаді, проте їхня ефективність перебуває під сумнівом. Це зумовлено передусім застарілим підходом до розроблення програми, формування її змісту та реалізації. Зокрема, здебільшого основний фокус роблять на попередженні злочинності (кримінальних та адміністративних правопорушень), проте не враховують велику кількість можливих або наявних загроз для місцевого населення⁷.

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

⁷ Шадська У. Безпека громади – пошук спільних рішень : навчальний посібник. Київ, 2018. С. 79-82. URL: https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/Bezpeka_Hromad.pdf. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

насильства в сім'ї; безпека у школі; безпека дорожнього руху; екологічна безпека; пожежна безпека; профілактичні заходи; попередження інфекційних хвороб; протидія наркоманії та алкоголізму.

Врахування позитивного досвіду інших країн щодо підготовки програмних документів з питань публічної безпеки громад може виявитися корисним для України. При цьому покращенню наявних підходів до планування і програмування у цій сфері 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, примірну структуру зазначених програм з урахуванням необхідності підтримання безпечних умов у різних сферах життєдіяльності територіальних громад. З огляду на коло завдань і повноважень центральних органів виконавчої влади такі Методичні рекомендації доцільно затвердити спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства розвитку громад і територій України.

Проект «Поліцейський офіцер громади». Одним із засобів налагодження взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами стосовно забезпечення публічної безпеки громад є створення при органах місцевого самоврядування відповідних міжвідомчих колегіальних органів (комісій, робочих груп тощо), до складу яких входять представники різних органів і служб. Зокрема, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 38) до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено утворення комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності. Реалізуючи свої повноваження щодо сприяння діяльності органів прокуратури, Служби безпеки, Національної поліції, органи місцевого самоврядування опосередковано впливають на стан публічної безпеки громад. Прикладом такого сприяння є, зокрема, участь органів місцевого самоврядування у реалізації проекту «Поліцейський офіцер громади», що започаткований у 2019 р. за ініціативою Національної поліції України. Основною метою цього проекту є забезпечення кожної територіальної громади окремим офіцером поліції, який не тільки працюватиме на території певної громади, але й житиме там. Головними завданнями поліцейського офіцера громади є орієнтація на потреби місцевого населення, підтримка постійного контакту з мешканцями, щоденне забезпечення порядку на своїй території, своєчасне реагування на проблеми громади та запобігання вчиненню правопорушень. При цьому за умовами проекту за підтримки

об'єднаних територіальних громад та донорських коштів поліцейський офіцер громади отримує облаштоване службове приміщення та робоче місце, службовий автомобіль, паливно-мастильні матеріали тощо⁸. Задля створення сприятливих умов діяльності поліцейських офіцерів громад органи місцевого самоврядування, на території яких реалізується зазначений проєкт, приймають правові акти щодо налагодження співпраці з поліцейськими офіцерами. Наприклад, рішенням Ічнянської міської ради затверджено Програму «Поліцейський офіцер громади» на 2020–2021 рр., якою передбачено комплекс заходів, що здійснюються на місцевому рівні задля підтримки діяльності поліцейського офіцера на території Ічнянської міської об'єднаної територіальної громади. Програмою обумовлено, що громада повідомляє поліцейським офіцерам 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; допомозі людям похилого віку та попередженню правопорушень щодо них; створенню маршрутів патрулювання з урахуванням думки громади; протидії негативним соціальним явищам (алкоголізм, наркоманія); популяризації здорового способу життя; профілактиці правопорушень у сфері благоустрою; правовій освіті дітей та дорослих; протидії жорстокому поводженню з тваринами; розшуку зниклих дітей, дорослих, які заблукали. Для створення умов щодо ефективного виконання поліцейським офіцером громади своїх обов'язків передбачено фінансування за рахунок коштів місцевого бюджету таких заходів, як придбання оргтехніки; облаштування кабінетів меблями; придбання автотранспортного засобу; придбання паливно-мастильних матеріалів для службового автотранспорту поліцейського офіцера громади; оплата послуг з технічного обслуговування та поточного ремонту автотранспорту, встановлення та обслуговування додаткового обладнання на службовий автотранспорт поліцейського офіцера громади. Така співпраця між органами місцевого самоврядування та органами поліції відповідає європейській практиці налагодження взаємодії поліції з населенням та місцевою владою заради спільного безпечного простору.

Для позначення такої взаємодії традиційно вживається англійський термін “Community Policing” (CoP). “Community Policing” – це підхід до щоденної роботи поліції, побудований на принципах постійної

⁸ В Україні запустили проєкт «Поліцейський офіцер громади». Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zapustili-proekt-policejskijoficer-gromadi>; Поліцейський офіцер громади. Офіційний сайт Національної поліції України. URL: <https://www.npu.gov.ua/ya-tut.html>. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

комунікації, де поліція та місцева громада відчувають спільну відповідальність за безпеку, місцеві проблеми вирішуються у взаємодії з населенням та відповідальними органами влади, 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 США⁹. У ракурсі досліджуваного аспекту слід також звернути увагу на те, що останніми роками в Україні набула поширення практика укладання між органами місцевого самоврядування та територіальними органами Національної поліції меморандумів про співпрацю (взаємодію), у рамках яких ці органи засвідчують готовність докласти спільних зусиль для підвищення рівня правопорядку та публічної безпеки, визначають певні форми взаємодії у цьому напрямі. Зазначена практика загалом заслуговує схвальної оцінки, проте на рівні законодавства немає положень щодо можливості укладання таких документів та окреслення їх змісту. Водночас і на органи Національної поліції, і на органи місцевого самоврядування поширюються приписи ч. 2 ст. 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. При цьому питання про можливість кваліфікації відповідних дій органів місцевого самоврядування та Національної поліції як таких, що здійснюються в межах дискреційних повноважень, має дискусійний характер. Можна припустити, що саме через це під час укладання меморандумів про взаємодію зазначені органи іноді обумовлюють, що вони розглядають меморандум як декларацію про наміри, що не приводять до можливих юридичних чи фінансових наслідків або зобов’язань для будь-кого з них. 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 задля 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 муніципалітету і департаменту поліції в галузі попередження протиправних дій, які порушують

⁹ Взаємодія поліції та громади (“Community Policing”). URL: https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/com_pol.pdf. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

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 вищезазначених завдань; форми та інструменти для оцінки виконання поставлених завдань та усунення будь-яких виявлених недоліків; строк дії угоди; надання фінансування. Подібний підхід може бути передбачено 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 наявної практики укладання відповідних документів, а також сприятиме подальшому розвитку такої практики та більш ефективній взаємодії цих органів.

Фінансування діяльності поліцейського громади. Відповідно до ст. 105 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII фінансування і матеріально-технічне забезпечення поліції здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, не заборонених законом. При цьому, як зазначено в ч. 5 ст. 105 Закону, виконками сільських, селищних, міських рад безоплатно надають органам і підрозділам поліції службові приміщення, обладнані меблями і засобами зв'язку, транспорт та інші матеріально-технічні засоби. Як було зазначено вище у рамках виконання проекту «Поліцейський офіцер громади» було прийнято місцеві програми реалізації проекту «Поліцейський офіцер громади» на певний бюджетний рік в межах затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування, що передбачено п. 22 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 № 280/97-ВР. А з огляду на те, що діяльність поліції фінансується з держбюджету, найприйнятнішим варіантом фінансування цього проекту є надання субвенції з місцевого бюджету до державного бюджету в рамках виконання місцевих програм. Після отримання зазначених надходжень (міжбюджетних трансфертів на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів) розпорядник коштів держбюджету має внести зміни до спецфонду кошторису в частині доходів та відповідних видатків за процедурою, визначеною для внесення змін за власними надходженнями. В обліку виконання державного бюджету зазначені операції мають знайти своє відображення як доходи за кодом бюджетної класифікації доходів 41010600 «Субвенція з місцевого бюджету державному бюджету на

виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів»¹⁰.

Проект «Поліцейський охорони закладів освіти». Новою формою взаємодії органів місцевого самоврядування та поліції є створення та запровадження проекту «Поліцейський охорони закладів освіти». З моменту початку збройної агресії на територію України питання створення безпекового середовища в публічних місцях стало вкрай актуальним, особливо в закладах освіти України (перед усім школах, ліцейх, коледжах) де отримують освіту діти.

22 грудня 2023 року Кабінет Міністрів України затвердив постанову «Про внесення зміни до категорій об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах».

Ця постанова передбачає, що заклади освіти державної і комунальної форм власності охоронятиме поліція охорони. Постанова доповнює категорії об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах (затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 р. № 975), новим пунктом «19. Заклади освіти державної та комунальної власності». Це розширює перелік об'єктів, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах.

На засіданні уряду 7 квітня 2023 року було ухвалено Концепцію безпеки закладів освіти. В Концепції зроблено акцент на необхідності вирішення низки проблем безпекового середовища в закладах освіти, які покладаються на органи Національної поліції, а саме:

- відсутність 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;
- відсутність належної організації пропускового режиму в закладах освіти (огорожа, стаціонарні металодетектори, система контролю доступу);
- недостатній рівень охоплення закладів освіти превентивними поліцейськими послугами, спрямованими на запобігання та попередження вчинення правопорушень;
- незнання учасниками освітнього процесу правил безпечної поведінки в побуті та правил дорожнього руху.

Одним із шляхів створення безпечної інфраструктури закладів освіти визначено – забезпечення в установленому порядку охорони

¹⁰ Поліцейський офіцер громади: хто і як фінансує? Бюджетна бухгалтерія, жовтень, 2022. № 38. <https://buhgalter.com.ua/articles/diyalnist-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya/politseyskiy-ofitser-gromadi-hto-i-yak-finansuye>. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

закладів освіти із залученням поліції охорони, встановлення у закладах освіти комплексу тривожної сигналізації з підключенням до пунктів централізованого спостереження та реагування, встановлення стаціонарних металодетекторів, облаштування необхідних огорож та здійснення інших інфраструктурних заходів щодо організації безпеки закладів освіти.

Завданням Концепції безпекового середовища яке покладається на виконання Національної поліції є: посилення поліцейської присутності у закладах освіти з наданням ефективних поліцейських послуг щодо недопущення вчинення правопорушень учасниками освітнього процесу та стосовно них; запровадження системи раннього попередження та евакуації учасників освітнього процесу в разі нападу, ризику нападу на заклад освіти або іншої небезпеки; впровадження алгоритму дій у разі виникнення небезпечних ситуацій, виявлення вибухонебезпечних та інших підозрілих предметів у закладі освіти; удосконалення нормативно-правової бази у сфері громадської безпеки в частині підвищення ефективності попередження та недопущення вчинення правопорушень в закладах освіти.

Одним із шляхів реалізації цієї Концепції, що є наряду пов'язаний з діяльністю Національної поліції є запровадження в закладах освіти посади поліцейського охорони закладів освіти, яка буде створена в структурі Поліції охорони. Поліція охорони є структурним озброєним підрозділом Національної поліції України, тому є компетентною у створенні безпечних умов навчання. За безпеку дітей відповідатиме спеціально підготовлений співробітник, який пройшов ретельний відбір, медичне, психологічне обстеження та спеціалізоване навчання. Такий поліцейський разом з педагогами буде здійснювати пропускний режим, забезпечувати публічний порядок та безпеку, реагувати на звернення або повідомлення учнів та вчителів, а також відповідатиме за направлення всіх учасників навчального процесу до укриттів.

В підсумку слід зазначити, що запровадження в закладах освіти посади поліцейського охорони закладів освіти є одним із шляхів реалізації Концепції безпекового середовища. Такий поліцейський разом з педагогами буде здійснювати пропускний режим, забезпечувати публічний порядок та безпеку, реагувати на звернення або повідомлення учнів та вчителів, а також відповідатиме за направлення всіх учасників навчального процесу до укриттів. Основними завданнями такого поліцейського стане: виявлення порушників правил перебування в закладі освіти, вживати заходів припинення їх поведінки та притягнення до відповідальності; надання учасниками освітнього процесу інформацію щодо об'єктів інфраструктури забезпечення закладу освіти (бомбосховища, аварійних виходів та ін); забезпечення можливості швидкого доступу учасниками освітнього процесу до бомбосховища; життя евакуаційних заходів у випадку виявлення небезпечних предметів,

загрози життю та здоров'ю учасникам освітнього процесу; вжиття заходів щодо недопущення вжиття в закладі освіти спиртних (алкогольних напоїв) та наркотичних засобів; вжиття заходів профілактики, припинення цькування (булінгу) відносно дитини в закладі освіти та за його межами; вжиття заходів профілактики, припинення насильства відносно дитини в закладі освіти та за його межами.

ВИСНОВКИ

Під взаємодією Національної поліції України з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки під час антитерористичної операції необхідно розуміти засновану на законодавчих та підзаконних нормативних актах узгоджену за цілями, часом, місцем проведення діяльність між суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, що випливає з організаційної діяльності спеціально створених координаційних органів, та іншими рівноправними незалежними один від одного державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю з метою їх погодженого функціонування щодо захисту прав, свобод та забезпечення безпеки громадян, запобігання і припинення терористичних актів та інших правопорушень шляхом найбільш доцільного поєднання форм і методів, властивих даним суб'єктам. З урахуванням аналізу позитивного зарубіжного досвіду в Україні доцільно розробити типову програму взаємодії органів місцевого самоврядування на регіональному рівні з поліцією та іншими органами влади щодо створення безпекового середовища, в якій доцільно визначити: правові засади взаємодії; напрямки взаємодії; форми, засоби та способи взаємодії; порядок спільного фінансування безпекових програма взаємодії у цій сфері.

АНОТАЦІЯ

У статті застосовано науково-методологічний підхід до аналізу перспективних проєктів взаємодії органів місцевого самоврядування з поліцією та іншими органами щодо забезпечення правопорядку в умовах воєнного стану.

Метою дослідження є – з'ясування перспективних проєктів взаємодії органів місцевого самоврядування з поліцією та іншими органами у щодо створення безпекового середовища та засобів організаційного та економічного їх забезпечення. Завданнями дослідження в межах його мети є: з'ясування правових підстав та форм взаємодії ОМС та поліції у сфері забезпечення життєдіяльності регіону; визначення перспективних проєктів взаємодії органів місцевого самоврядування з поліцією та іншими органами у щодо створення безпекового середовища, які були реалізовані та плануються до реалізації та шляхів їх фінансування.

Висновки дослідження. В результаті дослідження встановлено, що Під взаємодією Національної поліції України з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки під час антитерористичної операції необхідно розуміти засновану на законодавчих та підзаконних нормативних актах узгоджену за цілями, часом, місцем проведення діяльність між суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, що впливає з організаційної діяльності спеціально створених координаційних органів, та іншими рівноправними незалежними один від одного державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю з метою їх погодженого функціонування щодо захисту прав, свобод та забезпечення безпеки громадян, запобігання і припинення терористичних актів та інших правопорушень шляхом найбільш доцільного поєднання форм і методів, властивих даним суб'єктам. З'ясовано, що з урахуванням аналізу позитивного зарубіжного досвіду в Україні доцільно розробити типову програму взаємодії органів місцевого самоврядування на регіональному рівні з поліцією та іншими органами влади щодо створення безпекового середовища, в якій доцільно визначити: правові засади взаємодії; напрямки взаємодії; форми, засоби та способи взаємодії; порядок спільного фінансування безпекових програм взаємодії у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Brezovnik B., Hoffman I., Kostrubiec Ja. Local Self-Government in Europe. *Institute for Local Self-Government Maribor*, 2021. 445 p.
2. Emese P. Models of Legal Supervision over Local SelfGovernments in Continental Europe (Excluding France). *Pécs Journal of International and European Law*. № 2. 2018. P. 6–20.
3. Slavinskaite N. The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe. *Global Journal of Business Economics and Management Current Issues*. 2017. № 7(1):69. URL: https://www.researchgate.net/publication/316067928_Fiscal_decentralization_in_Central_and_Eastern_Europe (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).
4. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
6. Про Національну поліцію: Закон України № 580 від 02.07.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

8. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст.106.

9. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022. URL: https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397_ (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

10. Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 липня 2020 року № 573. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

11. 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 23 грудня 2021 року № 1456. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1456-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

12. 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 року № 2123-IX. *Офіційний вісник України офіційне видання* від 13.05.2022 року, № 37. Стор. 64. Ст. 1977.

13. Basko, A., Nestertsova-Sobakar, O., & Kaliman, M. (2024). Interaction between local governments and the police in ensuring the vital functions of the region and creating a secure environment under martial law: legal and economic aspects. *Baltic Journal of Economic Studies*, 10(1), 11-19. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2024-10-1-11-19>.

14. Про Програму економічного і соціального розвитку м. Маріуполя на 2020 р. : Рішення Маріупольської міської ради від 24 грудня 2019 р. № 7/48-4777. *Офіційний сайт Маріупольської міської ради*. URL: <https://mariupolrada.gov.ua/uploads/16/82324-7.48-4777.pdf>. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

15. Шадська У. Безпека громади – пошук спільних рішень : навчальний посібник. Київ, 2018. С.79-82. URL: https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/Bezpeka_Hromad.pdf. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

16. В Україні запустили проєкт «Поліцейський офіцер громади». Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zapustili-proekt-policejskijoficer-gromadi>; Поліцейський офіцер громади. *Офіційний сайт Національної поліції України*. URL: <https://www.npu.gov.ua/ya-tut.html>. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

17. Про затвердження Програми «Поліцейський офіцер громади» Ічнянської міської територіальної громади на 2021 – 2023 роки: Рішення Ічнянської міської ради від 21 липня 2021 року. *Офіційний сайт Ічнянської міської територіальної громади*. URL: https://ichnya.cg.gov.ua/web_docs/7828/2021/07/docs/83%20%D0%9F%D1%80. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

18. Взаємодія поліції та громади (“Community Policing”). URL: https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/com_pol.pdf. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

19. Меморандум про співпрацю та партнерство між Головним управлінням Національної поліції в Київській області та Узинської 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>. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

20. Zákon ze dne 17. července 2008 o Policii České republiky, 273/2008 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2008-273>. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

21. Поліцейський офіцер громади: хто і як фінансує? Бюджетна бухгалтерія, жовтень, 2022. № 38. <https://buhgalter.com.ua/articles/diyalnist-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya/politseyskiy-ofitser-gromadi-hto-i-yak-finansuye>. (дата звернення: 15 грудня 2023 р.).

22. Про схвалення Концепції безпеки закладів освіти: Розпорядження КМУ від 7 квітня 2023 р. № 301-р. *Офіційний вісник України* офіційне видання від 20.04.2023 р. № 40. Стор. 89. Ст. 2182.

Information about authors:

Myroniuk Roman Victorovich,

Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Administrative Law, Process and Administrative Activity
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs
26, Gagarin Avenue, Dnipro, 49005, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0002-9620-5451>

Myroniuk Stanislava Anatolievna,

Candidate of Law,
Senior Lecturer of the Department of Tactical and Special Training
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs
Gagarin Avenue, 26, Dnipro, 49005, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0001-6462-2173>