

ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ЧОЛАК ВІТАЛІЙ ДМИТРОВИЧ**

УДК 342.9:351.74(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ НА  
ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ**

081 – Право

08 – Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів та текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ **В.Д. Чолак**

Науковий керівник: **Корнієнко Максим Вікторович**, доктор юридичних наук, професор.

**Одеса – 2026**

## АНОТАЦІЯ

*Чолак В.Д. Адміністративно-правове регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Одеський державний університет внутрішніх справ, Одеса, 2026.

Дисертаційне дослідження присвячене комплексному аналізу адміністративно-правових засад забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях України в умовах триваючої збройної агресії російської федерації та постконфліктного відновлення. На основі опрацювання значного масиву наукової літератури, міжнародно-правових актів, національного законодавства, відомчих нормативних документів, а також аналітичних матеріалів щодо функціонування сектору безпеки і оборони на деокупованих територіях проаналізовано сучасний стан правового регулювання та практики забезпечення публічної безпеки і правопорядку в деокупованих громадах.

Розкрито специфіку забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях крізь призму постконфліктного правового режиму, дефіциту довіри до інституцій, деформації соціальних зв'язків, інфраструктурних руйнувань, неконтрольованого обігу зброї, загроз диверсійно-розвідувальної діяльності агресора та необхідності одночасного документування воєнних злочинів і відновлення публічної влади. Показано, що у цих умовах йдеться не про «звичайний» правопорядок мирного часу, а про особливий режим публічно-управлінської діяльності держави, орієнтований на стабілізацію безпекового середовища, реінтеграцію населення та відновлення легітимності державної присутності.

Крізь призму співвідношення категорій «громадський/публічний порядок» та «громадська/публічна безпека» проаналізовано термінологічні підходи у законодавстві та доктрині, обґрунтовано доцільність використання

категорії «публічна безпека та порядок» саме в контексті деокупованих територій як такої, що найбільш повно відображає масштаб завдань держави та орієнтацію на міжнародні стандарти. На основі узагальнення наукових позицій і практики діяльності суб'єктів сектору безпеки здійснено систематизацію основних загроз публічній безпеці та порядку на деокупованих територіях, виокремлено їх пролонгований, комплексний характер та залежність від інституційної спроможності держави.

Правові основи забезпечення публічної безпеки та порядку розглядаються на міжнародному, конституційному, законодавчому та підзаконному рівнях. Показано, що Україна імплементує ключові міжнародні та європейські стандарти у сфері безпеки, прав людини та перехідного правосуддя, проте національне законодавство щодо деокупованих територій залишається фрагментарним. Науково обґрунтовано структуру джерел адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях за ієрархією юридичної сили (Конституція України, міжнародні договори, закони України, підзаконні нормативно-правові акти) та акцентовано особливу роль підзаконних актів у оперативному реагуванні на безпекові виклики.

Окреслено систему суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях із урахуванням концепції багаторівневого врядування. Сформовано уявлення про функціональний розподіл повноважень між суб'єктами макрорівня (органи, що формують нормативно-ресурсний каркас і стратегічні рішення), мезорівня (правоохоронні органи, військові адміністрації, органи місцевого самоврядування, які трансформують стратегії в комплекс практичних стабілізаційних заходів) та мікрорівня (територіальні громади, громадські організації, громадські формування, волонтерські ініціативи, місцеві медіа), що виконують стабілізаційні, превентивні, комунікаційні та моніторингові функції.

У дисертаційному дослідженні встановлено, що традиційні адміністративно-правові категорії форм і методів діяльності публічної

адміністрації зберігають аналітичну придатність для характеристики правоохоронної діяльності на деокупованих територіях, однак набувають специфічного змістового наповнення, зумовленого потребами відновлення публічної влади, стабілізації безпекового середовища та формування довіри населення. Узагальнено доктринальні підходи до розуміння форм і методів діяльності публічної адміністрації та доведено їх евристичність для опису правоохоронних процесів у нормативно-юридичному та організаційно-прикладному вимірах. На нормативному та прикладному рівнях показано, що форми і методи діяльності правоохоронних органів на деокупованих територіях визначаються режимом воєнного стану, урядовими порядками, спільними актами військового командування і військових адміністрацій, а також процедурними регламентами стабілізаційного характеру.

У роботі сформульовано авторські визначення понять форм і методів діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях, обґрунтовано доцільність поєднання правових та організаційних форм як взаємодоповнюючих інструментів стабілізації, а також запропоновано авторську класифікацію адміністративно-запобіжних заходів за критеріями їх функціональної спрямованості та впливу на стан публічної безпеки. Підкреслено субсидіарний характер адміністративного примусу та його співвіднесеність із методом переконання, що забезпечує баланс між добровільною правослухняністю та необхідністю застосування примусових заходів.

Окремий акцент зроблено на дослідженні взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку в умовах деокупації. На основі аналізу законодавства, міжвідомчих актів, практики діяльності координаційних органів, а також європейських підходів до багаторівневого та партисипативного врядування виділено основні напрями взаємодії: координаційно-управлінський, інформаційно-аналітичний, цивільно-захисний, оперативно-службовий, соціально-гуманітарний (зокрема на засадах community policing). Розкрито проблеми формалізації діяльності

консультативно-дорадчих органів у сфері публічної безпеки і відновлення, відсутності чітких процедур, результативних показників і персоніфікованої відповідальності за реалізацію ухвалених рішень.

Важливою складовою дослідження є характеристика організаційних, кадрових, інформаційно-аналітичних та ресурсних аспектів забезпечення публічної безпеки на деокупованих територіях. Розглянуто питання формування кадрового резерву для роботи в постконфліктному середовищі, удосконалення системи професійної та службової підготовки персоналу сектору безпеки і оборони, розвитку мобільних форм поліцейської присутності, розгортання систем відеоспостереження й ситуаційних центрів, створення єдиної інформаційно-аналітичної інфраструктури взаємодії. Окрему увагу приділено ролі міжнародних партнерів та донорської підтримки в зміцненні спроможності правоохоронних органів і громад на деокупованих територіях.

На підставі всебічного аналізу нормативної бази й практики сформульовано комплекс конкретизованих рекомендацій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях. Запропоновано нормативно закріпити поняття «деокуповані території» саме на рівні закону; внести зміни до законодавства про Національну поліцію (зокрема щодо базової загальновійськової підготовки поліцейських); визначити адміністративно-правовий статус мобільних пунктів поліції; встановити стандарти розгортання та функціонування систем відеоспостереження і відеоаналітики. Окреслено пропозиції щодо прийняття низки підзаконних актів, зокрема «Порядку взаємодії суб'єктів публічного управління на деокупованих територіях України», «Порядку взаємодії правоохоронних органів щодо забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях України», а також підзаконного акту Кабінету Міністрів України, спрямованого на нормативне упорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів у сфері публічної безпеки та відновлення. Запропоновано доповнити законодавство про захист

персональних даних та інформаційну безпеку спеціальними нормами щодо обміну інформацією між суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях, інституційно закріпити міжвідомчі програми навчання Національної поліції України та Національної гвардії України, нормативно врегулювати координацію проєктної та грантової підтримки міжнародних донорів із органами публічної влади на місцевому рівні.

**Ключові слова:** публічна безпека, публічний порядок, деокуповані території, адміністративно-правове регулювання, Національна поліція України, сектор безпеки і оборони України, форми та методи діяльності, взаємодія, стабілізаційні заходи, постконфліктне відновлення.

## SUMMARY

Cholak V.D. Administrative and legal regulation of ensuring public safety and order in the deoccupied territories – Qualification scientific work in the form of a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081 - Law. - Odesa State University of Internal Affairs, Odesa, 2026.

The dissertation research is devoted to a comprehensive analysis of the administrative and legal principles of ensuring public security and order in the deoccupied territories of Ukraine in the conditions of the ongoing armed aggression of the Russian Federation and post-conflict restoration. Based on the processing of a significant amount of scientific literature, international legal acts, national legislation, departmental regulatory documents, as well as analytical materials on the functioning of the security and defense sector in the liberated territories, the current state of legal regulation and practice of ensuring public security and law and order in the deoccupied communities is analyzed.

The specifics of ensuring public security and order in the deoccupied territories are revealed through the prism of the post-conflict legal regime, lack of trust in institutions, deformation of social ties, infrastructure destruction,

uncontrolled circulation of weapons, threats of sabotage and intelligence activities of the aggressor and the need for simultaneous documentation of war crimes and restoration of public power. It is shown that in these conditions we are not talking about the “usual” peacetime legal order, but about a special regime of public and administrative activity of the state, focused on stabilizing the security environment, reintegration of the population and restoration of the legitimacy of the state presence.

Through the prism of the correlation of the categories “public/public order” and “public/public security”, terminological approaches in legislation and doctrine are analyzed, the expediency of using the category “public security and order” precisely in the context of the deoccupied territories is substantiated as such, which most fully reflects the scale of the state’s tasks and orientation towards international standards. Based on the generalization of scientific positions and the practice of the security sector entities, the main threats to public security and order in the liberated territories are systematized, their prolonged, complex nature and dependence on the institutional capacity of the state are highlighted.

The legal framework for ensuring public security and order is considered at the international, constitutional, legislative and regulatory levels. It is shown that Ukraine implements key international and European standards in the field of security, human rights and transitional justice, however, national legislation on the deoccupied territories remains fragmentary. The structure of the sources of administrative and legal regulation of ensuring public security and order in the deoccupied territories according to the hierarchy of legal force (Constitution of Ukraine, international treaties, laws of Ukraine, regulatory legal acts) is scientifically substantiated and the special role of regulatory acts in the operational response to security challenges is emphasized.

The system of subjects of ensuring public security and order in the deoccupied territories is outlined, taking into account the concept of multi-level governance. An idea of the functional division of powers between subjects of the macro-level (bodies that form the regulatory and resource framework and strategic decisions), meso-level (law enforcement agencies, military administrations, local self-government bodies

that transform strategies into a set of practical stabilization measures) and micro-level (territorial communities, public organizations, public formations, volunteer initiatives, local media) that perform stabilization, preventive, communication and monitoring functions is formed.

The dissertation study established that traditional administrative and legal categories of forms and methods of public administration activity retain analytical suitability for characterizing law enforcement activities in the deoccupied territories, but acquire a specific content, determined by the needs of restoring public authority, stabilizing the security environment and building public trust. The doctrinal approaches to understanding the forms and methods of public administration activity are generalized and their heuristics for describing law enforcement processes in the normative-legal and organizational-applied dimensions are proven. At the normative and applied levels, it is shown that the forms and methods of law enforcement activities in the liberated territories are determined by the martial law regime, government orders, joint acts of the military command and military administrations, as well as procedural regulations of a stabilization nature. The work formulates the author's definitions of the concepts of the forms and methods of law enforcement activities in ensuring public security and order in the deoccupied territories, justifies the expediency of combining legal and organizational forms as complementary stabilization tools, and also proposes the author's classification of administrative and preventive measures according to the criteria of their functional orientation and impact on the state of public security. The subsidiary nature of administrative coercion and its correlation with the method of persuasion, which ensures a balance between voluntary obedience to the law and the need to apply coercive measures, are emphasized.

A special emphasis is placed on the study of the interaction of subjects of ensuring public security and order in the conditions of de-occupation. Based on the analysis of legislation, interagency acts, the practice of coordination bodies, as well as European approaches to multi-level and participatory governance, the main areas of interaction are identified: coordination and management, information and



analytical, civil protection, operational and service, social and humanitarian (in particular, on the basis of community policing). The problems of formalization of the activities of consultative and advisory bodies in the field of public security and recovery, the lack of clear procedures, effective indicators and personalized responsibility for the implementation of adopted decisions are revealed.

An important component of the study is the characterization of organizational, personnel, information-analytical and resource aspects of ensuring public security in the deoccupied territories. The issues of forming a personnel reserve for work in a post-conflict environment, improving the system of professional and service training of personnel in the security and defense sector, developing mobile forms of police presence, deploying video surveillance systems and situational centers, creating a unified information-analytical infrastructure of interaction are considered. Special attention is paid to the role of international partners and donor support in strengthening the capacity of law enforcement agencies and communities in the deoccupied territories. Based on a comprehensive analysis of the regulatory framework and practice, a set of specific recommendations has been formulated to improve the administrative and legal regulation of ensuring public security and order in the deoccupied territories. It is proposed to normatively consolidate the concept of "deoccupied territories" at the level of the law; to make amendments to the legislation on the National Police (in particular, regarding basic combined-arms training of police officers); determine the administrative and legal status of mobile police stations; establish standards for the deployment and operation of video surveillance and video analytics systems. Proposals are outlined for the adoption of a number of by-laws, in particular the "Procedure for Interaction of Public Administration Entities in the Deoccupied Territories of Ukraine", the "Procedure for Interaction of Law Enforcement Agencies in Ensuring Public Order and Security in the Deoccupied Territories of Ukraine", as well as a by-law of the Cabinet of Ministers of Ukraine aimed at the regulatory regulation of the activities of advisory and consultative bodies in the field of public security and recovery. It is proposed to supplement the legislation on personal data protection and information security with

special norms on the exchange of information between entities ensuring public security and order in the deoccupied territories, to institutionalize interdepartmental training programs of the National Police of Ukraine and the National Guard of Ukraine, and to normatively regulate the coordination of project and grant support of international donors with public authorities at the local level.

Keywords: public safety, public order, deoccupied territories, administrative and legal regulation, National Police of Ukraine, security and defense sector of Ukraine, forms and methods of activity, interaction, stabilization measures, post-conflict recovery.

## Список публікацій здобувача за темою дисертації:

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Чолак В.Д. Проблематика та шляхи визначення терміну «деокуповані території» в правовому полі України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2025. Том 36 (75) № 1. С. 127-132. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2025.1/21>
2. Чолак В.Д. Особливості правового регулювання у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях. *Право і суспільство*. 2025. № 5. Т. 2. С. 208-213. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.2.26>
3. Чолак В.Д. Адміністративно-правові засади взаємодії правоохоронних органів, державних інституцій та громадськості у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях. *Юридичний бюлетень*. 2025. № 39. С. 77-84. DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2025.39.08>
4. Чолак В.Д. Правові форми діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2026. № 1. С. 88-92. DOI <https://doi.org/10.32850/sulj.2026.1.15>

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

5. Чолак В.Д. Роль Конституції України у формуванні правової основи публічного управління на звільнених територіях. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матеріали XI міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 24 жовт. 2024 р.)*. Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2024. С. 212-313.
6. Чолак В.Д. Щодо визначення терміну «деокуповані території». *Державно-правові за сади формування безпекового середовища в Україні:*

*сучасні ви клики*: матеріали III всеукр. наук. конф. (м. Одеса, 18 груд. 2024 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2024. С. 380-382

7. Чолак В.Д. Методи забезпеченні публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях. *Кримінальний аналіз і кібербезпека: об'єднання зусиль для нових викликів*. матеріали міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 23 трав. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 219-222.

8. Чолак В.Д. Цивільно-захисний напрям як складова взаємодії у сфері забезпечення публічного порядку і безпеки на деокупованих територіях. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави* : матеріали XVII міжн.наук.-практ. інтернет-конф. (м. Одеса, 07 жовт. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 299-303

9. Чолак В.Д. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XII міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 24 жовт. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 312-314

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....</b>	<b>15</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>16</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ.....</b>	<b>28</b>
1.1. Поняття та сутність публічної безпеки та порядку в умовах деокупації.....	28
1.2. Правове регулювання публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях.....	56
Висновки до розділу 1.....	96
<b>РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ.....</b>	<b>100</b>
2.1. Суб'єкти забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях.....	100
2.2. Форми та методи діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях.....	129
2.3. Взаємодія правоохоронних органів з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях .....	151
Висновки до розділу 2.....	166
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ.....</b>	<b>171</b>

3.1. Адміністративно-правові та організаційні напрями вдосконалення забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях України.....	171
3.2. Шляхи вдосконалення адміністративно-правових механізмів взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях.....	193
Висновки до розділу 3.....	211
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	215
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	222
<b>ДОДАТКИ</b> .....	247

## **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

КМУ - Кабінет Міністрів України

МВС – Міністерство внутрішніх справ України

НПУ – Національна поліція України

НГУ – Національна гвардія України

ДСНС – Державна служба України з надзвичайних ситуацій

ДПСУ – Державна прикордонна служба України

ЗСУ – Збройні сили України

СБУ – Служба безпеки України

ДБР – Державне бюро розслідувань

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Станом на лютий 2022 року, до початку повномасштабного вторгнення, під російською окупацією перебувало 43,4 тисяч квадратних кілометрів території України, що становило 7,19 % від загальної площі держави, включаючи Автономну Республіку Крим та окремі райони Донецької і Луганської областей, окуповані з 2014 року. Упродовж першого місяця повномасштабної агресії (лютий–березень 2022 року) площа окупованих територій зросла до 128,7 тисяч квадратних кілометрів, або 21,32 % території України, що є максимальним показником за весь період війни. Разом із тим уже до грудня 2022 року внаслідок контрнаступальних дій Сил оборони України площа окупованих територій скоротилася до 108,6 тисяч квадратних кілометрів (17,99 %), що свідчить про деокупацію близько 20 тисяч квадратних кілометрів території лише протягом першого року повномасштабного вторгнення [1], зокрема було звільнено території Київської, Чернігівської та Сумської областей, а також значні частини Харківської та Херсонської областей.

У подальшому динаміка змін площ тимчасово окупованих територій була менш суттєвою: станом на грудень 2023 року вона становила 108,5 тисяч квадратних кілометрів, при цьому в межах літньої наступальної кампанії 2023 року було деокуповано 248,8 квадратних кілометрів територій. Водночас упродовж 2024–2025 років спостерігалось певне збільшення площі окупованих територій: до 111,8 тисяч квадратних кілометрів у грудні 2024 року та до 116,2 тисяч квадратних кілометрів у грудні 2025 року [1]. У той же час, від початку 2026 року було 460 квадратних кілометрів української території [2], що свідчить про динамічний характер процесів деокупації, показники яких є змінними та залежать від поточної воєнної обстановки.

Забезпечення публічної безпеки та порядку в умовах збройного конфлікту та після звільнення територій з-під тимчасової окупації належить до числа найскладніших державних завдань, від реалізації яких залежить



стабільність правопорядку, відновлення публічної влади, захист прав людини та загальна керованість територій. Досвід останніх років засвідчує, що на деокупованих територіях формується специфічний безпековий простір, у якому поєднуються наслідки збройної агресії, гуманітарні виклики, мінна небезпека, відсутність або фрагментарність інститутів влади, дефіцит поліцейських кадрів, деградація критичної інфраструктури та знижений рівень суспільної довіри.

Незважаючи на масштабність державних і міжнародних зусиль, стан публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях характеризується високим рівнем нестабільності, що проявляється у зростанні кількості правопорушень проти життя та здоров'я, майнових злочинів, непоодиноких випадків незаконного обігу зброї та боєприпасів, а також наявності ризиків диверсійної діяльності та колабораціонізму. У багатьох громадах значна частина населення перебуває у стані посттравматичного стресу, що також впливає на криміногенну ситуацію. Ці обставини обумовлюють потребу у спеціальних адміністративно-правових механізмах стабілізації, спрямованих на підтримання правопорядку, формування довіри до держави та відновлення керованості територій.

Відсутність чіткого визначення правового статусу деокупованих територій, особливостей реалізації публічної влади та специфіки адміністративно-правового режиму у зазначених умовах зумовлює неоднорідність правозастосовної практики, колізії між цивільно-правовими та воєнно-адміністративними режимами, а також різний рівень інституційної спроможності органів безпеки у різних регіонах. У свою чергу, процес відновлення деокупованих територій підкреслює визначальну роль адміністративно-правових механізмів стабілізації, що передбачають координацію діяльності правоохоронних органів, місцевої влади, військового командування та інституцій, відповідальних за гуманітарне реагування і соціальну підтримку населення.

Теоретико-методологічне підґрунтя дисертаційного дослідження сформовано на основі наукових праць вітчизняних науковців, у яких закладено основи розвитку адміністративно-правової науки. Вагомий внесок у формування наукового підґрунтя дослідження зробили В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Галуцько, С. Гусаров, А. Васильєв, Є. Додін, А. Денисова, Д. Калаянов, В. Колпаков, М. Корнієнко, О. Кузьменко, Р. Мельник, Х. Ярмач, наукові ідеї яких стали підґрунтям для осмислення адміністративно-правових механізмів забезпечення публічної безпеки та порядку, а також сприяли формуванню авторської концепції дослідження з урахуванням сучасних викликів, пов'язаних із деокупацією територій України.

Наукове осмислення зазначеної проблематики в Україні лише формується і носить переважно прикладний або галузевий характер. Проблематика забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях має комплексний характер, у зв'язку з чим у науковому дискурсі вона розглядається фрагментарно через аналіз окремих її складових. Зокрема, К. Анохіна, В. Варава, П. Гай-Нижник, Д. Золотухін, Н. Камінська, Б. Логвиненко, І. Малик, А. Мацко, А. Плаксун, В. Потапенко, Н. Ржевська, О. Скобельська, О. Циганов аналізували проблематику деокупованих територій та їх реінтеграції. Питання адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях досліджували В. Бондар, А. Плаксун, Г. Гончаренко, Ю. Нікітюк. Поняття публічної безпеки й порядку, повноваження суб'єктів та механізми міжінституційної взаємодії розглядали В. Фатхутдінов, В. Єна, С. Пономарьов, О. Батраченко, Р. Дмитрик, Д. Тихонова, С. Вітвіцький, А. Захарченко, А. Пишна, В. Кікінчук, А. Долинний, А. Бобкова, С. Алфьоров. Взаємодію Національної поліції з виконавчою владою, місцевим самоврядуванням та громадянським суспільством досліджували В. Гаращук, О. Безпалова, М. Іншин, О. Рябченко, В. Литвиненко. В умовах воєнного стану діяльність правоохоронних органів,

спеціальні режими безпеки та стабілізаційні заходи вивчали М. Котелюх, К. Бугайчук, О. Скобельська, Г. Муляр та ряд інших науковців.

У зазначених працях значна увага приділяється питанням національної безпеки, воєнного стану, територіальної оборони, державної служби та організації публічного управління, однак комплексного дослідження адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку саме на деокупованих територіях досі не проведено. Наявні роботи розглядають окремі аспекти діяльності поліції, місцевої влади, військових адміністрацій, правового режиму воєнного стану чи реінтеграції територій, але переважно поза контекстом стабілізаційної безпеки та адміністративно-правових форм її забезпечення.

Таким чином, наявність невирішених теоретико-правових та практичних проблем щодо визначення правового статусу деокупованих територій, особливостей адміністративно-правових режимів, форм і методів діяльності правоохоронних органів, нормативного забезпечення стабілізаційних заходів і взаємодії суб'єктів публічної влади зумовлює високу актуальність обраної теми дослідження та її значну практичну цінність у контексті відновлення державного суверенітету та правопорядку.

**Зв'язок з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано відповідно до положень Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020); Комплексному стратегічному плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки (Указ Президента України від 11 травня 2023 р. № 273/2023); Стратегія розвитку Національної поліції України на 2026—2030 роки а також в межах науково-дослідних робіт Одеського державного університету внутрішніх справ «Пріоритетні напрямки розвитку реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (державний реєстраційний номер № 0123U103538), а також науково-дослідницької роботи кафедри адміністративно-правових дисциплін Одеського державного університету

внутрішніх справ «Забезпечення адміністративно-правовими засобами прав і свобод людини і громадянина в Україні» (державний реєстраційний номер № 0125U001209). Тему дисертації затверджено Вченою радою Одеського державного університету внутрішніх справ 23.09.2024 р. (протокол № 2).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є комплексний аналіз адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях та напрацювання пропозицій з удосконалення такого регулювання в Україні.

Для досягнення вказаної мети необхідно розв'язати такі **завдання**:

- з'ясувати зміст та розкрити сутність поняття публічної безпеки та порядку в умовах деокупації;
- здійснити аналіз нормативно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях;
- визначити систему суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях;
- дослідити форми і методи діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях;
- розкрити особливості взаємодії правоохоронних органів з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях;
- обґрунтувати правові та організаційні напрями вдосконалення забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях України;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правових механізмів взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини у сфері адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях.

**Предметом дослідження** є адміністративно-правове регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях

**Методи дослідження.** обрані з урахуванням мети, об'єкта, предмета та завдань дисертаційного дослідження, а також специфіки правового режиму деокупованих територій в умовах триваючої збройної агресії та постконфліктного відновлення. Методологічною основою роботи є загальнонауковий діалектичний підхід, що передбачає аналіз адміністративно-правових явищ у їх розвитку, взаємозв'язку та взаємозумовленості, поєднання стабілізаційних і реінтеграційних завдань публічної адміністрації.

На основі системного та системно-структурного методів адміністративно-правове регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях розглядається як цілісна багаторівнева система, що включає сукупність норм права, інституцій сектору безпеки і оборони, форм і методів їх діяльності, а також механізми взаємодії між державними органами, військовим командуванням, органами місцевого самоврядування та громадянськістю (підрозділи 1.1; 1.2; 2.1; 2.2; 2.3; 3.1; 3.2). Застосування цього підходу дозволило окреслити ієрархію джерел правового регулювання, структуру суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях, а також виявити внутрішні та зовнішні зв'язки між ними. Логіко-нормативний (формально-юридичний) метод застосовано при аналізі чинного законодавства України, підзаконних і відомчих нормативно-правових актів, що визначають компетенцію суб'єктів сектору безпеки, порядок запровадження та реалізації особливих правових режимів, а також процедурні форми діяльності правоохоронних органів на деокупованих територіях. З його допомогою уточнено зміст базових категорій «деокуповані території», «публічна безпека», «публічний порядок», «адміністративно-правове регулювання», розмежовано форми і методи діяльності правоохоронних органів, встановлено співвідношення загальних і спеціальних норм у досліджуваній сфері (підрозділи 1.1; 1.2; 2.2; 3.1; 3.2). Порівняльно-правовий метод використано під час зіставлення положень міжнародно-

правових актів у сфері прав людини та міжнародного гуманітарного права з національним законодавством України, а також при аналізі впровадження європейських стандартів належного врядування, багаторівневого управління у практику забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях (підрозділи 1.1; 1.2; 2.2). Статистичний метод застосовано при обробці та узагальненні офіційних даних Офісу Генерального прокурора, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України та інших органів сектору безпеки і оборони щодо стану злочинності, адміністративних правопорушень, незаконного обігу зброї, наслідків мінування та інших загроз публічній безпеці на деокупованих територіях. Використання цього методу дозволило виявити тенденції зміни криміногенної ситуації, структуру правопорушень та їх просторовий розподіл (підрозділи 2.1; 3.1). Метод моделювання та структурно-функціональний підхід застосовано під час побудови авторської моделі ієрархічної системи нормативно-правових актів у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях, класифікації суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку за рівнями функціонування, розроблення класифікації адміністративно-запобіжних заходів, а також формулювання пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правових механізмів взаємодії суб'єктів досліджуваної сфери (підрозділи 2.1; 2.2; 3.2).

*Нормативно-правову та теоретичну базу дисертації становлять Конституція України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, чинні закони України та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють сферу національної безпеки, правового режиму воєнного стану, статусу тимчасово окупованих і деокупованих територій, діяльності органів сектору безпеки і оборони, зокрема правоохоронних органів, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, а також відомчі нормативні акти МВС України та інших центральних органів виконавчої влади. Теоретичну основу дослідження складають праці вітчизняних і зарубіжних*

науковців у галузі адміністративного права, теорії держави і права, конституційного права, національної безпеки, поліцейської діяльності, прав людини та постконфліктного врядування.

*Емпіричну базу дослідження* становлять офіційні статистичні дані Офісу Генерального прокурора, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України, узагальнення правозастосовної практики, аналітичні звіти та огляди щодо функціонування сектору безпеки і оборони на деокупованих територіях, матеріали міжнародних організацій, залучених до відновлення безпеки та правопорядку в деокупованих громадах, а також практичні напрацювання консультативно-дорадчих органів при органах державної влади та органах місцевого самоврядування у сфері публічної безпеки та відновлення.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях України в умовах постконфліктного відновлення. У роботі сформульовано такі положення, що характеризуються науковою новизною:

*уперше:*

- сформульовано авторські визначення: «правове регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях», «суб'єкти забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях», «форми діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях», «методи діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях», «деокупована територія»;
- розроблено класифікацію суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях за трирівневою моделлю (макро-, мезо- та мікрорівень), що відображає розподіл стратегічних,

операційних та локально-комунікативних функцій у сфері безпеки; а також класифікацію напрямів взаємодії суб'єктів публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях, до яких віднесено координаційно-управлінський, інформаційно-аналітичний, цивільно-захисний, оперативно-службовий та соціально-гуманітарний напрями;

*удосконалено:*

- систематизацію загроз публічній безпеці та порядку на деокупованих територіях, до яких віднесено активізацію загальнокримінальної та організованої злочинності в умовах інституційного вакууму, різні форми колабораціонізму, неконтрольований обіг зброї, боєприпасів і вибухонебезпечних предметів, диверсійно-розвідувальну діяльність агресора із застосуванням сучасних засобів ураження, що дозволяє розглядати ці загрози як системні та пролонговані;

- наукові підходи до розуміння форм і методів діяльності публічної адміністрації та правоохоронних органів в умовах деокупованих територій, зокрема щодо поєднання правових і організаційних форм як взаємодоповнюючих інструментів стабілізації;

- теоретико-методологічні підходи до адміністративно-запобіжних заходів у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях, які поділено на: 1) режимно-превентивні заходи, спрямовані на створення безпечного середовища без індивідуальних юридичних наслідків для особи; 2) ідентифікаційно-контрольні заходи, що забезпечують фільтрацію та контроль після виникнення підозри або факту порушення публічного порядку; 3) стабілізаційно-припинювальні заходи, які поєднують превентивну й припинювальну функції з метою оперативного відновлення стійкості правопорядку та керованості території;

*дістало подальшого розвитку:*

- класифікація джерел правового регулювання забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях, яка встановлена за ієрархією юридичної сили (Конституція України; міжнародні договори; закони України;



підзаконні нормативно-правові акти) з виокремленням у межах підзаконного рівня указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, нормативних відомчих наказів органів сектору безпеки й оборони (у тому числі спільних), розпоряджень військових адміністрацій та місцевих органів влади;

- наукове бачення напрямів адміністративно-правового вдосконалення забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях, яке включає внесення змін до законодавства України;

- підходи до організаційного вдосконалення забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях через формування кадрового резерву, розвиток системи професійної та службової підготовки правоохоронних органів, орієнтованої на роботу в постконфліктному середовищі, розвиток мобільних форм поліцейської присутності, технологічну модернізацію (системи відеомоніторингу, ситуаційні центри, інтелектуальна відеоаналітика);

- обґрунтування напрямів удосконалення взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях, зокрема: прийняття підзаконних актів щодо порядку взаємодії суб'єктів публічного управління та правоохоронних органів; нормативного упорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів у сфері публічної безпеки та відновлення; уточнення правил обміну інформацією між суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку; інституційного закріплення спільних міжвідомчих програм навчання; нормативного врегулювання процедур координації проєктної та грантової підтримки міжнародних донорів з органами публічної влади на місцевому рівні.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

- *науковій діяльності* — як теоретична основа для подальшого дослідження окремих аспектів адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях (акт

впровадження від 03.04.2026 р.) ;

- *правотворчій діяльності* – для вдосконалення нормативно-правових актів щодо правового забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях;

- *правозастосовчій діяльності* – для вдосконалення адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях (акт впровадження від 30.03.2026 р.);

- *освітньому процесі* – для підготовки методичного забезпечення та викладанні навчальних дисциплін «Поліцейська діяльність», «Актуальні проблеми поліцейської діяльності» (акт впровадження від 02.04.2026 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Всі сформульовані у дисертації положення, висновки та рекомендації ґрунтуються на власних наукових результатах і дослідженнях здобувача.

**Апробація матеріалів дисертації.** Основні положення дисертації, отримані висновки і пропозиції автором висвітлювалися і обговорювалися на регіональних, всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях, форумах і круглих столах: XI міжнародній науково-практичній конференції «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» (м. Одеса, 24 жовтня 2024 р.); III всеукраїнській науковій конференції «Державно-правові за сади формування безпекового середовища в Україні: сучасні ви клики: матеріали» (м. Одеса, 18 грудня 2024 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Кримінальний аналіз і кібербезпека: об'єднання зусиль для нових викликів» (м. Одеса, 23 травня 2025 р.); XVII міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави» (м. Одеса, 07 жовтня 2025 р.); XII міжнародній науково-практичній конференції «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» (м. Одеса, 24 жовтня 2025 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертаційної роботи опубліковано у 9 наукових працях, з яких: 4 статті у фахових виданнях України, 5 тезах доповідей матеріалів науково-практичних заходів.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація композиційно складається з анотації, вступу, трьох розділів, що включають 7 підрозділів, висновків, списку використаних джерел, що включає 207 найменувань, 2 додатки. Повний обсяг дисертації становить 257 сторінка, з яких: основний текст – 206 сторінок, список використаних джерел – 25 сторінок, додатки – 11 сторінок.

## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ**

### **1.1. Поняття та сутність публічної безпеки та порядку в умовах деокупації**

Забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях є одним із ключових завдань держави у процесі їх реінтеграції. Відновлення контролю над такими регіонами супроводжується численними викликами, зокрема необхідністю ліквідації наслідків збройної агресії, відновленням правопорядку, боротьбою з криміногенними факторами та гарантуванням стабільності громадського життя. Ефективне вирішення цих питань вимагає розробки комплексних підходів до управління безпековими процесами та вдосконалення адміністративно-правового регулювання.

Проте для повного розуміння специфіки забезпечення безпеки в умовах деокупації необхідно насамперед визначити ключові терміни, які відіграють важливу роль у формуванні правового та практичного підходу до цього питання. Зокрема, слід дослідити сутність понять «публічна безпека» та «публічний порядок», їхнє співвідношення та значення у правовій доктрині. Також важливо проаналізувати, яким чином ці категорії відображені у чинному законодавстві України та міжнародній практиці. Також важливо проаналізувати терміни «деокупація» та «деокуповані території», оскільки вони мають значний вплив на визначення правового режиму таких регіонів.

Тематика деокупованих територій є відносно новою для правової, політичної та соціально-економічної сфер України, оскільки до 2014 року, коли розпочалася російська агресія, вона не була актуальною для нашої держави. Проте після тимчасової окупації частини українських територій та подальших воєнних дій ця проблема набула стратегічного значення, що зумовило потребу в її детальному дослідженні

Ефективна реінтеграція деокупованих територій неможлива без чіткого правового визначення основних понять, що використовуються в законодавстві, офіційних документах та наукових дослідженнях. Відсутність єдиних підходів до трактування окремих юридичних категорій, зокрема терміну «деокуповані території», ускладнює розробку стратегій відновлення суверенітету та уніфіковане правозастосування. Враховуючи це, першочерговим завданням є розробка комплексного підходу до визначення ключових понять, що поєднують би національні інтереси України з нормами міжнародного права. З цього приводу погоджуємося з О.О. Резніковою, яка підкреслює, що різноманітність і відсутність узгодженості термінів, що стосуються процесів забезпечення стійкості та використовуються в українському законодавстві й професійній літературі, ускладнюють формування єдиного розуміння поставлених державним керівництвом завдань і перешкоджають їх ефективному виконанню [3, с. 285-286].

В українському законодавстві закріплено чітке визначення терміну «тимчасово окупована Російською Федерацією територія України». Її правовий статус визначено статтею 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», де зазначається, що «це частини території України, в межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють фактичний контроль або в межах яких збройні формування Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль з метою встановлення окупаційної адміністрації Російської Федерації» [4].

Цим самим законом введено і поняття «деокупація», яке трактується як «комплекс заходів державної політики, наслідком яких є повна відсутність на території України, що була тимчасово окупована, збройних формувань Російської Федерації і окупаційної адміністрації Російської Федерації та встановлення загального ефективного контролю України на цій території (повернення тимчасово окупованої території під загальну юрисдикцію

України та відновлення конституційного ладу України на цій території)» [4]. Водночас слід констатувати, що безпосередня дефініція «деокупована територія» у зазначеному законі відсутня, що, на нашу думку, становить суттєву прогалину правового регулювання.

Законодавчо визначено, що пріоритетною метою державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях є саме їх деокупація [4]. При цьому сам процес деокупації супроводжується комплексом взаємопов'язаних правових, безпекових, соціальних та економічних викликів, що об'єктивно зумовлює потребу у детальному нормативному врегулюванні на загальнодержавному рівні. У цьому контексті деокупацію доцільно розглядати не лише як відновлення фактичного територіального контролю, а як багатовимірний процес повноцінного включення звільнених регіонів у загальнонаціональний простір. Йдеться про відновлення діяльності органів державної влади, забезпечення правопорядку та безпеки, а також створення умов для сталого соціально-економічного розвитку, правової адаптації та реінтеграції населення.

З огляду на зазначене, однією з ключових передумов ефективної реінтеграції таких територій є чітке визначення їх правового статусу, що безпосередньо впливає на реалізацію державної політики у сфері відновлення суверенітету, правопорядку та соціально-економічної стабільності. Відсутність уніфікованого законодавчого підходу до визначення поняття «деокуповані території» створює ризики правової невизначеності, що ускладнює процеси адміністративного управління, відновлення порушених прав громадян, забезпечення безпеки та міжнародної співпраці.

Юридично визначений статус деокупованих територій є необхідною умовою для формування ефективних механізмів їх поетапної інтеграції в загальнодержавний простір, зокрема у частині відновлення функціонування державних інституцій, здійснення виборчих процедур, судочинства та реалізації принципу верховенства права.

Станом на момент підготовки цього дослідження чинне законодавство України не містить офіційного тлумачення терміну «деокупована територія», незважаючи на його активне використання у нормотворчій практиці. Водночас упродовж останніх років неодноразово здійснювалися спроби нормативного закріплення цього поняття. Зокрема, відповідна дефініція пропонувалася у низці законопроектів, спрямованих на врегулювання правового статусу територій, що повертаються під контроль України після тимчасової окупації. Однак відсутність єдиного концептуального підходу до змісту цього поняття та механізмів його застосування суттєво ускладнює формування послідовної нормативно-правової бази реінтеграційних процесів.

Аналіз законодавчих ініціатив засвідчує, що в різні періоди наповнення поняття «деокуповані території» змінювалося під впливом політичних і безпекових чинників. Так, у проекті Закону України «Про засади державної політики перехідного періоду» від 9 серпня 2021 року деокуповані території визначалися як території України, що перебували у статусі тимчасово окупованих, на яких забезпечено державний суверенітет України та які визнано деокупованими відповідно до встановленої процедури [5]. Відповідно до статті 6 цього проекту, факт відсутності окупаційних сил Російської Федерації та встановлення повного контролю України над відповідними адміністративно-територіальними одиницями підлягав підтвердженню шляхом спільного подання Міністром оборони України, Головою Служби безпеки України та Міністром внутрішніх справ України Президентові України, який ухвалював рішення про визнання території деокупованою та визначення дати деокупації [5].

На нашу думку, запропоноване визначення було зосереджене передусім на формалізованій процедурі підтвердження факту деокупації, метою якої було встановлення чіткого юридичного моменту переходу відповідної території під юрисдикцію України. Водночас такий підхід видається обмеженим, оскільки він фактично зводить деокупацію до констатації відновлення державного контролю, не охоплюючи ширший спектр

постконфліктних процесів. Зокрема, поза належною увагою залишаються питання соціальної адаптації населення, реінтеграції місцевих громад, визначення правового статусу осіб, які перебували на тимчасово окупованих територіях, а також економічного відновлення. Такий підхід не враховує інституційних та безпекових аспектів відновлення державного суверенітету, що обмежує його застосовність для формування правового режиму управління на деокупованих територіях. Отже, ми приходимо до висновку про потребу уточнення дефініції через включення компонентів постконфліктного врядування.

У зв'язку з цим, на нашу думку, поняття деокупованих територій потребує розширеного тлумачення, оскільки наявні законодавчі підходи фіксують лише факт встановлення контролю, ігноруючи комплексну постконфліктну динаміку відновлення публічної влади, правопорядку та безпеки. Ми виходимо з того, що деокупація є не стільки юридичним актом, скільки етапом постконфліктного переходу, що зумовлює потребу в комплексності визначення.

Слід зазначити, що на сьогодні триває розроблення нового законопроекту, присвяченого правовому режиму деокупованих територій. З березня 2023 року ведеться робота над відповідним нормативним актом, який, на відміну від попереднього законопроекту «Про засади державної політики перехідного періоду», враховує реалії збройного звільнення територій. Основними завданнями цього законопроекту визначено не лише відновлення державної влади та забезпечення справедливості, але й врегулювання питань майна, документів, судових рішень, відновлення українського інформаційного простору та гуманітарної складової [6]. Але на момент здійснення цього дослідження термін «деокуповані території» не має законодавчого визначення, хоча у ряді підзаконних актів зазначається, що деокуповані території - населені пункти та територіальні громади України, щодо яких у переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією, затверджену Мінрозвитку, зазначено



дату завершення тимчасової окупації [7]. Втім, це визначення вживається в такому аспекті лише в зазначеному порядку, як прямо вказано в поставі КМУ, тож не має загальноюридичного значення.

Термінологічна невизначеність у національному законодавстві стосується не лише поняття «деокуповані території», але й таких базових категорій, як «публічна безпека» та «публічний порядок». Незважаючи на їх активне використання у нормативно-правових актах, доктринальних джерелах і правозастосовній практиці, законодавство України не містить уніфікованих і системно закріплених дефініцій цих понять. Така ситуація ускладнює формування цілісного підходу до правового регулювання відповідних суспільних відносин, зокрема у сфері діяльності правоохоронних органів, органів публічної влади та забезпечення безпеки на деокупованих територіях, і зумовлює потребу у їх доктринальному осмисленні та подальшому нормативному уточненні.

В першу чергу варто зазначити, що поняття «публічний порядок» з'явилося у правовому полі відносно нещодавно, і використовуються наразі як синонім поняттю «громадський порядок». Це стало приводом до численних наукових досліджень співвідношення та доцільності використання цих понять у юридичній літературі. Автори при цьому обґрунтовували своє бачення і доводили протилежні точки зору щодо доцільності розмежування цих термінів або ж їхньої взаємозамінності.

Питання, пов'язані з цією науковою проблематикою, ставали об'єктом глибокого вивчення та аналітичного осмислення в наукових дослідженнях Р. В. Герасимчук, В. В. Доненка, В. О. Заросила, І. В. Зозулі, О. Ф. Кобзаря, С. А. Комісарова, М. В. Лошицького, В. В. Малікова, А. А. Манжули, Р. С. Мельника, О. О. Панова, А. М. Подоляки, С. В. Петкова, О. Ю. Прокопенка, В. Г. Фатхутдінова, К. О. Чишко. Зокрема, дослідники аналізують відмінності та схожість цих понять, їх використання в різних правових системах, а також наслідки впровадження нових термінологічних підходів у національне законодавство. Окрему увагу приділяють тому, як ці категорії співвідносяться

з нормами міжнародного права, конституційними принципами та правозастосовною практикою.

Аналіз чинного законодавства України свідчить про синхронне використання термінів «громадський порядок» та «публічний порядок», що відображає певну термінологічну неоднорідність у правовому регулюванні. У той же час, в законодавстві України немає єдиного загальноприйнятого визначення цих термінів, а окремі нормативно-правові акти та наукові джерела надають його трактування в контексті конкретних сфер діяльності. Водночас у більшості випадків зміст зазначених термінів не розкривається, за поодинокими винятками. Наприклад, в Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» встановлено, що «громадський порядок - сукупність суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ і організацій під час підготовки та проведення футбольних матчів шляхом встановлення, дотримання і реалізації правових та етичних норм, а громадська безпека розглядається як стан захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки» [8]. Але це визначення в такому значенні вживається лише в цьому законі і, зрозуміло, не може бути механічно поширеним на інші правовідносини. Водночас у низці інших нормативно-правових актів, зокрема у Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України, термін «громадський порядок» активно використовується як об'єкт правової охорони та критерій кваліфікації правопорушень, однак без його нормативного визначення.

Слід зазначити, що провідні науковці та авторитетні дослідники у сфері правознавства віддають перевагу терміну «громадський порядок», вважаючи його більш відповідним національній правовій традиції та усталеній доктрині,

на відміну від поняття «публічний порядок». Надзвичайно цікавим з цього приводу є дослідження В.Г. Фатхутдінова, яке присвячене аналізу правомірності та доцільності використання термінів «публічний порядок» і «публічна безпека» замість традиційних «громадський порядок» і «громадська безпека» у законодавстві України. Використовуючи семантичний аналіз термінів він доводить, що поняття «громадський» пов'язаний із суспільством, спільними інтересами людей, організованою діяльністю громади, тоді як «публічний» означає відкритість, привселюдність і не має чіткої соціальної організації. На підставі юридичного аналізу законодавчих актів станом на 2015 рік він виявив, що терміни «громадський порядок» і «громадська безпека» традиційно використовуються в Конституції України, кодексах та інших нормативних актах. Згідно з результатами контент-аналізу, проведеного В. Г. Фатхутдіновим, термін «публічний порядок» частіше використовується в міжнародному праві та судовій практиці. Водночас його активне впровадження в текст Закону України «Про Національну поліцію» є наслідком механічного запозичення іноземної термінології без належного врахування особливостей національної правової системи. Критика автором впровадження терміну «публічний порядок» базується на тому, що його запровадження не має чіткої наукової обґрунтованості, не відповідає існуючій термінології українського законодавства та може призвести до плутанини в правозастосовній практиці. Підміна понять «громадський» на «публічний», на думку автора, вихолощує важливу складову організації суспільства, оскільки «публічний» порядок не передбачає згуртованості громади, а лише підтримання формальної безконфліктності у певному місці. В результаті науковець наполягає, що правильним терміном для використання в українському законодавстві є «громадський порядок» і «громадська безпека», оскільки ці поняття закріплені в правовій системі, відповідають національним традиціям праворозуміння та мають чітку юридичну і соціальну основу, та пропонує уніфікувати термінологію в законодавстві, повернувши до використання «громадський порядок» замість «публічного порядку» у тексті Закону «Про Національну

поліцію» [9]. Зазначений підхід згодом був концептуально розвинений В. Г. Фатхутдіновим у його дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, присвяченому адміністративно-правовому забезпеченню громадської безпеки в Україні [10].

Подібної думки дотримується і С.А. Євдокименко, який наполягає на виключенні терміну «публічний порядок та безпека» із закону України «Про Національну поліцію» і пропонує його замінити більш сталими термінами «громадський порядок та безпека» [11]. У той же час, аналізуючи зміст громадського порядку, В.Я. Настюк цілком слушно зауважує, що, не дивлячись на те, що мета встановлення та підтримання громадського порядку залишилася незмінною – а це охорона життя, здоров'я, прав, свобод та гідності громадян, забезпечення громадського спокою і належних умов для функціонування державних та громадських організацій, проте пріоритети у відносинах громадського порядку змінилися. Як зазначає автор, у соціалістичному суспільстві перевага надавалася колективним і державним інтересам, тоді як нині в центрі уваги – людина, її права та свободи. Відповідно, автор пропонує класифікувати мету громадського порядку на першочергову та другочергову, де першочергова мета – захист людини як найвищої соціальної цінності (життя, здоров'я, гідності, безпеки), а другочергова мета – забезпечення громадського спокою та нормального функціонування державних і громадських організацій [12, с. 62-63].

Межі цього дослідження не передбачають здійснення поглибленого концептуального аналізу змісту та співвідношення термінів «громадський порядок» і «громадська безпека», тим більше з огляду на те, що зазначена проблематика неодноразово ставала предметом ґрунтовних наукових розвідок у працях вітчизняних учених-адміністративістів [13, с. 24-37; 14; 15]. У зв'язку з цим у межах даної роботи ці поняття розглядаються лише настільки, наскільки це необхідно для досягнення поставлених дослідницьких цілей.

З огляду на зміну пріоритетів у сфері громадського порядку та зосередження уваги на захисті прав і свобод людини як найвищої соціальної

цінності, доцільним є використання терміну «публічний порядок», який більшою мірою відображає сучасні тенденції правового регулювання. На відміну від «громадського порядку», що історично тяжіє до забезпечення спокою в суспільстві та функціонування державних інституцій, «публічний порядок» охоплює ширшу систему суспільних відносин, що включає захист прав особи, її безпеку та дотримання демократичних принципів.

На наш погляд, у контексті Конституції України, яка визначає людину, її життя, здоров'я, честь і гідність як найвищу соціальну цінність [16], використання дефініції «публічний порядок» є більш обґрунтованим, оскільки це не лише підкреслює необхідність правового захисту особистості, а й забезпечує відповідність національного законодавства міжнародним стандартам прав людини.

Проводячи історичне дослідження, Комісаров С.А. аналізує генезу поняття «публічний порядок», простежуючи його розвиток у європейських та вітчизняних правових системах. Як він зазначає, вперше концепцію публічного порядку було обґрунтовано французьким ученим Деламаром у «Трактаті поліції», де поліцейська діяльність визначалася як ключовий механізм охорони порядку в публічних місцях та протидії свавілля. Поняття набуло широкого вжитку у Франції на початку XIX століття після наполеонівських реформ, коли було розмежовано компетенцію кримінальної та адміністративної поліції. У правовій системі Російської імперії термін уперше з'являється у Статуті про попередження і припинення злочинів (1832 р.), а згодом використовується в нормативних актах періоду Олександра III. У радянському законодавстві «публічний порядок» трансформується відповідно до ідеологічних засад, зокрема в Конституції СРСР 1936 року він розмежовується з поняттям «державного порядку». У 1950–1960-х роках термін «громадський порядок» набув поширення в законодавстві союзних республік, що знайшло відображення у створенні Міністерств охорони громадського порядку та деталізації його складових в Указі Президії Верховної Ради СРСР (1966 р.) [17, с.74]. Таким чином, автор розкриває історичну

еволюцію поняття «публічного порядку», демонструючи його перехід від поліцейсько-адміністративної до державно-правової категорії та його поступову трансформацію в сучасному правовому дискурсі.

Продовжуючи наукову дискусію, Тихоміров Д.О. розглядає проблему співвідношення понять «громадська безпека» та «публічна безпека» крізь призму змін, зумовлених прийняттям Закону України «Про Національну поліцію», та констатує відсутність єдиного, послідовного підходу до їх використання у законодавстві й науці. Автор показує, що запровадження термінів «публічна безпека» і «публічний порядок» без належного нормативного визначення призвело до термінологічної неоднорідності, оскільки поряд із ними в одному законі продовжують застосовуватися традиційні категорії «громадська безпека» і «громадський порядок». На цій підставі обґрунтовується висновок про те, що законодавець фактично використовує зазначені терміни у «широкому» та «вузькому» значеннях, не закріплюючи такого підходу на рівні дефініцій, що суперечить вимогам законодавчої техніки та ускладнює правозастосування. У підсумку автор акцентує на необхідності або повернення до традиційної термінології «громадська безпека», або законодавчого визначення поняття «публічна безпека» з метою усунення наявних колізій і забезпечення системності правового регулювання діяльності Національної поліції [18].

Показово, що значна частина науковців пов'язує актуалізацію та поширення у вітчизняному правовому дискурсі категорії «публічна безпека і порядок» із прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» у 2015 році [11; 19; 20], який закріпив відповідну термінологію на рівні спеціального законодавства та стимулював подальші доктринальні дискусії щодо її змісту й співвідношення з традиційними поняттями «громадська безпека» та «громадський порядок». Втім, цей термін застосовувався в українському законодавстві і до прийняття зазначеного закону. Так, термін «публічний порядок» використовується в Законі України «Про міжнародне приватне право» (2005 р.) [21], Цивільному кодексі України (2003 р.) [22], Про

міжнародний комерційний арбітраж (1994 р.) [23]. Таким чином, поняття «публічний порядок» було інтегроване в українське законодавство задовго до 2015 року, особливо в контексті цивільного права та міжнародного приватного права.

У цивільному праві термін «публічний порядок» використовується для визначення правових обмежень, спрямованих на захист основоположних принципів правопорядку та суспільного ладу. Зокрема, у статті 228 Цивільного кодексу України закріплено, що правочин визнається таким, що порушує публічний порядок, якщо його зміст суперечить конституційним правам і свободам людини, суспільним інтересам або спрямований на завдання шкоди державі, особі чи майну [22].

У міжнародному приватному праві поняття «публічний порядок» відіграє роль механізму захисту національних правових цінностей від норм іноземного законодавства або міжнародних рішень, що можуть суперечити основам правопорядку України. Наприклад, стаття 12 Закону України «Про міжнародне приватне право» передбачає, що норма іноземного права не застосовується в Україні, якщо її застосування суперечить публічному порядку та може спричинити правові наслідки, несумісні з основами правової системи держави [21]. Крім того, у Законі України «Про міжнародний комерційний арбітраж» (ст. 34) зазначено, що рішення міжнародного арбітражу може бути скасоване або відмовлено у його визнанні та виконанні, якщо воно суперечить публічному порядку України [23].

Таким чином, у цивільному та міжнародному приватному праві термін «публічний порядок» виступає ключовим критерієм обмеження дії правочинів, норм іноземного права та арбітражних рішень, які можуть загрожувати основоположним правовим принципам держави.

З урахуванням зазначеного, можна дійти висновку, що у правовій системі України спостерігається термінологічне розмежування: у цивільному та міжнародному приватному праві переважно використовується термін «публічний порядок», тоді як у сфері як у сфері безпеки та правопорядку (що

охоплює національну безпеку, кримінальне та адміністративне право) частіше застосовується термін «громадський порядок». Так, в законі України «Про Національну безпеку України» міститься наступне визначення: «громадська безпека і порядок - захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз» [24]. Цікаво, що при такому формулюванні не розмежовує поняття «громадський порядок» та «громадська безпека», хоча за своїм змістом це зовсім різні поняття. З однієї сторони, в такому підході вважається певна логіка. Включення безпеки та порядку в одне визначення дозволяє розглядати їх у взаємозв'язку, оскільки стабільний порядок у суспільстві є передумовою для безпеки, а ефективне забезпечення безпеки є гарантією дотримання правопорядку. У багатьох випадках заходи, спрямовані на охорону громадського порядку, водночас забезпечують і громадську безпеку.

У той же час, порядок і безпека мають різне правове значення. Якщо безпека стосується захисту життєво важливих інтересів, попередження загроз та реагування на надзвичайні ситуації, то порядок пов'язаний із регулюванням суспільних відносин та дотриманням загальноприйнятих норм поведінки. Безпека має більш загальний характер і передбачає стратегічне забезпечення захисту держави та громадян, тоді як порядок стосується щоденного правозастосування. На наш погляд, не дивлячись на те, що поняття «порядок» і «безпека» мають зовсім різне змістове навантаження, саме в Законі України «Про Національну безпеку України» допустимо вживати їх як єдине ціле, оскільки ці категорії нерозривно пов'язані у контексті забезпечення стабільності в державі. Таким чином, об'єднання понять «порядок» і «безпека» в межах правового регулювання національної безпеки є не лише логічним, а й обґрунтованим, особливо з урахуванням, що цей закон має стратегічний характер.



Повертаючись до проблематики термінологічних нюансів, зазначимо, що в Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України застосовується термін «громадський порядок», хоча фактично його зміст фактично збігається з поняттям «публічного порядку». Так, розділ XII Кримінального кодексу України («Злочини проти громадського порядку та моральності») [25], охоплює діяння, які спрямовані на порушення встановлених суспільних норм, що фактично є складовою публічного порядку. Так само і глава 14 КУпАП («Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку») [26] також регулює питання охорони публічного порядку, однак при цьому використовує термін «громадський порядок».

Фактично в цих нормах під «громадським порядком» мається на увазі охорона публічного порядку, безпеки та суспільної стабільності, що підтверджує відсутність суттєвої різниці між цими термінами. Водночас паралельне існування двох термінів у правовій системі України призводить до юридичної невизначеності, що може спричиняти правозастосовні колізії. Розбіжності у термінології ускладнюють тлумачення норм права, що може призводити до різних підходів у судовій практиці, крім того, відсутність уніфікованого визначення терміну ускладнює узгодженість нормативно-правових актів та унеможлиблює формування єдиного концептуального підходу до правозастосування.

У зв'язку з необхідністю систематизації правових норм та усунення термінологічних суперечностей доцільним є закріплення категорії «публічний порядок» як єдиної універсальної правової концепції, яка повинна застосовуватися у всіх галузях права. На наше переконання, термін «публічний порядок» має ширше нормативне наповнення порівняно з терміном «громадський порядок», оскільки охоплює не лише питання забезпечення суспільного спокою, а й фундаментальні принципи правопорядку та правової стабільності. Його сутність розкривається через низку ключових аспектів, що визначають його функціональне призначення у правовій системі.

Публічний порядок виконує регулятивну функцію, спрямовану на підтримання стабільності суспільних відносин та запобігання порушенням правопорядку, які можуть загрожувати безпеці громадян та загальному стану правової організації суспільства. Ця категорія включає в себе не лише обов'язок громадян дотримуватися встановлених норм поведінки, а й зобов'язання держави щодо створення та забезпечення правових механізмів, які сприяють підтриманню передбачуваності суспільних відносин та функціонуванню правопорядку.

Як вже зазначалося, відповідно до статті 3 Конституції України, людина, її права та свободи визнаються найвищою соціальною цінністю, а забезпечення їх реалізації є головним обов'язком держави [16]. У цьому контексті публічний порядок є концептуальною правовою конструкцією, яка забезпечує реалізацію та охорону основоположних прав та свобод особи, гарантуючи їх пріоритетне значення перед будь-якими іншими інтересами. Публічний порядок виступає ключовим елементом стабільного правового середовища, що сприяє передбачуваності та послідовності правозастосування. Його функціонування унеможливорює свавільне втручання у суспільні відносини з боку державних органів або окремих суб'єктів, забезпечуючи уніфіковану систему нормативного регулювання, яка усуває суперечності та сприяє гармонізації правової системи.

Як ми вже зазначали, у міжнародному праві та цивільному правозастосуванні публічний порядок виконує роль обмежувального критерію, що унеможливорює застосування норм іноземного права чи правочинів, якщо їх реалізація суперечить основоположним принципам національного правопорядку. Імплементация цього поняття в кримінальному та адміністративному праві сприятиме усуненню термінологічних розбіжностей та створенню єдиної концептуальної основи для правозастосування, що забезпечить послідовність у правовій доктрині та судовій практиці.

Таким чином, публічний порядок є інтегративною правовою категорією, що забезпечує стабільність, безпеку та передбачуваність суспільних відносин,

одночасно виконуючи функцію захисту основоположних прав людини. Його уніфіковане використання у правовій системі сприятиме гармонізації нормативно-правової бази, усуненню правових колізій та забезпеченню узгодженості міжгалузевого правового регулювання.

У контексті наукової дискусії щодо доцільності закріплення дефініції «публічний порядок» у законодавстві варто звернути увагу на проблему забезпечення єдності правозастосування та правової визначеності. Окремі дослідники, зокрема Костяшкін І. О. та Черняк О. Ю., аргументують, що встановлення жорсткого визначення цього поняття може призвести до його обмеженої адаптивності у зв'язку з динамічним розвитком суспільних та правових реалій. Вони вважають, що поняття «публічного порядку» має залишатися гнучким, а його зміст повинен визначатися через судову практику та правозастосування [27, с.30]. Втім, попри зазначену аргументацію, на наш погляд, юридична визначеність дефініції «публічний порядок» у законодавстві є необхідною, оскільки його відсутність може спричинити правові колізії та відсутність єдності в судовій практиці.

На наш погляд, законодавче закріплення цього терміну буде мати ряд переваг. По-перше, уніфіковане законодавче закріплення поняття «публічного порядку» сприятиме усуненню термінологічних розбіжностей між різними галузями права. Наразі в нормативно-правових актах одночасно використовуються терміни «громадський порядок» та «публічний порядок», що створює проблеми правозастосування. Єдиний закріплений термін дозволить забезпечити узгодженість нормативної бази та уникнути неоднозначного трактування. По-друге, закріплення поняття «публічного порядку» у законодавстві необхідне для правової визначеності та стабільності. Відсутність чіткого нормативного визначення може призвести до довільного трактування норм судами та іншими суб'єктами правозастосування. Це може вплинути на непослідовність судової практики та правову невизначеність щодо меж допустимої поведінки. По-третє, нормативне визначення «публічного порядку» є важливим з точки зору міжнародно-правової практики.

Визнання та виконання іноземних судових та арбітражних рішень, відповідно до міжнародних договорів, часто залежить від критеріїв «публічного порядку» країни. Його відсутність у законодавстві може спричинити правові суперечності та труднощі у сфері міжнародного правового співробітництва. Водночас необхідно враховувати можливість динамічного розвитку поняття, передбачивши у законодавчому визначенні загальні принципи, які дозволять зберігати адаптивність правозастосування до нових суспільних викликів. Наприклад, законодавче визначення може містити відкритий перелік складових публічного порядку, що дозволить забезпечити баланс між юридичною визначеністю та його гнучкістю.

Аналіз наукових публікацій свідчить про тенденцію до зростання прихильників серед наукової спільноти щодо використання терміну «публічний порядок і безпека», що відображає поступову зміну правової доктрини. Деякі дослідники наполягають на тому, що «публічний порядок» є ширшим поняттям, яке охоплює не лише дотримання норм поведінки в суспільстві, а й загальні принципи правопорядку, безпеки та стабільності держави. Так, В.Є. Барба наголошує за використанні терміну «публічна безпека і порядок», під якими він розуміє урегульовану правовими та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя та здоров'я, попередження злочинів та проступків, повагу до честі й людської гідності, дотримання норм суспільної моралі і порядку [28, с. 36]. На внесенні змін до законодавства щодо закріплення терміну «публічна безпека» наполягають й інші науковці [29, с. 55].

Аналізуючи підходи науковців до аналізованих категорій, К.О. Чишко зауважує, що хоча терміни «публічний порядок і безпека» та «громадський порядок і безпека» мають різне змістове навантаження, вони можуть співіснувати в законодавстві за умови чіткого розмежування. Зокрема, «публічний» охоплює необмежене коло осіб і ширший державний контекст, тоді як «громадський» стосується конкретних груп громадян та їхніх життєвих

умов. У зв'язку з цим автор пропонує зосередити увагу на відмінності між прикметниками, а не лише на загальному змісті термінів, і наголошує на доцільності узгодження положень національного та міжнародного законодавства [30, с. 99-100]. Мабуть, це є найбільш оптимальним підходом в умовах сьогодення.

В умовах воєнного стану, загроз терористичних актів, диверсій, інформаційних атак та процесу деокупації частини територій України питання публічної безпеки виходить за межі звичайного правопорядку. У таких умовах потрібен ширший, стратегічний підхід до безпеки, що стосується не лише громадян, а й держави в цілому. Також важливим аспектом є те, що у міжнародному праві терміни «public order» (публічний порядок) і «public security» (публічна безпека) широко використовуються як ключові елементи функціонування демократичних держав. Тому пропоноване розмежування термінів допомагає гармонізувати національне законодавство з міжнародними стандартами, що важливо для євроінтеграційного процесу України.

Ми узагальнили наявні підходи до розуміння категорій «публічна безпека» та «публічний порядок» і встановили, що їх термінологічна невизначеність ускладнює формування цілісного підходу до правового регулювання та зумовлює необхідність доктринального уточнення їх змісту та співвідношення». Як ми вже довели вище, законодавство України одночасно оперує як термінами «громадський», так і «публічний», а в окремих випадках поєднує у межах одного формулювання поняття «порядок» та «безпека». У таких умовах, незважаючи на очевидні переваги уніфікації термінології, більш доцільним та реалістичним вважається шлях гармонізації та узгодження вживаних понять шляхом чіткого розмежування їхнього змісту, сфер застосування та контексту. Такий підхід дозволяє не лише зберегти логіку чинного нормативного масиву, але й поступово адаптувати законодавство до сучасних правових і безпекових викликів, враховуючи міжнародні стандарти. У складних умовах сьогодення така гнучка, але чітко обґрунтована модель —

це шлях до зміцнення правопорядку, довіри до інституцій і забезпечення сталого розвитку.

На основі ґрунтовного аналізу наукових напрацювань та концептуальних підходів дослідників можна дійти висновку, що у науковій літературі простежуються дві основні тенденції. Перша – прихильники традиційного підходу, які наполягають на необхідності збереження термінів «громадський порядок» і «громадська безпека», оскільки вони історично закріплені в українському законодавстві та відповідають правовій доктрині. Друга – прихильники модернізації термінології, які обґрунтовують доцільність запровадження понять «публічний порядок» та «публічна безпека» за аналогією з міжнародними стандартами.

На наш погляд, у контексті деокупації тимчасово окупованих територій України використання терміну «публічна безпека та порядок» є більш доречним і обґрунтованим, аніж вживання терміну «громадська безпека та порядок», з огляду на особливості масштабів, завдань та суб'єктного складу процесу стабілізації.

По-перше, «публічна» безпека охоплює сферу загальнодержавних інтересів та інституцій, що функціонують від імені держави для захисту її суверенітету, територіальної цілісності, правопорядку та конституційного ладу. Умови деокупації потребують системних управлінських і правозастосовних рішень, що стосуються всього населення на звільнених територіях, незалежно від групової належності чи локального контексту. Це відповідає змісту категорії «публічний», яка, на відміну від «громадського», не обмежується інтересами окремих соціальних груп або спільнот, а є орієнтованою на невизначене коло осіб у межах публічного простору.

По-друге, публічна безпека в умовах деокупації передбачає не лише охорону правопорядку, а й встановлення державного контролю, відновлення діяльності публічної влади, протидію залишковим загрозам, таким як колабораціонізм, диверсії, збройна небезпека, інформаційні впливи. Такі функції виходять за межі традиційного розуміння «громадської безпеки», що

зазвичай пов'язується з утриманням соціального спокою в межах певної спільноти.

По-третє, нормативна основа процесу деокупації базується на публічному праві, зокрема законодавстві про національну безпеку, правовий режим воєнного стану, функціонування сектору безпеки і оборони. Це ще раз підкреслює доречність саме публічного аспекту безпеки й порядку, як складової національної безпеки та стабілізаційної політики держави.

Таким чином, у сфері постконфліктного врегулювання, відновлення державного суверенітету й гарантування прав і свобод усіх громадян на деокупованих територіях, термінологічне використання категорії «публічна безпека та порядок» є більш релевантним, системно виправданим і концептуально точним.

Дослідивши теоретичні концепти понять «деокуповані території» та «публічний порядок і публічна безпека» як найбільш релевантні для використання в нашому дослідженні, доцільно перейти до аналізу практичних особливостей реалізації відповідних адміністративно-правових механізмів. У цьому контексті особливого значення набуває з'ясування специфіки підтримання публічного порядку та забезпечення публічної безпеки на деокупованих територіях, що зумовлюється низкою взаємопов'язаних факторів, а саме:

- дефіцит довіри населення до органів державної влади, сформований унаслідок систематичного інформаційно-психологічного впливу та пропаганди з боку окупаційної адміністрації, що зумовлює необхідність пріоритетного налагодження відкритої комунікації між правоохоронними органами та місцевими громадами з метою відновлення легітимності державних інституцій;
- руйнування соціальних зв'язків і деформація правової свідомості населення, спричинені тривалим перебуванням у середовищі насильства, беззаконня та діяльності квазіправоохоронних структур держави-агресора, що

потребує посилення профілактичної, роз'яснювальної та превентивної роботи з боку поліції;

- знищення або істотне пошкодження об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, яке обмежує можливості оперативного реагування правоохоронних органів, ускладнює контроль за безпековою ситуацією та негативно впливає на забезпечення належного рівня публічного порядку;

- повернення внутрішньо переміщених осіб до деокупованих населених пунктів, що супроводжується підвищеними ризиками соціальної напруги та вимагає системного залучення поліції до охорони публічного порядку, захисту об'єктів життєзабезпечення та недопущення дестабілізаційних процесів у громадах;

- паралельне здійснення процесуального документування воєнних злочинів, учинених у період окупації, що покладає на правоохоронні органи додаткове навантаження та потребує високого рівня спеціалізації персоналу, належного ресурсного забезпечення й міжвідомчої координації;

- функціонування правоохоронних органів у режимі тісної взаємодії з військовими адміністраціями, що зумовлює необхідність чіткого нормативного визначення процедур інституційної координації, оперативного управління та підзвітності у перехідний період;

- потреба у злагодженій координації дій поліції з іншими складовими сектору безпеки і оборони України, що передбачає нормативно визначене розмежування повноважень, створення спільних координаційних органів і узгоджене планування стабілізаційних та превентивних заходів.

Усі ці фактори формують комплексну специфіку роботи в умовах деокупації — специфіку, яка потребує адаптивного підходу, гнучкого планування та одночасної реалізації функцій правоохоронного органу, гуманітарної місії та стабілізаційної сили.

Аналіз загальних ризиків у сфері забезпечення публічного порядку та публічної безпеки на деокупованих територіях дає підстави виокремити



чотири взаємопов'язані групи загроз, які мають системний характер і суттєво впливають на стабільність безпекового середовища, а саме:

- активізація загальнокримінальної та організованої злочинності, зумовлена ослабленням інституційного контролю в перехідний період, соціально-економічною дестабілізацією та наявністю значної кількості осіб із кримінальним досвідом або девіантними моделями поведінки;
- колабораціонізм як багаторівнева форма співпраці з окупаційним режимом, що проявляється у різних формах — від інформаційної та адміністративної взаємодії до участі у діяльності окупаційних структур, і створює довготривалі ризики для відновлення довіри, правопорядку та суспільної консолідації;
- неконтрольований обіг вогнепальної зброї, боєприпасів і вибухових речовин, який є наслідком активних бойових дій, залишення військового майна та недостатньої фільтрації небезпечних предметів, що суттєво підвищує рівень кримінальних і терористичних загроз;
- диверсійно-розвідувальна діяльність ворожих елементів, спрямована на підрив стабільності, дестабілізацію роботи органів влади, інфраструктурних об'єктів і правоохоронної системи, що вимагає посилення контррозвідувальних і превентивних заходів.

Хоча дисертаційне дослідження має чітко окреслені предметні та методологічні межі, воно було б концептуально неповним без принаймні узагальненого розгляду основних загроз у сфері забезпечення публічного порядку та публічної безпеки на деокупованих територіях. Саме окреслення таких ризиків дозволяє належним чином контекстуалізувати подальший аналіз адміністративно-правових механізмів, визначити реальні умови їх реалізації та обґрунтувати доцільність запропонованих наукових висновків і практичних рекомендацій.

Сукупний вплив цих чинників формує особливе безпекове середовище, у якому традиційні заходи правоохоронної діяльності демонструють обмежену ефективність. Як зазначається у Звіті про світовий розвиток 2011

року: конфлікт, безпека та розвиток, інституційна легітимність є ключем до стабільності [31]. Зокрема, саме перехідний період після збройного конфлікту характеризується найвищим рівнем криміногенності, що обумовлено цілим рядом взаємопов'язаних факторів.

По-перше, ослаблення або тимчасова відсутність інститутів державного контролю створює безпековий вакуум, який швидко заповнюється неформальними структурами — від організованих злочинних угруповань до напівлегальних збройних формувань. З точки зору теорії переходу та концепції «security gap», період між завершенням активних бойових дій та установленням ефективних державних інституцій спричинює утворення так званого «вакууму легітимності» («legitimacy vacuum») — середовища, в якому кримінальні або політично мотивовані суб'єкти швидко нарощують вплив [32]. За результатами досліджень у сфері міжнародних відносин та політичної науки поширеною є думка, що в окремих державах або регіонах, де державні інститути з тих чи інших причин тимчасово послаблюють контроль над легітимною монополією на застосування примусу, може виникати інституційний вакуум. У таких умовах посилюється роль недержавних суб'єктів, які здатні частково перебрати на себе функції контролю над територією, ресурсами або окремими сферами суспільного життя [33].

По-друге, наявність великої кількості зброї «на руках» серед населення, повернення демобілізованих військових без належної соціальної підтримки, а також загострення соціально-економічних проблем (безробіття, брак житла, інфляція, слабка присутність держави) формують сприятливе середовище для зростання правопорушень. По-третє, в умовах недовіри до інституцій влади та розмитості моральних орієнтирів у суспільстві після пережитої окупації чи бойових дій, спостерігається зниження правової свідомості й толерантність до «побутового безправ'я». Як показують дослідження з постконфліктного врегулювання [32], саме цей проміжок часу — від моменту припинення бойових дій до повноцінного відновлення правопорядку — є найбільш

вразливим до консолідації злочинних структур і виникнення довготривалих викривлених моделей «альтернативного управління».

У перші роки після звільнення територій українська система кримінальної юстиції функціонує у «проміжному режимі»: зруйнована інфраструктура правоохоронних органів, брак слідчих кадрів і паралельна потреба документувати воєнні злочини призводять до «вакууму контролю», що різко підвищує рівень насильницької та майнової злочинності. Українська правова система має труднощі з оперативним розслідуванням справ про воєнні злочини. На деокупованих територіях бракує поліції, прокурорів, адвокатів та суддів, щоб забезпечити справедливе судочинство тим, хто пережив воєнні злочини, та тим, хто обвинувачується у колабораціонізм [34].

Без своєчасного відновлення інституційної спроможності органів правопорядку та судової влади на деокупованих територіях виникає суттєвий ризик формування альтернативних центрів впливу, зокрема через поступову інтеграцію організованих злочинних угруповань у локальні неформальні структури управління. Така динаміка є типовою для постконфліктних суспільств, де у вакуумі державної присутності злочинні мережі прагнуть заповнити функціональну нішу, перебираючи на себе частину регулятивних, «каральних» або навіть соціальних функцій влади, що, у свою чергу, підриває легітимність офіційних інституцій та консервує системну нестабільність у регіоні. Для України цей ризик посилюється кількома обставинами: масштабним руйнуванням інфраструктури; наявністю значних арсеналів озброєння, що потрапили у цивільний сектор; а також інформаційно-психологічними кампаніями агресора, спрямованими на деморалізацію та розпалювання недовіри до української влади. У результаті навіть точкові диверсійні акти або поодинокі факти збройних нападів набувають резонансного характеру й підривають процеси стабілізації.

На деокупованих територіях фіксується суттєвий дефіцит інституційних ресурсів у сфері правосуддя: бракує працівників поліції, прокурорів, адвокатів та суддів, що ускладнює забезпечення належного доступу до правосуддя як

для потерпілих від воєнних злочинів, так і для осіб, яким інкримінується колабораційна діяльність. Це, у свою чергу, створює ризики порушення гарантій справедливого судового розгляду та принципу рівності сторін у кримінальному провадженні. Окрім браку спеціалістів, правова база для переслідування колаборантів сповнена проблем. Набір законів, поспішно прийнятих у перші тижні вторгнення, мав на меті стримати українців від допомоги РФ. Ці закони, за якими у червні 2024 року близько 8150 осіб було звинувачено, настільки широкі, що вони можуть відправити десятки тисяч до в'язниці, навіть якщо змова з окупаційними силами, в якій їх звинувачують, не завдала жодної помітної шкоди. Придушення колаборації також ризикує позбавити деокуповані території досвідчених державних службовців саме тоді, коли їхній досвід вкрай необхідний [34]. Водночас колабораціонізм постає не просто юридичною категорією «злочину проти держави», а й соціальним явищем, яке включає елементи примусу, адаптивної поведінки та вигоди від співпраці з окупаційними структурами.

Попри те, що держава посідає принципово жорстку та безкомпромісну позицію щодо форм співпраці з окупаційною адміністрацією, такий підхід породжує низку складних юридичних дилем у частині кваліфікації поведінки осіб, які вимушено взаємодіяли з представниками держави-агресора. Фактично він може охоплювати широке коло життєвих ситуацій, пов'язаних із базовими стратегіями виживання в умовах окупації, що потребує особливо ретельного нормативного й правозастосовного розмежування ступеня та характеру такої взаємодії. Це також ризикує перевантажити судову систему та позбавити українську державу працівників, оскільки вона веде війну та одночасно намагається відродити деокуповані території [34].

Широке формулювання статті 111-1 Кримінального кодексу України [25] фактично не розрізняє примусові та життєво необхідні контакти з окупаційними структурами та свідоме сприяння агресору. Через це під ризиком кримінального переслідування опинилися вчителі, комунальники, медики й навіть волонтери, які залишалися на місцях, аби підтримувати базові

потреби громади [35]. Правова норма сформульована як формальний склад злочину, тобто факт вчинення певної дії (наприклад, участь в організації, що функціонувала в окупації) сам по собі вважається злочином, при цьому не вимагається доведення конкретних негативних наслідків (наприклад, шкоди обороноздатності, життю чи здоров'ю людей). Тому навіть якщо дії особи були вимушені або не завдали шкоди, не має законної підстави відмовити у відкритті провадження – формальні ознаки складу злочину є, а оцінка суспільної небезпечності можлива лише на етапі судового розгляду або досудового закриття справи за відсутністю складу злочину, якщо є належні докази. Це призводить до того, що нерідко відкриваються справи «про всяк випадок», оскільки чинна редакція зазначеної статті не дозволяє закрити провадження на ранній стадії за відсутністю суспільно небезпечних наслідків.

Зазначене виступає суттєвою проблемою, на яку неодноразово вже звертали увагу вітчизняні юристи [36; 37; 38], проводилися публічні дискусії [39], в яких неодноразово підкреслювалася необхідність законодавчих змін в цьому питанні. Незважаючи на суспільний запит на справедливість, притягнення до кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність має здійснюватися виключно в індивідуальному порядку з урахуванням конкретних обставин кожної справи.

Ведення бойових дій на території України суттєво збільшила кількість озброєння, що перебуває поза контролем держави. Неналежне повернення, реєстрація чи утилізація такої зброї створює комплекс кримінально-правових та кримінологічних ризиків. За офіційною інформацією заступника міністра внутрішніх справ Б. Драп'ятого, упродовж 2019 р. правоохоронні органи вилучили приблизно 100 одиниць автоматичної зброї, тоді як у 2023 р. цей показник зріс до 1 567 автоматів. Аналогічна динаміка спостерігається щодо боєприпасів: кількість гранат, вилучених поліцією, збільшилася з 2 500 одиниць у 2019 р. до майже 18 000 у 2023 р., що демонструє багатократне зростання після початку повномасштабної агресії рф. Статистичні дані щодо статей 263 та 263-1 Кримінального кодексу України («незаконне поводження

зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами») за 2024 рік також відображають підвищене навантаження на правоохоронну систему: відкрито 4 700 кримінальних проваджень, у 3 797 з них особам уже повідомлено про підозру, 3 212 обвинувальних актів скеровано до суду. Водночас МВС наголошує, що ситуація залишається під процесуальним контролем держави [40].

Проблематика неконтрольованого обігу вогнепальної зброї на деокупованих територіях України має особливо виражений характер. Унаслідок тривалого перебування цих регіонів під контролем збройних формувань держави-агресора, військових підрозділів різного підпорядкування та добровольчих загонів, на цих територіях залишилися значні запаси стрілецької зброї, боєприпасів і вибухонебезпечних предметів. В умовах відсутності ефективного державного контролю протягом періоду окупації, а також через обмеженість ресурсів після звільнення, фіксуються численні випадки незаконного зберігання зброї в приватних помешканнях, покинутих будівлях, схронах, а також у тимчасових укриттях, зведених під час бойових дій.

Крім того, на деокупованих територіях ускладнено процес верифікації походження зброї. Частина осіб могла отримати її під час служби у Збройних Силах України, в силах територіальної оборони або як трофей, однак після демобілізації або повернення до цивільного життя не здійснила належної реєстрації чи здачі зброї. Водночас саме ці території мають підвищений ризик криміналізації через наявність значних обсягів нелегального озброєння, що може бути використано у побутових конфліктах, для самосуду або незаконної реалізації.

Диверсійно-розвідувальна діяльність збройних формувань держави-агресора на території України, включно з тилловими регіонами, становить загрозу не лише з точки зору національної безпеки, але й з позиції правопорядку. Така активність є частиною гібридної війни та підлягає кваліфікації згідно з положеннями Кримінального кодексу України, зокрема

за статтями 113 («Диверсія»), 258 («Терористичний акт»), 114-1 («Перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань») та ряду інших [25]. У сучасних умовах противник активно застосовує дистанційні мінно-вибухові засоби (наприклад, протипіхотні міни ПФМ-1, відомі як «пелюстки») та FPV-дрони. Наприклад, у ході дослідження, проведеного у вересні 2022 року в місті Ізюм Харківської області (яке було звільнене українськими військами), було виявлено понад 50 місць розміщення ПФМ-1, у тому числі у дворах житлових будинків, на подвір'ях шкіл, біля дитячих майданчиків. Як стверджувалося в дослідженні, ці міни були випущені касетними боеприпасами з артилерійських систем та ракет під час окупації міста [41].

Диверсійно-розвідувальна активність, зокрема з використанням дистанційно керованих систем на деокупованих територіях, становить безпосередню загрозу публічній безпеці та правопорядку. На деокупованих територіях України диверсійно-розвідувальна діяльність з боку збройних формувань держави-агресора створює безпосередню загрозу реалізації одного з фундаментальних прав людини — права на життя та особисту безпеку, гарантованого статтею 3 Конституції України. Постійна присутність ризиків мінування, дистанційних атак з використанням безпілотників, а також актів саботажу порушує відчуття базової фізичної безпеки серед цивільного населення, що унеможливлює нормальне відновлення соціального середовища. В умовах, коли населені пункти щойно повернуті під контроль України, забезпечення права на безпечне середовище є не лише моральним обов'язком держави, але й прямим конституційним зобов'язанням.

Деструктивний вплив диверсійної активності також полягає у перешкодженні реалізації владою своїх публічних функцій. На практиці це виражається у зниженні спроможності правоохоронних органів забезпечувати належний рівень публічного порядку, охорони об'єктів критичної інфраструктури, контролю за пересуванням осіб і матеріальних ресурсів. Крім того, постійна загроза з боку диверсійних груп унеможливлює ефективне

функціонування органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, що фактично блокує відновлення інституційної присутності держави на відповідних територіях. У таких умовах держава стикається з додатковим викликом — забезпечення публічної безпеки без стабільної системи адміністративного управління.

Нарешті, диверсійна діяльність негативно впливає на процес фізичного та економічного відновлення деокупованих територій. Підриви об'єктів енергетичної інфраструктури, логістичних ланцюгів постачання, обмеження руху транспорту або зв'язку фактично консервують гуманітарну кризу в регіоні. Це унеможлиблює повернення внутрішньо переміщених осіб, інвестування у відновлення, функціонування систем охорони здоров'я, освіти, зв'язку. Усе це свідчить про те, що диверсійна активність є не лише кримінальним правопорушенням, а й структурним викликом для механізму реалізації державної політики з відновлення територіальної цілісності та стабілізації публічного порядку.

## **1.2. Правове регулювання публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях**

Правове регулювання виступає одним із базових компонентів адміністративно-правового механізму, оскільки створює правове підґрунтя для функціонування всіх його елементів. У сучасній українській доктрині адміністративного права «адміністративно-правовий механізм» трактується як системне поєднання правових норм, організаційних структур і процедур, спрямованих на реалізацію публічних функцій держави у сфері безпеки та правопорядку. Шумейко Т.А., проаналізувавши підходи Ю. О. Коваленка, Н. В. Блюк, С. М. Алфьорова та І. О. Личенко, зазначає, що адміністративно-правовий механізм:

- є системою адміністративно-правових засобів і факторів, призначених виконувати функції держави, закріплені адміністративним



законодавством і підпорядковані загальній меті та принципам відповідної галузі правового регулювання;

- виступає багатофункціональним структурним елементом, який надає суб'єктам упорядковані повноваження для вчинення конкретних дій в межах визначеної системи норм, але потребує чіткого визначення своєї внутрішньої побудови та переліку прав і обов'язків учасників;

- складається зі взаємопов'язаних правових засобів, інтегрованих і організованих так, щоб забезпечити послідовне й ефективне правове регулювання суспільних відносин нормами адміністративного права;

- утворює динамічну, поліструктурну систему, що включає норми, відносини та процедури застосування адміністративного права в конкретній сфері – наприклад, протидії порушенням у сфері власності – і функціонує завдяки взаємозв'язкам усіх складових [42, С. 171-172].

Таким чином, адміністративно-правовий механізм — це цілісна, системно-організована конструкція норм, інститутів, процедур і суб'єктів, спрямована на реалізацію завдань державного управління через чіткий розподіл обов'язків, інструментарію та етапів впровадження політики.

Аналізуючи адміністративно-правові механізми в контексті впровадження адміністративної політики України Зубко А.О. зазначає, що впровадження адміністративно-правового механізму слід розглядати з трьох позицій:

- з позиції управлінського дискурсу, який забезпечує чітку адміністративно-правову прив'язку механізму до конкретної галузі знань і визначає розподіл обов'язків між усіма учасниками процесу;

- з урахуванням ролі правових норм, що формують основу функціональності механізму, задають межі й правила його дії;

- з інструментального погляду, доповненого системним та діяльнісним підходами, — тобто крім набору методів і засобів, важливо враховувати всю систему взаємопов'язаних елементів та їхню динаміку [43, С. 297-298].

Як вже зазначалося, правове регулювання є одним із ключових компонентів адміністративно-правового механізму, оскільки воно формує юридичну основу, що забезпечує легітимність та послідовність діяльності всіх учасників системи. Правове регулювання є усталеним категоріальним поняттям доктрини адміністративного права та використовується для позначення комплексної системи юридичних засобів, за допомогою яких держава упорядковує суспільні відносини через установлення, зміну або скасування правових норм і забезпечує їх реалізацію шляхом правозастосування та контролю за дотриманням права.

Поняття правового регулювання має багатовимірний характер і може аналізуватися з різних позицій, однак у підсумку слід визнати, що воно репрезентує процес упорядкування суспільних відносин, який здійснюється саме за допомогою норм права [44, с. 18]. Аналізуючи фундаментальні роботи з теорії держави та права, можна навести наступні приклади визначень цієї дефініції, яку наводять провідні науковці. Так, термін «правове регулювання» розглядається як:

- «цілеспрямований результативний вплив права на конкретні суспільні відносини з метою їх впорядкування та вдосконалення за допомогою виключно правових засобів» [45, с. 256];
- «впорядкування суспільних відносин за допомогою спеціальних правових засобів та форм, здійснюване суб'єктами правотворчості» [46, с. 237];
- «цілеспрямована, нормативно-організаційна діяльність щодо втілення регулюючих можливостей правових норм та інших спеціально-юридичних засобів у суспільні відносини з метою їх упорядкування та прогресивного розвитку» [47, с. 344];
- «форма владного вольового впливу на суспільні відносини, що здійснюється державою за допомогою всіх правових засобів з метою їх упорядкування, закріплення і забезпечення» [48, с. 260], тощо.

Узагальнюючи наведені доктринальні підходи, правове регулювання можна визначити як комплексний, цілеспрямований і владно-вольовий вплив держави на суспільні відносини, що здійснюється виключно через правові норми та інші спеціально-юридичні засоби, забезпечуючи їх упорядкування, стабільність і прогресивний розвиток. Тобто правове регулювання слугує засобом упорядкування ключових сфер суспільного життя, де відносини набувають юридичного змісту не лише формально, а й із врахуванням їх глибинної соціальної значущості.

З урахуванням зазначеного, особливої актуальності набуває правове регулювання таких сфер, де адміністративно-правові норми відіграють системоутворюючу роль у забезпеченні стабільності та відновлення державного контролю. Однією з таких критично важливих сфер є забезпечення публічної безпеки та правопорядку на деокупованих територіях. Враховуючи складність безпекової ситуації, високий рівень суспільної уразливості та необхідність швидкого реагування на виклики, правове регулювання в цій галузі повинно ґрунтуватися на чітких адміністративно-правових засадах, з урахуванням принципів правової визначеності, пропорційності та ефективності дій органів публічної влади.

На наш погляд, важливість належного правового регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях обумовлено наступними чинниками:

- необхідністю відновлення державного суверенітету та правопорядку;
- забезпеченням стабільності й передбачуваності у діяльності органів публічної адміністрації;
- потребою ефективного захисту прав людини і громадянина;
- необхідністю оперативної координації дій між цивільними та військовими структурами;
- важливістю зменшення рівня соціальної напруженості;

- створенням належних умов для відновлення інфраструктури і економіки;
- виконанням міжнародних зобов'язань держави;
- необхідністю відновлення державного суверенітету та правопорядку.

Розглянемо ці чинники більш детальноше.

Чітке законодавче закріплення механізмів управління є визначальним чинником у процесі відновлення повноцінного функціонування державної влади на деокупованих територіях. В умовах, коли ці території тривалий час перебували під контролем окупаційних адміністрацій, виникає ризик правового вакууму, суперечностей між різними суб'єктами публічної влади та ослаблення довіри до державних інституцій. Усунення таких викликів можливе лише за умови формування цілісного правового підґрунтя, яке закріплює відновлення юрисдикції України та унеможливорює адміністративну дезорганізацію.

Законодавче унормування компетенцій, процедур та відповідальності органів публічного управління забезпечує стабільну роботу адміністративного апарату, сприяє ефективній координації між центральною та місцевою владою, а також закладає передумови для прозорого та контрольованого врядування. Особливу актуальність це набуває в умовах воєнного стану, коли необхідно оперативно адаптувати інституційну систему до кризових обставин та водночас дотримуватись принципів законності та нормативної визначеності.

Саме належне правове регулювання встановлює принцип правової визначеності, який гарантує кожному учаснику системи чітке розуміння своїх прав і обов'язків та передбачуваність наслідків їх дій або бездіяльності. Цей принцип є одним із елементів верховенства права та вимагає, щоб правові норми були чіткими та точними, а також спрямовані на забезпечення передбачуваності ситуацій та правових відносин [49]. Українські дослідники погоджуються з цією позицією, проте вказують на низку перешкод для її реалізації: дублювання та суперечливість законодавчих положень,

використання оціночних понять без чітких критеріїв, а також нестабільність і швидка змінюваність законодавчого масиву, що у підсумку породжує непередбачуваність правових наслідків. Так, Г.З. Остапенко доводить, що ці недоліки фактично порушують вимоги правової визначеності й пропонує запровадити системний методологічний підхід до нормотворчості, який би дозволяв убезпечити законодавство від надмірних змін та забезпечував правову визначеність уже на етапі підготовки проєктів нормативних актів [50, с. 55].

Забезпечення стабільності та передбачуваності у діяльності органів публічної адміністрації є ключовим елементом підтримання легітимності влади в очах населення. У перехідний період після деокупації важливо уникнути адміністративного хаосу, що виникає внаслідок неузгодженості процедур і відсутності єдиних стандартів дій. Наявність стабільних правових рамок дає змогу суб'єктам владних повноважень діяти злагоджено, дотримуючись принципу належного врядування. Юридично оформлені адміністративні процедури також мінімізують ризики зловживань і надмірного втручання з боку органів влади. У ситуаціях відновлення публічного порядку й інфраструктури це є запорукою правової захищеності громадян, ефективності рішень та уникнення управлінської сваволі. Прозорість процесів формування рішень і відповідальність за їх виконання підвищують довіру до держави.

Захист прав людини в умовах деокупації вимагає особливої чіткості правового регулювання, що встановлює допустимі межі втручання з боку держави. Це стосується, зокрема, діяльності Національної поліції та інших силових структур, для яких необхідно визначити підстави, межі й процедури застосування примусових заходів. Відсутність такої правової визначеності може призвести до порушень основоположних свобод — права на свободу пересування, особисту недоторканність, приватність тощо.

Правові стандарти мають ґрунтуватися на принципах пропорційності та необхідності, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Під

час особливих правових режимів такі стандарти є не лише юридичними орієнтирами, а й гарантіями від свавільного застосування сили. Лише на основі законодавчо визначених меж державного впливу можна забезпечити ефективну та легітимну реалізацію безпекових функцій.

Координація дій між військовими та цивільними структурами в умовах гібридної безпеки потребує особливої правової чіткості. Диверсійні групи, інформаційні атаки та залишки ворожих формувань вимагають від органів влади оперативного й узгодженого реагування. Без законодавчого розмежування повноважень та алгоритмів взаємодії зростає ризик хаосу або безконтрольності. Встановлення нормативних механізмів взаємодії поліції, військових адміністрацій і місцевої влади забезпечує правову передбачуваність і дієвість реагування на кризові ситуації.

Зниження соціальної напруженості серед населення деокупованих територій неможливе без створення прозорого правового середовища. Умови невизначеності, які супроводжують перехідний період, лише посилюють недовіру до органів влади. Правове регулювання процесів публічного управління, процедур отримання допомоги, звернень і скарг дозволяє забезпечити громадянам базове почуття безпеки та справедливості.

Формалізовані механізми врядування також сприяють психологічному відновленню спільнот. Відчуття, що держава діє передбачувано, відповідально і в межах закону, є важливим чинником соціального примирення. Це створює підґрунтя для активної участі громадян у процесах реконструкції, налагодження довіри та соціальної інтеграції.

Відновлення інфраструктури та економічного потенціалу на деокупованих територіях неможливе без ефективного правового забезпечення публічного порядку. Безпекове середовище — базова передумова не лише для повернення мешканців, а й для запуску масштабних програм реконструкції. Це включає відбудову соціальної, енергетичної, освітньої інфраструктури, а також гарантування безпеки працівників і об'єктів.

Адміністративно-правові механізми також є каталізатором економічної реінтеграції. Правове забезпечення прав власності, захист підприємців, прозорість дозвільних процедур — усе це стимулює інвестиції, повернення бізнесу та формування стабільного ринку. У такий спосіб право виступає не лише інструментом безпеки, а й умовою сталого економічного розвитку.

Виконання міжнародних зобов'язань України у сфері прав людини та міжнародного гуманітарного права є ключовою складовою правового регулювання на деокупованих територіях. Дотримання міжнародних стандартів забезпечує підтримку міжнародних партнерів, сприяє залученню допомоги та зберігає легітимність дій держави в очах міжнародної спільноти. Відповідність національного законодавства міжнародним нормам підвищує ефективність зовнішньополітичних комунікацій і відкриває додаткові канали співпраці. Успішне правове врегулювання на деокупованих територіях є не лише внутрішнім викликом, а й частиною зобов'язань України в межах міжнародної правової системи.

Отже, належне правове регулювання є не лише інструментом забезпечення безпеки та правопорядку, а й запорукою успішного процесу відновлення повноцінного суспільного життя на деокупованих територіях.

Враховуючи вищезазначене можна надати авторське визначення, що правове регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях — це сукупність нормативно-правових актів, процедур і механізмів, які визначають повноваження органів державної влади у сфері гарантування безпеки громадян, відновлення правопорядку, протидії злочинності та координації між військовими, правоохоронними й цивільними структурами в умовах післявоєнного відновлення.

Правове регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях має свій специфічний механізм, що формується з урахуванням надзвичайних умов перехідного правового режиму. У науковому розумінні механізм адміністративно-правового регулювання — це засоби функціонування єдиної системи такого регулювання з метою забезпечення

прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [51, с. 214]. Тобто, механізм правового регулювання – це функціонуюча як єдине ціле система правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин. Як правило, виділяються наступні основні елементи механізму правового регулювання: правові норми, юридичні факти (фактичні склади), правовідносини та акти реалізації правових норм [52, с. 127].

Як зазначає Х.П. Ярмачі, адміністративно-правові норми посідають провідне місце серед інших елементів механізму адміністративно-правового регулювання [53, с.83], оскільки саме вони визначають юридичні межі, засади та порядок діяльності органів виконавчої влади і посадових осіб, встановлюють права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин, а також забезпечують передбачуваність та легітимність управлінських рішень. Через норми права здійснюється формалізація інтересів держави в конкретних сферах суспільних відносин, що дозволяє реалізовувати принципи законності, рівності, відкритості та підконтрольності в публічному управлінні.

Правове регулювання здійснюється, в першу чергу, через систему нормативно-правових актів, які, попри різну юридичну силу, форму, порядок набрання чинності та суб'єктів правотворення, об'єднані спільним функціональним призначенням — упорядкування суспільних відносин, забезпечення узгодженості дій органів публічної влади та формування стабільного правопорядку в державі. Нормативно-правові норми, що регламентують забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях України, є надзвичайно різноманітними за змістом, сферою дії, рівнем деталізації та механізмами реалізації. Це зумовлено, з одного боку, складністю умов функціонування державної влади у постконфліктний період, з іншого — необхідністю чіткого правового забезпечення стабілізаційних, безпекових, адміністративних та правозастосовних процесів. У зв'язку з цим



виникає потреба у систематизації чинних нормативно-правових актів за критерієм юридичної сили.

На наш погляд, доцільно структурувати нормативно-правові акти, що забезпечують регулювання публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях, за ієрархією юридичної сили.

Нами запропонована класифікація, яка включає наступні рівні:

- Конституція України;
- міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- закони України;
- підзаконні нормативно-правові акти.

Зазначена класифікація дозволяє систематизувати джерела правового регулювання та виявити прогалини у правовому забезпеченні деокупованих територій. Підкреслимо, що це доволі умовна класифікація, яка відображає формальну ієрархію нормативно-правових актів за юридичною силою. Розкриваючи питання нормативно-правового забезпечення певного напрямку діяльності науковці пропонують свій умовний розподіл. Наприклад, ієрархія нормативно-правового забезпечення національної безпеки України на думку Хаустової В. Є., Губаревої І. О. та Трушкіної Н. В. складається з восьми рівнів [54, с. 283], В.А. Ліпкан пропонує модель ієрархічної системи нормативно-правових актів у сфері національної безпеки, яка складається з таких рівнів: Конституція України і Концепція національної безпеки, нормативно-правові акти України, нормативно-правові акти Президента України, джерела міжнародного права, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міжвідомчі нормативні джерела, нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади, локальні нормативні акти, нормативні договори та звичаї [55].

Розглянемо правове регулювання публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях за запропонованою нами структурою.

Конституція України, як Основний Закон держави, визначає фундаментальні засади організації публічного порядку, правопорядку та безпеки, зокрема в умовах надзвичайних правових режимів, що має безпосереднє значення для регулювання діяльності державних органів на деокупованих територіях. У ст. 3 Конституції України зазначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини [16]. Це положення формує ідеологічну основу діяльності всіх органів публічної влади, включно з органами охорони публічного порядку, та визначає пріоритетність прав людини навіть у складних умовах. Стаття 17 Конституції України підкреслює, що захист суверенітету і територіальної цілісності України є справою всього Українського народу, а забезпечення державної безпеки та охорона державного кордону покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави. Водночас вказано, що на території України не допускається створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом, що прямо забороняє будь-які «альтернативні» сили контролю на деокупованих територіях [16]. Стаття 64 Конституції України дозволяє обмеження конституційних прав і свобод в умовах воєнного або надзвичайного стану, виключно на підставі закону. Це створює правову основу для тимчасового обмеження окремих свобод (наприклад, свободи пересування, зібрань) задля гарантування публічної безпеки, зокрема на щойно деокупованих територіях [16].

Стаття 92 Конституції України встановлює перелік суспільно значущих питань, правове регулювання яких віднесено виключно до сфери законодавчої компетенції Верховної Ради України, що забезпечує належний рівень формалізації та демократичної легітимації державної політики, у тому числі у сфері публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях. Зокрема, положення пунктів 12, 15, 17, 18 та 19 цієї статті [16] мають системне значення для встановлення правових механізмів функціонування органів виконавчої

влади, місцевого самоврядування, сектору безпеки й оборони, визначення правового режиму державного кордону, воєнного стану та громадського порядку. Це створює конституційне підґрунтя для правового унормування діяльності військових адміністрацій, НПУ, СБУ, ЗСУ, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічного управління в умовах деокупації.

Таким чином, саме стаття 92 Конституції України формує правову основу для розроблення законодавчих актів, спрямованих на забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях. Вона визначає, що всі ключові інституційні, територіальні, процедурні та безпекові аспекти діяльності органів державної влади повинні регулюватися законами України, що унеможлиблює свавільне втручання у сферу публічного управління і гарантує відповідність прийнятих норм принципам верховенства права. На деокупованих територіях це положення забезпечує не лише належну легітимацію прийнятих рішень, а й їхню передбачуваність, стабільність та відповідність фундаментальним конституційним цінностям. Це означає, що регулювання публічного порядку і безпеки в постокупаційний період може здійснюватися лише шляхом видання спеціальних законів, які відповідають вимогам Конституції України.

Узагальнюючи викладене, вважаємо за можливе стверджувати, що Конституція України у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях: передбачає ієрархію суспільних цінностей, у якій безпека людини та держави посідає пріоритетне місце; визначає інституційну модель державної безпеки, за якої право на застосування сили належить виключно легітимним державним інституціям; закріплює за Верховною Радою України виключну компетенцію щодо законодавчого врегулювання правових режимів (у тому числі на звільнених територіях); установлює конституційні параметри обмеження прав людини, які мають бути тимчасовими, пропорційними та обґрунтованими; визначає обсяг повноважень Президента України як гаранта державного

суверенітету та суб'єкта ініціювання запровадження особливих правових режимів [56, с. 213]. Таким чином, саме положення Конституції України формують концептуальні та процедурні рамки для розроблення та реалізації правових механізмів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях.

Відповідно до статті 9 Конституції України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства [16]. Це положення дублюється також на рівні закону, зокрема, відповідно до статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України», чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства [57]. Крім того, в частині 2 зазначеної статті наголошено, що у разі, якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [57]. Таким чином, положення міжнародних договорів можуть безпосередньо застосовуватися судами, органами публічної адміністрації та правоохоронними структурами без потреби у спеціальному внутрішньому законі.

Механізм імплементації міжнародних норм у внутрішній правопорядок є особливо актуальним у зонах, де державна юрисдикція була тимчасово припинена або обмежена, що є типовою ситуацією на звільнених територіях. Відтак, міжнародні договори не лише заповнюють прогалини у внутрішньому законодавстві, а й гарантують дотримання мінімальних стандартів поведінки з особами, які постраждали внаслідок збройного конфлікту. У таких обставинах саме міжнародні стандарти набувають ролі базових орієнтирів для побудови системи правового захисту, особливо у сферах, що регламентуються Женевськими конвенціями, Європейською конвенцією з прав людини, Міжнародним пактом про громадянські і політичні права, а також іншими

договорами, які визначають стандарти поведінки з цивільним населенням під час і після збройного конфлікту.

Розглянемо коротко основні положення міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, з точки зору їх значення для забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях, звертаючи увагу на ключові принципи, що мають бути інтегровані в національну правозастосовну практику.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) передбачає імперативні стандарти, які залишаються чинними навіть під час правового режиму воєнного стану. Статті 2, 3, 5, 6 і 13 містять гарантії права на життя, заборони катувань, права на свободу та справедливий суд [58].

Згідно з практикою ЄСПЛ, держава зобов'язана гарантувати дотримання цих прав навіть на територіях із обмеженим контролем, а після деокупації — відновити доступ до правосуддя та надати ефективні засоби юридичного захисту. Зокрема, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Ілашку та інші проти Молдови і Росії» (заява № 48787/99, 2004) встановлено, що держави зобов'язані гарантувати права, передбачені Конвенцією, навіть на територіях, які фактично не перебувають під їхнім повним контролем, якщо вони мають вирішальний вплив або ефективне управління там. Суд визнав, що Російська Федерація, хоча формально не контролювала Придністров'я, мала вирішальний вплив на місцеву адміністрацію, і, відповідно, несе відповідальність за порушення прав заявників [59]. Це рішення є прецедентним щодо відповідальності держав за дотримання прав людини на деокупованих або фактично контрольованих територіях.

Зазначене рішення має принципове значення для правового регулювання на деокупованих територіях України, оскільки воно закріплює доктрину «ефективного контролю» та «вирішального впливу». Згідно з цим підходом, держава не може уникнути відповідальності за порушення прав людини на територіях, які вона не контролювала де-юре, але контролювала де-факто або

мала значний вплив на місцеву адміністрацію. Це означає, що після деокупації територій держава має юридичний обов'язок забезпечити розслідування порушень прав людини, допущених під час окупації, та надати постраждалим ефективні засоби правового захисту. Рішення також підтверджує, що навіть за відсутності фізичного контролю, держави зобов'язані вживати усіх доступних заходів для забезпечення прав, гарантованих Конвенцією. Це формує основу для правової відповідальності рф за події на окупованих територіях України та зобов'язання України щодо належної правової реакції після деокупації.

Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року, ратифікована Українською РСР у 1954 році, є ключовим міжнародно-правовим актом у сфері міжнародного гуманітарного права, положення якого зобов'язані дотримуватися всі держави-учасниці в умовах збройного конфлікту, у тому числі на тимчасово окупованих і деокупованих територіях. Статті 27–34 цього документу встановлюють обов'язок захисту прав цивільного населення, яке опинилося в зоні конфлікту або під владою держави-окупанта. Стаття 27 зобов'язує забезпечувати цивільному населенню гуманне ставлення, захист від будь-яких актів насильства, погроз, образ, а також захист честі, прав родини, релігійних переконань і звичаїв. У статтях 28–34 прямо забороняються колективне покарання, репресії, примусове переміщення осіб, використання заручників, а також незаконні затримання [60].

На деокупованих територіях України ці положення мають подвійне значення. По-перше, вони слугують підставою для кримінального переслідування за фактами порушень прав цивільного населення, що мали місце під час окупації. Це включає випадки незаконних депортацій до рф, катувань, насильницьких зникнень, утримання в «фільтраційних таборах» тощо. Відповідно до статті 146 Конвенції, Україна як сторона-учасниця зобов'язана виявляти та переслідувати осіб, винних у порушеннях міжнародного гуманітарного права, незалежно від їхньої національності [60]. По-друге, ці положення є частиною чинного права України відповідно до статті

9 Конституції України [16], тому з моменту відновлення контролю над територією держава зобов'язана забезпечити реалізацію норм Конвенції щодо захисту осіб, які постраждали під час окупації, а також уникати практик, які самі по собі могли б порушувати гуманітарні стандарти (наприклад, примусове переміщення підозрюваних осіб без судового рішення, створення тимчасових місць утримання без правового статусу тощо).

Крім того, Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни є правовою основою для документування порушень прав людини в межах майбутніх позовів проти РФ у міжнародних судах, а також основою внутрішніх розслідувань органів прокуратури та СБУ в межах правового режиму правосуддя перехідного періоду. Також Женевська конвенція встановлює зобов'язання щодо інформування цивільного населення про їхні права, доступу до гуманітарної допомоги, медичних послуг та правової допомоги. Це накладає на українську владу відповідальність за відновлення системи соціального забезпечення, охорони здоров'я, реєстрації документів та доступу до правосуддя на деокупованих територіях. Таким чином, положення Женевської конвенції мають безпосередню юридичну дію в Україні, зобов'язують державу не лише реагувати на минулі порушення, але й будувати систему публічного управління на деокупованих територіях на засадах гуманності, недискримінації, законності та підзвітності.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права був прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року та ратифікований Українською РСР 12 листопада 1973 року [61]. Цей документ має ключове значення для забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях, оскільки визначає мінімальні стандарти захисту прав людини навіть в умовах надзвичайного стану чи збройного конфлікту. Зокрема, положення Пакту гарантують право на життя, свободу від катувань, справедливий суд, свободу пересування та захист від свавільного затримання, що є фундаментальними для відновлення довіри населення до державної влади та формування правової безпеки у регіонах, які пережили окупацію.

Дотримання Пакту також зміцнює міжнародну легітимність дій України в процесі реінтеграції цих територій.

Пакт передбачає, що право на життя є невідчужуваним і підлягає абсолютному захисту, зокрема і за умов надзвичайного чи воєнного стану [61]. Щодо деокупації це означає, що держава зобов'язана забезпечити розслідування всіх фактів незаконних вбивств, страт, катувань, насильницьких зникнень, що мали місце під час окупації. Відмова від ефективного розслідування таких випадків може бути кваліфікована як порушення позитивного зобов'язання держави. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права забороняє катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання (ст. 7), а також гарантує захист від свавільного арешту або затримання (ст. 9) [61]. Окрім загального розуміння це ще передбачає, що профілактичні затримання осіб за підозрою у співпраці з окупантами повинні мати чітку правову процедуру; заборонено створення неформальних слідчих структур (фільтраційні центри тощо); усі затримані мають право бути негайно поінформованими про підстави затримання та отримати правову допомогу. В статті 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачено, що кожна особа має право на справедливий і публічний розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом [61]. Це особливо актуально при розслідуванні колабораціонізму, зрадницької діяльності, пособництва окупаційному режиму. Створення «спеціальних» судів для розгляду таких справ буде суперечити Пакту, якщо не буде забезпечено повний спектр процесуальних гарантій.

Недоторканність приватного і сімейного життя зафіксовано в статті 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, зокрема заборонено будь-яке свавільне або незаконне втручання у приватне життя, житло, кореспонденцію [61]. Це положення є надзвичайно важливим у випадках виселення осіб з тимчасово зайнятих помешкань, втручання в електронні комунікації населення на підставі перевірки на «лояльність», вилучення майна або житла без відповідного рішення суду.



Встановлюючи гарантії захисту основних базових прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права в той же час передбачає певні обмеження прав під час дії правового режиму воєнного стану. Так, в статті 4 зазначеного факту є пряма вказівка на те, що «під час надзвичайного становища в державі, при якому життя нації перебуває під загрозою і про наявність якого офіційно оголошується, держави-учасниці цього Пакту можуть вживати заходів на відступ від своїх зобов'язань за цим Пактом тільки в такій мірі, в якій це диктується гостротою становища, при умові, що такі заходи не є несумісними з їх іншими зобов'язаннями за міжнародним правом і не тягнуть за собою дискримінації виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження» [61]. Однак, цей механізм не допускає відступу від таких прав, як право на життя, свободу від катувань, свободу совісті, віросповідання і недискримінацію; вимагає офіційного повідомлення про застосування ст. 4 через Генерального секретаря ООН; передбачає, що усі заходи мають бути обґрунтованими, пропорційними і не дискримінаційними. У період деокупації важливо не допустити формального збереження надзвичайного правового режиму без фактичної необхідності, що могло б призвести до системного порушення прав осіб, які не становлять загрози національній безпеці.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права є обов'язковим для виконання на деокупованих територіях України. Він не лише встановлює межі допустимого втручання держави в права людини, але й формує позитивні зобов'язання держави з розслідування, захисту, компенсації та реабілітації постраждалих внаслідок окупації. Дотримання норм Пакту — ключовий фактор у зміцненні довіри населення до влади, ефективній реінтеграції регіонів і захисті іміджу України як правової європейської держави.

Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання має абсолютний характер і поширюється на всю територію держави, незалежно від обставин (статті 2–3); вона забороняє катування як під час миру, так і війни, окупації,

надзвичайного стану або виконання наказу вищого начальства [62]. Це означає, що Україна зобов'язана забезпечити захист громадян на деокупованих територіях як передусім тоді, коли діяла окупаційна влада. Відповідно до статей 2, 12–14 Конвенції проти катувань держави-учасниці зобов'язані не лише утримуватися від застосування катувань та нелюдського поводження, але й забезпечувати суворе, прозоре та ефективне розслідування кожного повідомлення про такі дії. Стаття 2 встановлює абсолютний характер цієї заборони без виключень, а статті 12–14 закріплюють обов'язок держав негайно реагувати, забезпечити справедливе розслідування та надати реабілітацію й компенсацію потерпілим [62]. При цьому важливо пам'ятати, що окрім безпосередньо фактів катування, до окремої категорії порушень у світлі тлумачення статті 3 Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання відносяться також такі порушення, як неналежні умови тримання під вартою, ненадання або надання неналежної медичної допомоги особам, які знаходяться під контролем держави [63, с. 29]. На деокупованих територіях України ці вимоги набувають надзвичайного значення: держава відповідає за встановлення обставин незаконних затримань, тортур і воєнних злочинів, навіть якщо вони були вчинені під час іноземної окупації.

У той же час, як зазначається в Альтернативній доповіді Комітету ООН проти катувань щодо виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань за Конвенцією проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, існує ряд проблем, які перешкоджають ефективному розслідуванню найтяжчих міжнародних злочинів (зокрема тортур) на деокупованих територіях України. Вони полягають у наступному:

- обмежений доступ до місць скоєння злочинів, адже на щойно деокупованих територіях – доступ обмежений через замінування та небезпеку для правоохоронних органів;

- відсутність нормативного регулювання, оскільки відсутні чіткі механізми щодо використання розвідданих або інформації з відкритих джерел як доказів; зберігання та передачі доказів, а також захисту свідків і потерпілих у специфічних умовах воєнного конфлікту;
- складнощі у взаємодії з військовими підрозділами, яка ускладнена через активні бойові дії;
- труднощі зі свідками та потерпілими, оскільки багато постраждалих осіб виїхали за кордон або стали внутрішньо переміщеними особами, що значно ускладнює допити, слідчі дії та ідентифікацію осіб;
- переважна більшість справ розглядається заочно, через неможливість затримати підозрюваних справи слухаються *in absentia*, але процедура не повністю відповідає стандартам справедливого суду;
- недостатній захист учасників процесу через вразливість свідків і постраждалих: чинна система не адаптована до умов збройного конфлікту, а адвокати зазнають тиску та негативного ставлення через захист осіб, обвинувачених у воєнних злочинах [64, с. 75-77].

Таким чином, положення міжнародних договорів формують ядро зобов'язань України щодо захисту особи в умовах збройного конфлікту та постконфліктного відновлення. Їх дотримання не лише забезпечує відповідність дій держави міжнародним стандартам, але й є важливим чинником легітимності реінтеграційної політики, запобігання новим конфліктам і відновлення довіри населення до публічної влади.

З метою формування цілісної системи захисту прав людини та забезпечення публічного порядку на деокупованих територіях надзвичайно важливим є не лише дотримання міжнародно-правових зобов'язань, але й їх ефективна імплементація у національне законодавство. Саме тому положення таких міжнародних актів, як Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Конвенція проти катувань та інші документи, що встановлюють стандарти захисту прав людини в умовах збройного конфлікту, мають знаходити своє відображення у внутрішніх нормативно-правових актах.

Внаслідок цього особливе значення набувають закони України, які визначають порядок функціонування державних інституцій у надзвичайних умовах, зокрема на деокупованих територіях.

Закон України «Про національну безпеку України» є системоутворюючим актом у сфері безпекової політики держави та виступає важливою правовою основою для забезпечення публічної безпеки та порядку на територіях, що були звільнені від тимчасової окупації. Його положення мають значення не лише для стратегічного планування оборонної політики, а й для практичного функціонування органів сектору безпеки і оборони у постконфліктний період, коли необхідним є відновлення контролю за правопорядком, запобігання дестабілізації та захист прав громадян. У статті 1 зазначеного Закону підкреслено, що національна безпека охоплює, зокрема, захист прав і свобод людини, суверенітету, територіальної цілісності, а також забезпечення сталого розвитку суспільства [24]. Як зазначає І.В. Сервецький, «національна безпека» є кількісно-якісною характеристикою розвитку соціальної системи, тобто є не тільки оцінкою певної захищеності цієї системи від потенційних і реальних загроз але динамічністю процесів що відбуваються у безпековому середовищі» [65, с. 122]. У цьому контексті публічна безпека на деокупованих територіях є частиною ширшого комплексу безпекових заходів, що поєднують як правозастосовчі, так і управлінські функції. Закон України «Про національну безпеку України» визначає цілісну систему суб'єктів сектору безпеки і оборони, до складу якої входять НПУ, НГУ, СБУ, ДПСУ, військові формування, органи розвідки і контррозвідки, що мають діяти узгоджено у сфері підтримання громадського порядку, протидії терористичним загрозам і охорони державного кордону, зокрема в умовах воєнного стану та після деокупації [24].

Ключовим аспектом, зазначеним в законі, є імперативність принципу демократичного цивільного контролю за сектором безпеки, що в умовах деокупації набуває особливої актуальності для запобігання порушенням прав людини, надмірному застосуванню сили чи дискреції з боку військових і

правоохоронних органів. Закон також покладає на органи місцевого самоврядування, що відновлюють свою діяльність після звільнення територій, обов'язок взаємодіяти із силами безпеки з метою реалізації заходів із відновлення правопорядку [24]. Таким чином, Закон України «Про національну безпеку України» створює нормативну рамку для інтеграції діяльності органів сектору безпеки в умовах деокупації, забезпечує легітимність їхніх дій, визначає механізми координації та підзвітності, що є передумовами ефективного і правомірного відновлення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» є спеціальним нормативно-правовим актом, що входить до системи законодавства про національну безпеку та громадський порядок, і прямо передбачає механізми обмеження прав, розширення повноважень органів виконавчої влади, а також запровадження особливих режимів управління, що є необхідними для стабілізації безпекової ситуації. Відповідно до статті 1 закону, воєнний стан — це особливий правовий режим, що запроваджується у разі збройної агресії або загрози нападу та передбачає розширення повноважень органів державної влади й військового командування з метою відвернення загрози, забезпечення оборони і національної безпеки, а також тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод із визначенням строків таких обмежень [66].

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» становить одну з ключових правових основ забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях. У межах чинної конституційної моделі цей нормативно-правовий акт визначає особливий порядок організації та діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах збройної агресії або загрози державній незалежності та територіальній цілісності України. Відповідно до положень закону, впровадження воєнного стану супроводжується можливістю тимчасового обмеження окремих конституційних прав і свобод громадян, виключно в межах необхідного для

забезпечення національної безпеки, публічного порядку та громадської безпеки на відповідних територіях [66]. Особливої значущості зазначений закон набуває під час забезпечення правопорядку на територіях, які перебували під тимчасовою окупацією. Норми закону передбачають можливість створення військових адміністрацій, які наділяються широкими повноваженнями щодо охорони громадського порядку, організації розмінування територій, охорони об'єктів критичної інфраструктури, а також відновлення функціонування органів місцевої влади.

Таким чином, зазначене законодавство створює правове підґрунтя для відновлення публічного управління та стабілізаційних заходів у перехідний постконфліктний період. Водночас закон встановлює вичерпний перелік прав і свобод, які не можуть бути обмежені навіть за умов воєнного стану, зокрема право на життя, заборону катувань, право на гідність та справедливий суд. Такий підхід забезпечує відповідність правового режиму воєнного стану стандартам міжнародного гуманітарного та правозахисного права, зокрема положенням Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Конституції України. Застосування заходів безпеки на деокупованих територіях у межах правового поля дозволяє мінімізувати ризики зловживання владними повноваженнями та сприяє відновленню довіри населення до інституцій публічної влади.

Здійснюючи загальний огляд основних положень зазначеного закону, ми дійшли висновку, що у межах забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях він виконує дві тісно взаємопов'язані функції: стабілізаційну та нормативну, що в сукупності формують правову основу для реінтеграції деокупованих територій у конституційний простір України.

Стабілізаційна функція полягає у створенні нормативно визначених умов для негайного реагування на загрози безпеці в районах, що зазнали тимчасової окупації. Йдеться, зокрема, про можливість впровадження спеціального порядку управління, мобілізацію сил і засобів для проведення розмінування, охорони публічного порядку, забезпечення роботи критичної

інфраструктури, контролю за переміщенням населення та недопущення диверсійної діяльності. Установлення воєнного стану надає органам влади та військовим адміністраціям правові підстави для оперативного втручання в ситуацію, у тому числі у випадках правового вакууму, відсутності місцевого самоврядування чи ризику масових заворушень.

Нормативна функція Закону проявляється у чіткому визначенні процедур, повноважень, меж і форм дій органів публічної влади в умовах особливого правового режиму. Закон врегульовує, зокрема, порядок утворення та компетенцію військових адміністрацій, умови взаємодії з правоохоронними органами, строки дії обмежень прав і свобод громадян, а також механізми відновлення функцій органів місцевого самоврядування. Така регламентація забезпечує правову визначеність і запобігає довільному трактуванню норм, що є критично важливим для легітимності державної політики на деокупованих територіях.

Таким чином, стабілізаційна та нормативна функції Закону України «Про правовий режим воєнного стану» є взаємодоповнювальними елементами єдиної моделі публічного управління, спрямованої на відновлення правового порядку, гарантування безпеки населення та формування передумов для повноцінного відновлення мирного життя на деокупованих територіях.

Окремо можна виділити блок законів, які регулюють діяльність правоохоронних органів у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях.

Закон України «Про Національну поліцію» [67] є ключовим у регулюванні діяльності поліції як провідного суб'єкта забезпечення публічного порядку, і його положення зберігають свою дію на деокупованих територіях у повному обсязі. Це означає, що поліція реалізує встановлені законом превентивні та охоронні функції — забезпечення публічного порядку, захист прав і свобод громадян, протидії злочинності — у звичайному режимі, без зміни свого загального правового статусу та компетенції. У разі введення надзвичайних правових режимів закон надає чіткі інструменти та

повноваження для адаптації діяльності до специфічних умов, що забезпечує належне виконання поліцейських функцій на деокупованих територіях без виходу за межі загального законодавчого регулювання.

Закон України «Про Національну гвардію України» [68] визначає особливу роль НГУ як військового формування з правоохоронними функціями, яке виконує завдання з охорони публічного порядку, участі в ізоляції територій бойових дій, боротьби з незаконними збройними формуваннями, охорони об'єктів критичної інфраструктури та конвоювання затриманих. У стабілізаційних операціях на деокупованих територіях НГУ нерідко виконує першочергові функції з зачистки територій від залишків диверсійно-розвідувальних груп, підтримки громадського порядку до моменту відновлення повноцінного функціонування Національної поліції та місцевої влади.

Закон України «Про Службу безпеки України» [69] наділяє СБУ функціями контррозвідки, боротьби з тероризмом, виявлення загроз державній безпеці, що особливо важливо на деокупованих територіях, які тривалий час перебували під контролем іноземних спецслужб. Закон надає СБУ повноваження щодо документування злочинів, вчинених в умовах окупації, розслідування фактів колабораціонізму, відслідковування агентурних мереж, запобігання диверсіям та терористичним актам, що є критично важливим для стабілізації та унеможливлення повторного втручання з боку агресора.

Закон України «Про Державну прикордонну службу України» [70] визначає завдання та повноваження ДПСУ у забезпеченні державного суверенітету, охорони кордону, контролю за переміщенням осіб і транспортних засобів. У контексті деокупованих територій, зокрема прикордонних з РФ або окупованими раніше районами, прикордонники забезпечують встановлення режиму прикордонної смуги, перевірку документів, контроль за переміщенням потенційно небезпечних осіб, сприяють запобіганню контрабанді зброї та вибухівки, а також реінтеграції територій у єдиний правовий простір України.



Закон України «Про основи національного спротиву» слугує важливим елементом правового механізму забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях, оскільки формалізує участь цивільного населення, органів місцевого самоврядування, добровольчих формувань та сил територіальної оборони у протидії агресії, відновленні контролю над територіями й стабілізації ситуації після деокупації. У межах цього закону національний спротив розглядається як складова комплексної безпекової політики, що включає три основні компоненти: територіальну оборону, рух опору та підготовку громадян до спротиву. Особливу увагу приділено координації дій між військовими підрозділами, Національною поліцією та добровольчими формуваннями. Відповідно до зазначеного закону сили територіальної оборони отримують повноваження щодо охорони громадського порядку, патрулювання, участі у стабілізаційних заходах, виявленні залишків диверсійно-розвідувальних груп, а також забезпеченні громадської безпеки під час надзвичайних ситуацій у звільнених громадах. Крім того, закон регламентує участь органів місцевого самоврядування у підтримці національного спротиву, що дозволяє мобілізувати адміністративний і ресурсний потенціал громад для якнайшвидшої реінтеграції деокупованих територій у державний правовий простір [71]. Таким чином, цей нормативний акт створює умови не лише для захисту, а й для правового забезпечення громадської безпеки, участі населення в охороні правопорядку та підтримки публічної влади в умовах нестабільності.

Крім зазначених, окремі аспекти забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях регулюються такими законами, як Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», Закон України «Про розвідку», Закон України «Про критичну інфраструктуру», Закон України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин», Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», Закон України «Про протимінну діяльність в Україні» та ряд інших.

Підзаконні нормативно-правові акти посідають важливе місце в системі правового забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях України, оскільки конкретизують положення законів, деталізують механізми реалізації повноважень органів публічної влади та забезпечують належну координацію дій суб'єктів безпекового сектору. В умовах правової невизначеності, яка властива територіям, що щойно були звільнені від окупації, саме підзаконні акти оперативно реагують на виклики, пов'язані з забезпеченням правопорядку, стабілізацією суспільних процесів, мінімізацією загроз для громадянського населення та відновленням правового середовища.

З огляду на велику кількість та функціональну різноманітність підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях, доцільним є їх класифікаційний розподіл. Такий підхід дозволяє систематизувати нормативну базу, виявити співвідношення між окремими нормативними шарами (зокрема, актами центральних органів виконавчої влади, актами спеціальних суб'єктів сектору безпеки й оборони, локальними рішеннями військових адміністрацій) та проаналізувати механізми їхньої імплементації у практику публічного адміністрування в умовах перехідного правового режиму. Класифікація також сприяє виявленню прогалин у регулюванні, дублювання повноважень або неузгодженості між окремими нормами, що має особливе значення в умовах постконфліктної стабілізації та відновлення державної юрисдикції.

На наш погляд, до найбільш значущих груп таких підзаконних нормативно-правових актів належать: укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні відомчі накази, в т.ч. спільні, органів сектору безпеки й оборони, а також розпорядження військових адміністрацій і місцевих органів влади.

Укази Президента України виступають актами стратегічного характеру, які визначають політико-правові пріоритети у сфері національної безпеки. Вони можуть містити рішення про створення військових адміністрацій, координаційних центрів, призначення керівників органів безпеки, а також

запровадження спеціальних режимів управління. Наприклад, Указ Президента № 64/2022 від 24 лютого 2022 року «Про введення воєнного стану в Україні» став фундаментом для реалізації багатьох безпекових заходів на деокупованих територіях [72].

Важливе значення має указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, який затвердив Стратегію національної безпеки України, в якій першим пріоритетним напрямом названо відновлення миру, територіальної цілісності та державного суверенітету на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях України на основі міжнародного права [73]. Зазначена Стратегія слугує юридичною та концептуальною основою для забезпечення публічного порядку й безпеки на деокупованих територіях, оскільки передбачає розроблення субгалузевих стратегій і планів, що включають стабілізацію таких територій. У сукупності з іншими нормативно-правовими актами України, вона формує єдиний правовий каркас, у межах якого суб'єкти — НПУ, військові адміністрації, НГУ, ДСНС та інші — здійснюють діяльність для відновлення правопорядку з дотриманням конституційних та міжнародних стандартів.

Стратегія забезпечення державної безпеки, затверджена Указом Президента України, відіграє ключову роль у формуванні нормативно-організаційної основи для забезпечення безпеки й порядку на деокупованих територіях. Її положення, зокрема пункти 22–24, спрямовані на упередження зовнішніх та внутрішніх загроз, удосконалення координації між суб'єктами сектору безпеки й оборони, розвиток проактивного підходу до управління ризиками, гармонізацію національного законодавства з безпековими стандартами ЄС і НАТО [74]. Це забезпечує цілісне стратегічне бачення відновлення державного контролю, попередження деструктивних впливів та стабілізації громадської безпеки на деокупованих територіях. Особливої актуальності стратегія набуває в частині розвитку спроможностей правоохоронних та контррозвідувальних органів, посилення міжвідомчої взаємодії, боротьби з тероризмом, економічними загрозами, системною

корупцією й агентурною діяльністю, що є типовими ризиками для постокупаційних регіонів. Впровадження механізмів доступу до інформаційних ресурсів, підвищення рівня кіберзахисту, а також розвиток співпраці з громадянським суспільством створюють підґрунтя для формування довіри до інституцій публічної влади та ефективного управління процесами безпекового відновлення. У цілому, Стратегія задає вектор консолідації зусиль усіх суб'єктів державної політики у сфері безпеки з метою забезпечення стійкості та правопорядку на деокупованих територіях.

Постанови Кабінету Міністрів України є основним інструментом оперативного нормативного реагування виконавчої влади. Вони встановлюють процедури евакуації населення, відновлення критичної інфраструктури, функціонування органів публічної адміністрації в умовах особливого правового режиму, а також регламентують надання гуманітарної допомоги та забезпечення доступу до публічних послуг. Зокрема, Постанова КМУ від 30 жовтня 2013 р. № 841 «Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій» встановлює чіткий алгоритм організації евакуації населення з потенційно небезпечних зон — включно з населеними пунктами, що знаходяться в прифронтовій або деокупованій зоні. Документ визначає інституційні засади: створення місцевих комісій з евакуації, систему збірних та проміжних пунктів, встановлює процедуру оповіщення, транспортування осіб із маломобільних груп та облік переміщених осіб. Постанова також зобов'язує органи влади планувати евакуацію матеріальних та культурних цінностей — що є ключовим для мінімізації гуманітарних ризиків у перші дні після звільнення територій [75].

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2023 р. № 328-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії забезпечення державної безпеки» є важливим правовим документом, який конкретизує роль суб'єктів, зокрема у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях, оскільки окреслює комплексні дії органів влади,

спрямовані на моніторинг і реагування в областях, що зазнали гострих викликів безпеці. В якості правової основи діяльності цей нормативно-правовий акт визначає розподіл відповідальності серед суб'єктів (МВС, військові адміністрації, органи місцевого самоврядування, ДСНС); механізми міжрівневої взаємодії і комунікації між центром і регіонами, а також забезпечення виконання заходів з верховенства права, мінімізації правопорушень та дотримання прав людини у зонах стабілізації [76]. Зазначене розпорядження є конкретизованим інструментом реалізації Стратегію національної безпеки України, мова про яку йшла вище, спрямованим на системний підхід до безпеки в постконфліктних регіонах. Зазначене розпорядження регламентує участь суб'єктів безпеки у забезпеченні публічного порядку на деокупованих територіях, закладаючи механізми моніторингу, координації, операційного реагування та адміністративного контролю.

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1219-р «Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад» має системоутворювальне значення для відновлення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях, оскільки інституціоналізує єдиний «план дій» органів виконавчої влади та об'єднує діяльність безпекових і цивільних інституцій у цілісну рамку управління ризиками і сервісами для населення. Документ не лише затверджує сам План, а й задає формалізовану матрицю реалізації («найменування заходу» — «відповідальні за виконання» — «строк виконання»), що знижує дискреційність, уніфікує форми дій і забезпечує передбачуваність правозастосовних і організаційних рішень у сфері охорони публічного порядку. До «інституційних передумов» відновлення правопорядку План безпосередньо відносить відновлення діяльності органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади (із визначенням конкретних строків), а також механізми утворення (або тимчасового розширення повноважень) військових адміністрацій населених

пунктів у випадках, коли органи місцевого самоврядування не можуть оперативно відновити роботу; це забезпечує безперервність публічної влади та континуїтет юрисдикційних і сервісних функцій на деокупованих територіях. Власне безпековий блок Плану містить адресні заходи, що прямо кореспондують завданням поліції і партнерських органів: виявлення, документування та усунення забороненої символіки агресора; очищення (розмінування) територій і об'єктів життєзабезпечення за участю Національної поліції України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Міністерства оборони України та інших суб'єктів; ідентифікація та нейтралізація інших небезпечних проявів (радіаційне, хімічне, біологічне забруднення) — усе це оформлено як перелік формалізованих дій з чітко визначеними відповідальними та режимом виконання. Окремі положення спрямовані на підтримання правопорядку у специфічних режимних ситуаціях (організоване переміщення осіб, узятих під варту, і засуджених до безпечних установ у разі неможливості забезпечити функціонування місцевих закладів), що мінімізує ризики дестабілізації та порушення прав людини. Важливо, що розпорядження одночасно встановлює регулярну підзвітність: щоквартальне подання інформації про виконання Плану Міністерству з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій для узагальнення і звітування перед Кабінетом Міністрів України, — чим забезпечується прозорість, керованість і коригованість комплексу заходів з відновлення публічного порядку та безпеки [77].

Відомчі нормативні акти, зокрема накази міністерств та центральних органів виконавчої влади, посідають важливе місце у правовому регулюванні діяльності органів сектору безпеки та правопорядку на деокупованих територіях. Їхнє значення полягає у деталізації загальних положень законів України та підзаконних нормативно-правових актів центральних органів державної влади, адаптації процедур до оперативних реалій, а також встановленні внутрішніх алгоритмів дій правоохоронних і адміністративних органів у складних умовах постконфліктного середовища.

Накази МВС деталізують процедури виконання НПУ, НГУ та інших центральних органів виконавчої влади своїх повноважень у сфері охорони громадського порядку, розслідування злочинів, супроводу евакуації, забезпечення прав людини. Наприклад, наказ МВС України від 31.10.2016 № 1129 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку введення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану». Відповідним нормативно-правовим актом було затверджено інструкцію, яка визначає порядок взаємодії між головними управліннями Національної поліції в Автономній Республіці Крим, місті Севастополі, областях і місті Києві, а також міжрегіональними територіальними органами поліції та їх структурними підрозділами у випадках виникнення надзвичайних ситуацій. Документ встановлює механізми спільного виконання аварійно-рятувальних і невідкладних робіт, реалізації планів реагування, а також порядок виконання службових завдань, передбачених законодавством, у разі запровадження режиму воєнного або надзвичайного стану. Зокрема, інструкція охоплює питання координації дій у сфері територіальної оборони та цивільного захисту в особливий період [78].

Спільні нормативні акти органів сектору безпеки та оборони регламентують міжвідомчу координацію під час стабілізаційних операцій. Такі акти переважно містять інформацію з обмеженим доступом, отже, їх зміст не підлягає відкритій публікації з міркувань національної безпеки, адже вони містять деталізовані алгоритми дій силових структур, протоколи оперативної взаємодії, порядок реагування на загрози диверсійного та терористичного характеру, процедури фільтрації, а також правила координації між підрозділами ЗСУ, СБУ, Національної поліції, Національної гвардії, ДПСУ та органами цивільної адміністрації.

Нарешті, розпорядження військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування забезпечують адаптацію загальнодержавної політики до

локальних умов. Вони стосуються запровадження комендантських годин, встановлення режимів пересування, організації охорони публічних об'єктів, а також місцевих ініціатив у сфері безпеки. Прикладами можуть бути розпорядження Харківської обласної військової адміністрації № 114В від 08.08.2022 «Про заборону відвідування лісів та здійснення полювання на території Харківської області у період воєнного стану» [79], розпорядження начальника Херсонської районної державної (військової) адміністрації Херсонської області від 01.04.2025 № 26 «Про внесення змін до розпорядження начальника Херсонської районної військової адміністрації від 12 листопада 2022 року № 34 «Про введення комендантської години на території району» [80], тощо.

Таким чином, підзаконні нормативно-правові акти становлять багаторівневу нормативну структуру, яка забезпечує гнучкість і ефективність державного управління в умовах післявоєнного відновлення. Їх комплексне застосування дозволяє оперативно реагувати на безпекові виклики, одночасно дотримуючись принципів законності, прав людини та демократичної легітимності.

На підставі узагальнення викладеного матеріалу нами визначено специфіку правового регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях.

В першу чергу, правове регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях України характеризується інтеграцією норм загального законодавства, що має постійний характер застосування, із положеннями спеціального законодавства, яке запроваджує специфічні правові режими в умовах воєнного стану. Так, до загальних нормативно-правових актів, що застосовуються на деокупованих територіях, належать: Конституція України, яка гарантує права і свободи громадян, принципи верховенства права, рівність усіх перед законом тощо; низка законів, що регулюють діяльність правоохоронних органів, порядок охорони публічної безпеки та публічного порядку, взаємодію органів державної влади та органів



місцевого самоврядування у сфері безпеки. Зазначені акти встановлюють загальні стандарти здійснення державної безпекової політики, оформлюють компетенцію правоохоронних органів, їхні завдання, повноваження, засоби та методи діяльності, а також визначають підстави та межі застосування заходів правового впливу.

Водночас на деокупованих територіях норми загального законодавства реалізуються в комплексі з нормативно-правовими актами, що встановлюють особливі правові режими. Зокрема, йдеться про Закон України «Про правовий режим воєнного стану», положення якого регламентують повноваження військових адміністрацій, встановлюють допустимі обмеження прав і свобод громадян, умови запровадження комендантської години, обмеження пересування осіб, заборону на проведення масових заходів тощо. Доповненням до зазначеного закону є підзаконні нормативно-правові акти, які деталізують механізми реалізації цих режимів на рівні конкретних територій, а також визначають порядок дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів сектору безпеки і оборони в умовах особливого правового статусу.

Таким чином, правове регулювання у таких умовах є багаторівневим, а його специфіка полягає в гнучкому балансуванні між загальними гарантіями прав і свобод та необхідними тимчасовими обмеженнями, викликаними загрозами безпеці.

Однією з характерних особливостей правового регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях є посилення контролю за функціонуванням органів публічної влади. Такий підхід зумовлений необхідністю оперативного реагування на виклики постконфліктного періоду, високими ризиками управлінських помилок та зловживань владними повноваженнями в умовах правової нестабільності. З цією метою законодавство передбачає впровадження додаткових механізмів нагляду, моніторингу та координації діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також правоохоронних структур. Особливе

значення в цьому контексті мають військові адміністрації, які відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Указів Президента України наділяються розширеними контрольними та координуючими повноваженнями на період дії особливого правового режиму. Так, ці адміністрації уповноважені тимчасово виконувати функції органів місцевого самоврядування у разі їхньої неспроможності або відсутності; забезпечувати узгодженість дій між різними суб'єктами публічної влади, зокрема в гуманітарній, безпековій та адміністративній сферах; контролювати дотримання вимог законодавства в умовах воєнного стану; координувати дії силових структур щодо підтримання правопорядку та недопущення повторної дестабілізації.

Однією з ключових ознак правового регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях є інтегративний характер нормативних положень, який проявляється у взаємопов'язаній дії норм, що регламентують функціонування як цивільних, так і військових компонентів системи публічної безпеки. Така інтеграція є необхідною умовою ефективного реагування на безпекові виклики у постконфліктних регіонах.

У межах деокупованих територій забезпечення правопорядку реалізується за участю військових формувань, правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування, військових адміністрацій, а також інших суб'єктів сектору безпеки. Відповідно, законодавство має забезпечити належну нормативну координацію між ними, уникнення дублювання повноважень, конфліктів юрисдикцій та неузгодженості рішень. Так, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає можливість утворення військових адміністрацій як тимчасових органів, які можуть перебирати на себе частину функцій органів місцевого самоврядування в разі їх недієздатності [66]. Водночас, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», саме органи місцевого самоврядування залишаються відповідальними за ряд адміністративних функцій, що не входять до компетенції військових органів [81]. Це створює ситуацію розподіленої

відповідальності, яка вимагає чіткої правової регламентації процедур взаємодії, субординації та координації.

Іншим прикладом інтеграції є спільне проведення стабілізаційних заходів із залученням підрозділів НПУ, СБУ, ЗСУ, ДСНС та місцевих органів влади. Порядок такої взаємодії зазвичай визначається міжвідомчими наказами, розпорядчими актами військових адміністрацій або координаційними планами, погодженими на національному рівні. При цьому багато з цих документів мають обмежений доступ, що ускладнює їх аналіз у відкритому правовому полі, але не зменшує потреби у відповідному нормативному закріпленні загальних принципів такої співпраці.

Під час обмеження прав у воєнний час необхідно зберігати принципи демократії та повагу до прав людини [82, с. 30]. Пріоритетність захисту прав і свобод людини є визначальним принципом у правовому регулюванні забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях України. Як слушно зазначає Маркович Х.М., у сучасних умовах обмеження прав і свобод людини виступає необхідним компонентом взаємодії між особою та державою. Попри те, що такі обмеження не завжди сприймаються позитивно, їх запровадження має раціональне підґрунтя, спрямоване на захист прав і свобод інших осіб, запобігання свавіллю та забезпечення громадської безпеки [83, с.98]. В умовах постконфліктної стабілізації, коли існує високий ризик порушень з боку представників органів публічної влади або правоохоронних органів, особливого значення набуває дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини. Цей підхід забезпечує легітимність державної присутності, відновлення довіри населення та попередження системних зловживань. Правове забезпечення такої пріоритетності ґрунтується, зокрема, на положеннях Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, а також Додаткового протоколу II до Женевських конвенцій 1977 року, які Україна ратифікувала і зобов'язалася дотримуватися навіть у контексті надзвичайних

ситуацій, збройного конфлікту чи окупації. На думку Чорнолуцького Р.В., найбільш дієвий захист прав людини під час воєнного стану досягається через узгоджене поєднання національних правових механізмів із міжнародними стандартами [84, с. 153]. Ці міжнародні інструменти вимагають від держави забезпечення чіткого нормативного регулювання застосування примусових заходів, включно з такими як затримання, обшук, застосування фізичної сили та спеціальних засобів. Будь-які такі дії повинні бути необхідними, пропорційними та здійснюватися виключно на підставі закону, під контролем уповноважених органів та з можливістю оскарження. На деокупованих територіях ці принципи набувають ще більшої актуальності з огляду на необхідність запобігти свавіллю, а також на тлі недовіри до влади, що сформувалася внаслідок попередньої окупаційної практики. Таким чином, дотримання пріоритету прав людини у процесі забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях виступає не лише моральним обов'язком держави, а й юридично зобов'язуючим стандартом, який має бути інтегрований у всі етапи нормотворчості, правозастосування і інституційного реформування безпекового сектору.

Наявність особливих адміністративно-правових процедур на деокупованих територіях України є ключовим елементом правового регулювання у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку в умовах післявоєнної трансформації. Як зазначає М. Котелюх, характер ситуації на деокупованих територіях залежить від способу їх звільнення. У разі військової деокупації правоохоронні органи діють у складних умовах: близькості до лінії бойових дій, високої концентрації зброї серед населення, мінування та небезпеки нерозірваних боєприпасів. Натомість за політико-дипломатичної деокупації пріоритетом стають виявлення колаборантів і сприяння поверненню внутрішньо переміщених осіб із відновленням їхніх майнових прав, що є актуальним на тлі політики заселення та привласнення майна, яку здійснює держава-агресор [85, с. 22].

Специфіка таких територій, що тривалий час перебували під контролем держави-окупанта, зумовлює необхідність запровадження тимчасових, але чітко врегульованих правових режимів, які виходять за межі звичайного адміністративного порядку. Ці процедури мають на меті забезпечення стабілізації безпекової ситуації, запобігання терористичним загрозам, виявлення диверсійно-розвідувальних груп, протидію незаконному обігу зброї, боєприпасів і вибухових речовин, а також виявлення осіб, причетних до колабораціонізму або воєнних злочинів. З цією метою органи публічної адміністрації, зокрема військові адміністрації, підрозділи НПУ, НГУ, СБУ отримують правові підстави для здійснення низки спеціальних адміністративно-примусових заходів. Особливістю адміністративно-правового регулювання в цьому контексті є те, що відповідні процедури повинні поєднувати посилений контроль і безпекову доцільність з дотриманням принципу пропорційності, правової визначеності та підзвітності дій правоохоронців. Усі обмежувальні заходи мають бути чітко обґрунтовані, зафіксовані в актах відповідних органів та мати тимчасовий характер. Їх застосування не повинно суперечити основоположним правам людини, зокрема праву на свободу пересування, приватність і юридичну визначеність, передбаченим Конституцією України та міжнародними договорами.

Адаптивний характер правового регулювання є однією з ключових засад формування ефективної системи забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях України. У контексті швидкоплинних змін безпекової ситуації, неоднорідності рівнів загроз і потреби оперативного реагування на нові виклики, жорстка правова інерція може стати серйозною перешкодою для своєчасного прийняття необхідних управлінських рішень. Саме тому нормативна база, що регламентує діяльність органів публічної адміністрації в цих регіонах, повинна мати виражену гнучкість і адаптивність.

Правова адаптивність реалізується, зокрема, через спрощені процедури ухвалення підзаконних нормативно-правових актів, розпоряджень військових адміністрацій, відомчих інструкцій і тимчасових регламентів, які дозволяють

швидко встановлювати нові правові режими або модифікувати чинні в залежності від змін оперативної обстановки. Такі акти здебільшого мають тимчасовий характер, діють у межах конкретної території і є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами, що перебувають у межах їхньої дії. Наприклад, розпорядження начальників військових адміністрацій, що видаються відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», можуть містити положення про встановлення або скасування комендантської години, обмеження на пересування осіб, додаткові вимоги до ідентифікації осіб, регламентацію торгівлі, організації охорони об'єктів інфраструктури тощо. Такі рішення, хоч і є підзаконними актами, мають нормативне значення в межах дії відповідної адміністрації та відіграють критичну роль у стабілізації ситуації.

Важливо зазначити, що гнучкість у нормотворчості не повинна підривати правову визначеність і верховенство права. Усі адаптивні механізми повинні функціонувати в межах загального правового поля, передбаченого Конституцією України, міжнародними зобов'язаннями держави у сфері прав людини, а також профільними законами, які визначають компетенцію та межі дискреції органів виконавчої влади і військових адміністрацій. Застосування таких механізмів має супроводжуватися фіксацією правових підстав кожного рішення, забезпеченням прозорості процедур та можливості їх оскарження. Крім того, адаптивність правового регулювання також виявляється у процедурній мобільності нормативних органів, здатних за короткий час ухвалювати рішення щодо режимів доступу, евакуаційних заходів, санітарних або екологічних обмежень, що є критично важливими в умовах гуманітарних або безпекових загроз. Таким чином, адаптивний характер правового регулювання є необхідною передумовою ефективної реакції держави на нестабільність та ризики, що притаманні деокупованим територіям. Він дозволяє забезпечити безперервність публічного управління, водночас зберігаючи дотримання правових стандартів і не допускаючи формування правового свавілля.

Збільшення ролі місцевих органів влади та громадських формувань у забезпеченні публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях України є важливим напрямом адміністративно-правового регулювання в умовах постконфліктного відновлення. Такий підхід ґрунтується на принципах субсидіарності, децентралізації та партисипативності, що передбачають ширше залучення локальних суб'єктів до процесів стабілізації, відновлення довіри до публічної влади та інтеграції територій у загальнонаціональний правопорядок. У правовому сенсі це виражається в наданні спеціальних (розширених або адаптованих) повноважень органам місцевого самоврядування у сфері безпеки, комунікації з правоохоронними органами, координації діяльності місцевих комунальних служб, участі у розробці та реалізації програм відновлення. На практиці, особливу роль відіграє співпраця з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону, які діють на підставі Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Їх залучення сприяє підвищенню рівня локальної безпеки, покращенню оперативного реагування на правопорушення, а також налагодженню неформальних каналів зворотного зв'язку між правоохоронцями та місцевими жителями.

Погоджуємося з Ю. Голиком, який зазначає, що умови воєнного стану суттєво трансформують роботу органів місцевого самоврядування, оскільки нові виклики у сфері безпеки, гуманітарної підтримки, мобілізації та захисту населення потребують не лише адаптації, а й перегляду традиційних управлінських підходів [86, с. 89]. З огляду на специфіку деокупованих територій, важливим є також нормативне врегулювання можливості участі громадських ініціатив у процесах моніторингу діяльності органів державної влади, контролю за дотриманням прав людини, участі у формуванні стратегій просторового розвитку, організації громадських слухань щодо питань безпеки. Такі механізми можуть бути закріплені у вигляді локальних програм безпеки, прийнятих місцевими радами або військовими адміністраціями за участю громадськості. Як слушно зауважує В. Ковальчук, внесені зміни до Закону

України «Про правовий режим воєнного стану» загалом сприяли врегулюванню діяльності органів місцевого самоврядування в умовах війни, однак залишили окремі сфери поза нормативним охопленням, а низка положень потребує додаткового уточнення та узгодження з чинними нормами законодавства [87, с. 43].

Реалізація цього підходу дозволяє не лише оперативніше реагувати на локальні загрози, а й підвищити легітимність дій держави у сприйнятті місцевого населення. Таким чином, нормативне забезпечення активної ролі місцевих органів влади та громадських формувань є однією з ключових умов сталого відновлення публічного порядку на деокупованих територіях. Воно сприяє не лише посиленню безпеки, а й демократизації процесів управління, формуванню суспільної згоди та відновленню соціального капіталу.

Таким чином, до ключових особливостей правового регулювання у цій сфері належать: поєднання норм загального та спеціального законодавства утвердження пріоритету прав і свобод людини як нормативного орієнтира державної безпекової політики; посилення міжвідомчої координації між органами виконавчої влади, правоохоронними структурами та військовими адміністраціями; запровадження гнучких правових режимів, здатних швидко реагувати на зміну безпекової динаміки; розширення участі органів місцевого самоврядування та громадськості у підтриманні публічної безпеки [88, с. 212-213].

### **Висновки до розділу 1.**

У розділі 1 здійснено комплексне доктринальне та нормативне дослідження ключових категорій «деокупація», «деокуповані території», «публічна безпека» та «публічний порядок», а також проаналізоване правове регулювання забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях. На основі проведеного дослідження встановлено наступне.



Доведено, що термін «деокуповані території» не має законодавчого визначення, хоча широко використовується у правотворчій та правозастосовній діяльності. У чинному законодавстві наявне лише визначення «тимчасово окупована територія» та поняття «деокупація», що зумовлює правову невизначеність статусу деокупованих територій та ускладнює реінтеграційні процеси.

Проаналізовано законопроектні спроби закріплення дефініції «деокуповані території», зокрема проект Закону України «Про засади державної політики перехідного періоду» (2021 р.) та проект спеціального закону про деокуповані території (2023 р.), що засвідчило еволюцію підходів від процедурної фіксації факту деокупації до комплексного бачення постконфліктного відновлення.

Встановлено, що поняття деокупованих територій потребує розширеного тлумачення, оскільки чинні законодавчі підходи обмежуються фіксацією факту відновлення контролю, не охоплюючи постконфліктну динаміку відновлення публічної влади, правопорядку та безпеки; при цьому деокупація трактується не як одноразовий юридичний акт, а як етап постконфліктного переходу, що зумовлює необхідність комплексного підходу до його визначення.

Встановлено термінологічну неоднорідність щодо категорій «публічна/громадська безпека» і «публічний/громадський порядок» у законодавстві, науці та правозастосуванні. Доведено, що паралельне використання різних термінів без нормативного визначення призводить до колізій, ускладнює правозастосування та перешкоджає уніфікації категоріального апарату.

Узагальнено наукові доктрини щодо співвідношення понять «публічний порядок» і «громадський порядок», визначено семантичні та функціональні відмінності між ними. За результатами аналізу обґрунтовано доцільність використання терміну «публічна безпека та порядок» у контексті деокупації, оскільки він відображає загальнодержавний та стратегічний характер процесу

відновлення суверенітету й правопорядку. Розроблено системну класифікацію загроз публічній безпеці та порядку на деокупованих територіях, та доведено, що зазначені загрози мають системний і пролонгований характер та вимагають спеціальних адміністративно-правових механізмів реагування, відмінних від моделей правоохоронної діяльності мирного часу.

Встановлено, що правове регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях є багаторівневим та інтегративним правовим явищем, яке поєднує загальні норми адміністративного права зі спеціальними режимами воєнного стану та постконфліктного відновлення.

Визначено, що чинна система джерел правового регулювання у цій сфері має чотирирівневу структуру, яка включає: Конституцію України, міжнародні договори, закони України та підзаконні нормативно-правові акти, що дозволяє забезпечити ієрархічність, узгодженість та функціональну повноту правового впливу. Встановлено, що Конституція України визначає концептуальні та процедурні рамки регулювання; міжнародні договори формують ядро зобов'язань України щодо захисту прав і свобод людини на деокупованих територіях; національне законодавство забезпечує стабілізаційну і нормативну функції; підзаконні акти виступають гнучким інструментом деталізації законодавчих приписів і оперативного реагування на динамічні безпекові виклики.

Виявлено, що міжнародно-правові стандарти у сфері захисту прав людини та міжнародного гуманітарного права мають безпосередню дію на деокупованих територіях і формують обов'язкові параметри діяльності органів публічної влади у частині мінімізації шкоди цивільному населенню, гарантування ефективних засобів правового захисту та забезпечення юридичної визначеності.

Обґрунтовано, що спеціальне законодавство України у сфері національної безпеки, правового режиму воєнного стану та діяльності сектору безпеки і оборони виконує стабілізаційну та процедурну функції, забезпечуючи легітимність надзвичайних управлінських рішень, тимчасове

перерозподілення повноважень та посилену координацію між військовими й цивільними структурами.

Встановлено, що підзаконні акти відіграють ключову роль у оперативному реагуванні на безпекові виклики. Запропоновано авторську класифікацію найважливіших підзаконних актів у сфері публічної безпеки на деокупованих територіях, до яких віднесено: укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні відомчі накази органів сектору безпеки й оборони (в т.ч. спільні), розпорядження військових адміністрацій та місцевих органів влади.

Виявлено, що специфіка правового регулювання у зазначеній сфері проявляється у: інтеграції загальних і спеціальних норм; співіснуванні військового та цивільного компонентів управління; пріоритетності прав людини в умовах особливих режимів; гнучкому використанні підзаконного нормотворення; підвищенні ролі суб'єктів місцевого самоврядування та громадських формувань.

Доведено, що ефективність правового регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях безпосередньо залежить від узгодженості нормативних приписів, чіткості процедурних алгоритмів, визначеності компетенції суб'єктів публічної влади та реальної імплементації міжнародних правозахисних стандартів.

## **РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ**

### **2.1. Суб'єкти забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях**

Забезпечення публічної безпеки та порядку є однією з фундаментальних функцій держави, що набуває особливого значення в умовах відновлення контролю над територіями, які тривалий час перебували поза юрисдикцією конституційної влади. У таких обставинах постає потреба у переосмисленні понятійного апарату та оновленні підходів до визначення суб'єктів, уповноважених здійснювати відповідні функції. Сучасна правова наука розглядає суб'єктність у сфері публічної безпеки крізь призму як формальних повноважень, так і реального впливу на безпекові процеси. У цьому контексті особливої актуальності набуває дослідження складу, правового статусу та ролі таких суб'єктів на деокупованих територіях, з урахуванням трансформацій, які відбуваються в системі публічного управління, безпеки та правопорядку.

Суб'єкти публічного права - учасники «публічно-правових відносин, що створюються у визначеному імперативними нормами права порядку з метою забезпечення реалізації публічного інтересу, які задля досягнення цієї мети наділяються державно-владними повноваженнями здійснювати соціально значущу діяльність» [89, с.18]. Як зазначає М. Хаустова, суб'єкти права — це не лише учасники окремих правовідносин, а особи, навколо яких формується система правових зв'язків. Вони вступають у правову комунікацію з метою досягнення практичних цілей, але при цьому прагнуть не тільки до формування конкретних юридичних відносин, а й до творення «другої природи» — самого права. Їхня правотворча роль виходить за межі персоналізованих зв'язків і охоплює загальні нормативні зв'язки, виражені в законі. Автор підкреслює, що в межах цих зв'язків суб'єкти права намагаються

інституціоналізувати спільну волю та визначити належні форми взаємодії. При цьому закон не повинен відчужувати їхню волю, а навпаки — залишатися засобом реалізації їхніх інтересів, у якому вони впізнають себе, свої цілі та свій взаємозв'язок з іншими [90, с. 32-33].

На думку О. П. Світличного, ключовою ознакою суб'єкта публічної адміністрації як учасника адміністративно-правових відносин є його наділення публічно-владними повноваженнями, що зумовлює обов'язкову участь у цих правовідносинах. Такі суб'єкти функціонують у межах ієрархічної структури, де один суб'єкт публічно-владних повноважень може бути підпорядкований іншому. В основі адміністративно-правових відносин, за цим підходом, лежить домінування публічного інтересу, а правовий статус суб'єкта визначається через категорію адміністративної правосуб'єктності, що має галузеве значення [91, с. 143-144]

З урахуванням зазначеного можна надати авторське визначення, що суб'єкти забезпечення публічної безпеки та порядку — це визначене законодавством коло уповноважених інституцій, органів, посадових осіб і, в окремих випадках, недержавних формувань, які наділені повноваженнями здійснювати правові, організаційні, адміністративні або координаційні заходи, спрямовані на підтримання стабільного та безпечного суспільного середовища, захист життя, здоров'я, прав і свобод осіб, а також інтересів суспільства й держави від загроз протиправного характеру. Їх діяльність охоплює як попередження правопорушень, так і безпосереднє реагування на загрози публічному порядку, з урахуванням нормативно визначеного обсягу компетенції, рівня юрисдикції та особливостей правового статусу в системі публічного управління.

В.Г. Фатхудінов суб'єктів суспільних відносин у сфері громадської безпеки поділяє на суб'єктів, що наділені загальною компетенцією, та суб'єктів, які мають спеціальну компетенцію. До суб'єктів, наділених загальною компетенцією (загальних суб'єктів), належать ті, що здійснюють визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики держави, формують

стратегію державного управління у сфері внутрішньої безпеки та приймають відповідні рішення. До них, зокрема, належать Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рада національної безпеки і оборони України, НПУ тощо. Цей перелік логічно розширюється за рахунок суб'єктів забезпечення національної безпеки, адже громадська безпека розглядається як її складова. Таким чином, окрім вищезазначених, ідеться також про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратуру України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, ЗСУ, СБУ, Службу зовнішньої розвідки України, ДПСУ та інші військові формування, утворені відповідно до законів України, а також громадян України і громадські об'єднання. Спеціальними суб'єктами відносин у сфері громадської безпеки, на думку В.Г. Фатхудінова, є МВС та ДСНС, які наділені спеціальними повноваженнями у відповідній сфері та застосовують їх залежно від конкретної ситуації [92, с. 128].

На наш погляд, доволі дискусійним є питання віднесення Верховної Ради України до суб'єктів забезпечення публічного порядку та безпеки. З одного боку, парламент не наділений виконавчими чи правоохоронними функціями, не здійснює оперативне реагування на загрози безпеці або правопорушення, що є типовими ознаками суб'єктів у цій сфері. Його діяльність має представницько-законодавчий характер, а тому участь у безпосередньому забезпеченні публічного порядку є опосередкованою. З іншого боку, Верховна Рада України визначає правові засади функціонування системи безпеки, ухвалює відповідні закони, затверджує стратегії, здійснює парламентський контроль, що, в свою чергу, опосередковано впливає на ефективність безпекової політики держави. Саме ця опосередкованість і викликає сумніви щодо можливості включення парламенту до переліку безпосередніх суб'єктів забезпечення публічного порядку та безпеки. Тому така класифікація потребує додаткового наукового обґрунтування з урахуванням функціонального підходу до визначення суб'єктності в цій сфері.

Суб'єкти забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях мають свою специфіку, що обумовлена особливими умовами правової, безпекової та соціальної трансформації в період відновлення державного суверенітету. Їх діяльність здійснюється в ситуації правового вакууму, ослаблених інституцій, високого рівня загроз та необхідності відновлення довіри населення до держави. З урахуванням цих особливостей до забезпечення публічної безпеки залучаються не лише традиційні правоохоронні органи, а й військові формування, органи місцевого самоврядування, військові адміністрації, добровольчі структури, міжнародні партнери, громадські організації. Відповідно, система суб'єктів набуває багаторівневої, гнучкої й адаптивної структури, що потребує спеціального правового регулювання, чіткої координації дій і врахування стандартів прав людини в умовах постконфліктного врегулювання.

В таких умовах виникає потреба в оновлених управлінських підходах, які дозволяють ефективно координувати дії численних учасників, долаючи фрагментарність повноважень та юрисдикцій. Одним із таких підходів виступає концепція багаторівневого врядування, яка дозволяє поєднати централізоване стратегічне планування із залученням локальних ресурсів і ініціатив. Особливу роль тут відіграє не тільки формальне розмежування компетенцій між органами влади різного рівня, а й інституціоналізація горизонтальних зв'язків між ними, а також із представниками громадянського суспільства, міжнародними організаціями, бізнесом і добровольчим сектором. Це дозволяє забезпечити гнучкість управління, його адаптивність до швидкозмінного безпекового середовища і водночас підвищити легітимність ухвалених рішень.

Підхід багаторівневого врядування виявляється особливо актуальним саме на деокупованих територіях, де традиційні моделі управління виявляються недостатніми або взагалі відсутніми. У таких ситуаціях важливо не лише відновити функціонування публічної влади, а й забезпечити її ефективність через інтеграцію локальних ініціатив і участь різних груп населення у

формуванні безпекової політики. Тому концепція багаторівневого врядування створює умови для формування сталих інституційних механізмів, орієнтованих на довгострокову стабілізацію та розвиток.

Як зазначає В. Я. Малиновський, теорія багаторівневого врядування (Multi-level Governance, MLG) сформувалася як відповідь на зміну парадигми інтеграційної та регіональної політики Європейського Союзу. У межах цієї концепції відбувається перехід від централізованої ієрархічної моделі (government – урядове управління) до врядування (governance), що передбачає складну систему взаємовідносин між урядом, бізнесом та громадянським суспільством на основі міжгалузевого партнерства та багаторівневої політичної взаємодії. Автор підкреслює, що «врядування» охоплює не лише внутрішньоорганізаційні зв'язки в межах публічної влади, а й зовнішні інститути громадянського суспільства, орієнтовані на забезпечення ефективної керованості та суспільної стабільності. Вертикальні ієрархічні структури управління доповнюються горизонтальними, мережевими формами координації між владними та невладними акторами. При цьому MLG розглядається не як простий перерозподіл повноважень між територіальними рівнями влади, а як механізм включення до процесу ухвалення рішень представників недержавного сектору — зокрема громадськості, бізнесу, профспілок, експертного середовища та органів самоорганізації населення. Як зазначає дослідник, філософія багаторівневого врядування полягає у функціонуванні складної владної системи на основі неієрархічних механізмів — таких як громадські слухання, консультації, переговори, пошук консенсусу та регуляторні мережі [93, с.13].

Важливо зазначити, що в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, є пряма вказівка, що «сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з



особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництву, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства» [94]. Це означає, що Угода про асоціацію не лише закріплює загальні напрями політичного та інституційного зближення України з Європейським Союзом, а й визначає імперативи для імплементації принципів багаторівневого врядування (*multi-level governance*) у сфері регіональної політики та публічного управління. Для забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях така вказівка набуває особливої ваги, оскільки підкреслює необхідність залучення до процесу стабілізації широкого кола суб'єктів – національного, регіонального, місцевого рівнів, а також недержавного сектору.

У сучасних умовах забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях України спостерігається значне розширення кола суб'єктів, залучених до відповідних управлінських, координаційних та виконавчих процесів. Така множинність обумовлена складністю безпекового середовища, поліструктурністю управлінських рішень, необхідністю міжвідомчої взаємодії та широким залученням недержавного сектору. З огляду на це, науково й практично обґрунтованим є класифікаційний підхід до суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку, що дозволяє систематизувати відповідні органи та інституції за критеріями правового статусу, функціонального призначення, рівня юрисдикції, характеру компетенції та форми участі в безпековому процесі. Така класифікація сприяє поглибленому аналізу функціонального наповнення кожної категорії суб'єктів, встановленню меж їхніх повноважень, уникненню дублювання функцій та забезпеченню належної координації в умовах правової багаторівневості.

Втім, як зазначають дослідники, модель багаторівневого врядування має неоднозначний вплив на етнотериторіальні конфлікти. З одного боку, вона може знижувати напругу, надаючи регіональним спільнотам частину

автономії, чим послаблює привабливість радикальних сепаратистських рухів. З іншого боку, передача повноважень регіонам може посилити ідентичність національних меншин і перетворити їх на регіональні більшості з власними інституційними ресурсами, що стимулює зростання автономістських чи навіть сепаратистських прагнень. Це породжує дилему: чи сприяє децентралізація інтеграції, чи навпаки — поглиблює розкол, інституалізуючи політику ідентичності. Ефективність багаторівневого врядування у врегулюванні етнотериторіальних конфліктів залежить від того, чи зміцнює воно інклюзивні уявлення про спільність, чи навпаки — посилює виключність. Одні моделі роблять ставку на розширення автономії, інші — на залучення регіонів до загальнонаціонального ухвалення рішень (через федеральні інститути, консультації, міжурядові угоди). Приклади, як-от Бельгія, Шотландія, Каталонія чи Квебек, показують, що багаторівневе врядування створює можливості як для радикалізації, так і для мирного врегулювання. У підсумку, хоч автономія й підсилює територіальну ідентичність, жодна консолідована демократія досі не зазнала повного розпаду — переважає тенденція до розосередження влади без втрати цілісності держави [95].

З урахуванням цього варто зазначити, що на деокупованих територіях багаторівневе врядування постає не лише як інструмент адміністративного управління, а й як потенційний чинник стабілізації або, навпаки, ескалації соціальної напруги. Делегування повноважень органам місцевого самоврядування, військовим адміністраціям, а також залучення громадських формувань до безпекових процесів може сприяти відновленню довіри до державних інституцій, легітимації нової архітектури публічної влади та зниженню ризиків повторної радикалізації локальних спільнот. Водночас надмірна автономізація окремих регіональних чи локальних структур без належної координації з центром може спричинити фрагментацію управлінських рішень, поглиблення внутрішніх ідентифікаційних поділів та зростання конкуренції за контроль над ресурсами. Тому ефективно застосування принципів багаторівневого врядування у сфері публічної безпеки

вимагає чіткого нормативного регламентування розподілу повноважень, горизонтальної взаємодії між суб'єктами безпеки та забезпечення механізмів національного інституційного контролю, які водночас не нівелюють локальну специфіку й автономію прийняття рішень.

На основі концепції багаторівневого врядування (multi-level governance, MLG), суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях України пропонуємо наступну авторську класифікацію за рівнем участі у виробленні та реалізації безпекової політики наступним чином:

I. Суб'єкти макрорівня (національний рівень управління), до яких відносяться органи виконавчої влади, які формують державну політику у сфері публічної безпеки та порядку, здійснюють стратегічне планування, нормативне регулювання і міжвідомчу координацію, а саме: КМУ та МВС.

II. Суб'єкти мезорівня (регіональний та місцевий рівень), до яких належать органи, що діють на обласному, районному чи муніципальному рівнях і відповідають за реалізацію безпекової політики з урахуванням локальної специфіки, зокрема СБУ, НПУ, НГУ, ДПСУ, ДСНС, військові адміністрації, органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради).

III. Суб'єкти мікрорівня (громадський та приватний сектор) - недержавні або утворення, що безпосередньо взаємодіють із місцевим населенням, здійснюють допоміжні функції або реалізують проекти у сфері безпеки: територіальна громада та громадські організації та ініціативи, в т.ч. громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону.

Розглянемо докладніше кожен групу.

Суб'єкти макрорівня утворюють верхній, конституційно легітимований рівень системи національної безпеки, через який держава реалізує функції стратегічного програмування, нормативно-правового регулювання та централізованого ресурсного забезпечення у сфері публічної безпеки та порядку. Їхнє інституційне ядро утворюють КМУ разом із профільним органам виконавчої влади силового блоку – МВС.

У міжгалузевому вимірі суб'єкти макрорівня системи забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях України виконують комплексну управлінсько-координаційну функцію, що охоплює три основні взаємодоповнювальні напрями правового впливу. Передусім, до їх компетенції належить визначення стратегічних орієнтирів державної політики у сфері безпеки, що реалізується шляхом прийняття стратегічних документів, програм та планів дій, спрямованих на матеріалізацію норм базових актів стратегічного планування — насамперед Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020 [73]. Вказана Стратегія визначає забезпечення відновлення безпеки на тимчасово окупованих та деокупованих територіях як один із ключових пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки. У п. 66 Стратегії національної безпеки України зазначено, що цей документ є основою для розроблення таких документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації, як, зокрема Стратегії забезпечення державної безпеки та Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України [7].

Що стосується Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, то на момент нашого наукового дослідження цей правовий документ знаходився на стадії розроблення. Як йдеться в офіційному повідомленні від 06 листопада 2023 року на сайті МВС України, МВС розпочато розробку Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, метою якої є «досягнення балансу між інтересами держави, суспільства та правами і свободами людини і громадянина під час забезпечення громадської безпеки та цивільного захисту у період дії правового режиму воєнного стану та у відбудовний період після закінчення воєнних дій відповідно до практики демократичних європейських держав» [96].

Вказана цитата викликає слушне, на наш погляд, зауваження. Так, Д.Є. Денищук зазначає, що положення проєкту Стратегії щодо необхідності «досягнення балансу між інтересами держави та суспільства» є доволі

дискусійним і таким, що потребує критичного осмислення. На його думку, припущення щодо автоматичного поширення дії цієї Стратегії на так званий «відбудовний період» виглядає надто оптимістичним, зважаючи на відсутність подібного досвіду в більшості європейських держав, які після Другої світової війни не зазнавали масштабної збройної агресії. Особливу стурбованість, як підкреслює дослідник, викликає саме формулювання про «баланс інтересів», адже в контексті безпекової політики воно є не зовсім коректним. Автор зауважує, що досягнення балансу є усталеним підходом в адміністративному праві, однак у сфері національної безпеки мова має йти не про «баланс прав» чи компроміс між суспільними та державними інтересами, а про забезпечення прав і свобод як безумовного пріоритету. У цьому зв'язку акцент ставиться на тому, що Стратегія, як і Конституція України, визнає життя, гідність і безпеку людини найвищими цінностями. Тому будь-які обмеження прав у цій сфері можливі виключно в рамках закону і лише як вимушений захід — у відповідь на зовнішні чи стихійні загрози. У цьому сенсі, як підкреслює автор, концепція «балансу інтересів» може призвести до розмиття змісту безпекової політики, оскільки безпека не повинна трактуватися як компроміс, а як гарантія фундаментальних прав людини в умовах кризи. Відповідно, спроба трансформувати безпекову парадигму в напрямі пошуку балансу розглядається як така, що суперечить демократичним засадам і конституційним нормам [97, с. 46-47].

Цілком поділяємо позицію автора щодо недоцільності використання категорії «баланс інтересів держави та суспільства» в контексті безпекової політики, адже подібний підхід суперечить конституційним принципам пріоритетності прав і свобод людини та може призвести до девальвації сутності державної безпеки як інструмента їх захисту. Вважаємо обґрунтованим наголос на тому, що безпекові стратегії повинні ґрунтуватися не на компромісах між публічною владою та громадянським суспільством, а на чіткому утвердженні прав людини як вищої цінності. Сподіваємося, що у новому проєкті Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України

ці положення буде переглянуто з урахуванням вказаних застережень, а її зміст відповідатиме демократичним стандартам та вимогам Основного Закону України.

Варто зазначити, що це вже друга спроба МВС розробити вказану стратегію. Перший варіант був розроблений ще у 2021 році [98], але так і не був затверджений указом Президента України. За цей час у зв'язку з активними воєнними діями пріоритети національної безпекової політики зазнали суттєвої трансформації. Зокрема, актуалізувалася необхідність розроблення та реалізації міжвідомчих механізмів з відновлення керованості на деокупованих територіях, формування нової інституційної моделі стабілізаційних заходів, посилення спроможності органів сектору безпеки та оборони у сфері цивільного захисту, охорони громадського порядку та правопорядку. Тож нові виклики потребують більш глибокого опрацювання і знаходження шляхів вирішення проблемних питань.

Що стосується Стратегії забезпечення державної безпеки, то її положення конкретизуються у Плані заходів з реалізації Стратегії забезпечення державної безпеки, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2023 р. № 328-р. Цей план є правовим інструментом імплементації стратегічних завдань у практичній діяльності уповноважених органів публічної адміністрації, що діють на деокупованих територіях, зокрема — МВС, НГУ, НПУ, ДПСУ, СБУ тощо [76].

У сучасних умовах трансформації глобального безпекового середовища питання підвищення результативності стратегічного планування у сфері національної безпеки України набуває особливої актуальності. Такий акцент є обґрунтованим з огляду на наявні та потенційні загрози, зумовлені масштабною зовнішньою агресією, дестабілізаційними процесами в регіоні, а також зростаючою складністю безпекових викликів у цифровій, інформаційній та гібридній площинах. З огляду на це стратегічне планування розглядається як ключовий інструмент державного управління у сфері безпеки, що дозволяє

забезпечити довгострокову скоординовану діяльність суб'єктів безпекового сектору.

Цей підхід повністю корелює з усталеними практиками держав — членів Європейського Союзу та НАТО, які використовують стратегічне планування як базову модель формування політики національної безпеки. Більше того, зазначені механізми активно імплементуються країнами-кандидатами та державами-партнерами Альянсу, що прагнуть інтегруватися в євроатлантичний безпековий простір. Для України, яка перебуває в стані збройного конфлікту та водночас реалізує курс на євроінтеграцію, інституалізація стратегічного планування в безпековій сфері є критично важливою умовою для побудови стійкої, адаптивної та орієнтованої на довгостроковий розвиток системи національної безпеки. Втім, як зазначають науковці, стратегічне планування національної безпеки України стикається з низкою системних проблем, зокрема відсутністю уніфікованих стандартів розробки стратегічних документів, суперечностями між ними, міжвідомчою неузгодженістю та невідповідністю міжнародним вимогам. Водночас нові загрози вимагають гнучкого перегляду національних пріоритетів і регулярного корегування стратегічних цілей на основі моніторингу стану безпеки [99, с. 83].

Таким чином, суб'єкти макrorівня відіграють ключову роль у формуванні нормативної архітектури публічної безпеки в умовах деокупації, оскільки саме вони формалізують правові механізми реалізації стратегічних цілей держави у площині забезпечення національної (державної) безпеки та порядку, в т.ч. і на деокупованих територіях.

Важливим напрямом діяльності суб'єктів макrorівня сектору безпеки полягає у здійсненні стратегічного бюджетно-ресурсного планування, яке забезпечує реалізацію функціональних завдань із підтримання публічної безпеки та правопорядку, зокрема на деокупованих територіях. На цьому рівні відбувається формування параметрів фінансування сектору безпеки в межах Закону України про Державний бюджет України, а також затвердження

підзаконних актів, які регламентують механізми цільового використання коштів. Пряма вказівка на це міститься в законі України «Про національну безпеку України, в статті 35 якого зазначається, що саме КМУ вносить на розгляд Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України, розроблений на плановий бюджетний період, з урахуванням відповідного рішення Ради національної безпеки і оборони України [24]. Це включає, зокрема, фінансування міжвідомчих програм відновлення та безпеки, передбачених державною стратегією з відновлення деокупованих територій, урядовими планами заходів і нормативними положеннями про діяльність міжвідомчих координаційних центрів.

Участь КМУ та МВС у цих процесах формує інституційне ядро макрорівня. Саме ці суб'єкти відповідають за прогнозування потреб безпекових інституцій, підготовку відповідних бюджетних запитів і формування політик, які враховують ризики, окреслені у Стратегії національної безпеки. Недостатнє або неякісне стратегічне бюджетування в межах цього рівня призводить до ускладнень у реалізації стабілізаційних заходів, послаблення безпекових структур у звільнених громадах та зриву міжвідомчої взаємодії. Наприклад, недооцінка обсягів видатків, запланованих РНБО України на 2024 рік, що у жовтні 2023 року становила 6,4% прогнозованого ВВП, свідчить про недостатній рівень якості стратегічного планування у сфері національної безпеки та оборони. Така похибка суперечить принципам і вимогам, закріпленим у Законі України «Про національну безпеку України», де визначено необхідність забезпечення належного ресурсного прогнозування для реалізації державної безпекової політики. У цьому контексті вкрай промовистим виглядає порівняння з практиками країн-членів НАТО, які демонструють спроможність планувати оборонні витрати з похибкою до 2% від сукупного ВВП. Ураховуючи тривалий характер збройного конфлікту, що триває на території України, важливо системно посилювати роль стратегічного планування у формуванні бюджету сектору безпеки, забезпечуючи його відповідність актуальним викликам і стандартам



прогнозування [100]. Тому ефективне ресурсне планування, синхронізоване з середньостроковими стратегіями та актуальними безпековими викликами, є визначальним чинником у забезпеченні сталого правопорядку на деокупованих територіях.

У міжгалузевому вимірі діяльності суб'єктів макрорівня системи забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях ключову роль відіграє функція міжвідомчої координації. Вона реалізується через системну інтеграцію адміністративних, безпекових, гуманітарних, економічних і комунікаційних заходів, що здійснюються різними центральними органами виконавчої влади та інституціями сектору безпеки і оборони. Така координація здійснюється у формі постійно діючих урядових комісій, міжміністерських робочих груп, міжвідомчих штабів, ситуаційних та кризових центрів. Через зазначені механізми забезпечується взаємоузгоджене планування, моніторинг реалізації політик, реагування на кризові ситуації та оперативне управління ресурсами в межах стабілізаційних заходів. Ця «зв'язуюча» роль макрорівня дозволяє забезпечити синергію зусиль усіх залучених інституцій, мінімізувати дублювання повноважень, запобігти фрагментації рішень і забезпечити інтегроване реагування на складні безпекові виклики.

Таким чином, органи виконавчої влади формують основу системної моделі забезпечення публічної безпеки, оскільки саме вони визначають державні пріоритети й політику в галузі безпеки, розмежовують повноваження між виконавчими структурами, координують дії суб'єктів на місцях та формують правовий та фінансовий каркас стабілізаційних заходів. Таке централізоване стратегічне управління дозволяє врахувати як загальнодержавні потреби, так і специфіку деокупованих територій, де важливими є адаптивність у реалізації повноважень та гнучкість меж між замовленнями органів безпеки й локальними ініціативами.

Отже, проведене дослідження дозволяє нам зробити висновок, що суб'єкти макрорівня виконують роль системного центру, який генерує

нормативну волю, акумулює ресурси та задає параметри міжвідомчої синергії, забезпечуючи тим самим цілісність та передбачуваність державної політики безпеки, у тому числі в найчутливіших регіонах після деокупації.

Надавши загальну характеристику суб'єктів макrorівня, коротко визначемо роль кожного суб'єкта в питаннях щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях.

У системі суб'єктів макrorівня, відповідальних за забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях України, КМУ відіграє центральну координуючу та управлінсько-нормотворчу роль. Він виступає вищим органом у системі виконавчої влади, що забезпечує реалізацію внутрішньої політики держави, включно з політикою у сфері безпеки та правопорядку відповідно до положень статей 113–117 Конституції України [16].

КМУ, відповідно до статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», є вищим органом у системі виконавчої влади, який, відповідно до визначених в статті 2 зазначеного закону основних завдань, здійснює загальне керівництво у сферах внутрішньої і зовнішньої політики, зокрема у питаннях здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [101].

Аналіз положень статті 20 зазначеного закону дає підстави стверджувати, що КМУ виконує системну й комплексну роль у формуванні та реалізації державної політики щодо стабілізації, демілітаризації та інституційно-інфраструктурного відновлення деокупованих територій. Компетенція уряду охоплює розроблення, затвердження та впровадження державних програм, стратегій, планів заходів, постанов і розпоряджень, що забезпечують як нормотворчий, так і координаційно-управлінський вимір державної діяльності на відповідних територіях.

У сфері національної безпеки та обороноздатності КМУ реалізує владно-управлінські повноваження стратегічного характеру, пов'язані із

забезпеченням охорони та захисту державного кордону й території України, зміцненням національної безпеки, підтриманням боєздатності ЗСУ та інших створених відповідно до закону військових формувань, визначенням чисельності громадян, що підлягають призову на строкову військову службу в межах оборонного бюджету, а також гарантуванням соціальних і правових гарантій військовослужбовцям та членам їхніх сімей. КМУ здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту, мобілізаційною підготовкою національної економіки та її переведенням на режим функціонування в умовах надзвичайного або воєнного стану. Значний масив повноважень уряду охоплює також запобігання загрозам критичній інфраструктурі, забезпечення її захисту, стійкості та відновлення у разі надзвичайних ситуацій, участь військовослужбовців України в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки, визначення пріоритетів розвитку оборонно-промислового комплексу та ухвалення рішень щодо управління активами, на які поширено санкційний режим відповідно до закону [101].

Таким чином, у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях КМУ виступає ключовим інституційним суб'єктом стратегічного та оперативного управління у секторі безпеки. Його діяльність у цій сфері набуває системного міжвідомчого характеру, охоплюючи як нормативне регулювання, так і організаційне забезпечення заходів стабілізації. Тобто КМУ виконує роль центрального управлінського вузла, що акумулює ресурси, формує пріоритети державної політики та забезпечує її реалізацію через підпорядковані органи виконавчої влади. Саме через інструменти, закріплені в нормативно-правових актах, уряд створює інституційні умови для стабільного функціонування органів влади на деокупованих територіях, відновлення правопорядку та довіри до держави.

МВС також виступає ключовим суб'єктом макrorівня у системі забезпечення публічної безпеки на деокупованих територіях. Згідно зі статтею 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», саме міністерства здійснюють формування та реалізацію державної політики у

визначених сферах [102], а відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, МВС визначається головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, відповідальним за формування та реалізацію державної політики у низці ключових секторів публічної безпеки та адміністративно-правової сфери. Зміст його компетенції охоплює забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидію злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також організацію надання поліцейських послуг. У межах прикордонного виміру МВС забезпечує захист державного кордону України та охорону її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні. Важливим сегментом компетенції МВС є цивільний захист, що включає організацію заходів із захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, а також ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, розвиток рятувальної справи, гасіння пожеж, забезпечення пожежної та техногенної безпеки, функціонування аварійно-рятувальних служб та здійснення гідрометеорологічної діяльності. Окрему складову становить здійснення політики у сфері міграції, що включає імміграційні та еміграційні процеси, протидію нелегальній міграції, питання громадянства, реєстрації фізичних осіб, а також роботу з біженцями та іншими категоріями мігрантів, визначеними законодавством [103].

МВС України є ключовим інституційним суб'єктом макrorівня, що формує стратегічні, організаційні, координаційні та ресурсні засади відновлення публічної безпеки й порядку на деокупованих територіях [104, с. 314]. Таким чином, інституційна роль МВС характеризується мультисекторальністю, що охоплює питання публічної безпеки, оборонної та цивільної підтримки, міграційного та державного управління, що обумовлює його центральне місце у системі забезпечення внутрішньої безпеки держави. Його повноваження охоплюють критично важливі сфери – від охорони прав і свобод громадян до комплексної протидії загрозам національній безпеці, що

мають як криміногенний, так і надзвичайний, міграційний або прикордонний характер. На сьогодні МВС функціонує як інноваційно орієнтована та динамічна інституція, що активно впроваджує сучасні технології задля підвищення ефективності своєї діяльності. Використання передових інформаційно-комунікаційних систем, високоточного технічного оснащення та сучасних засобів зв'язку забезпечує якісне виконання завдань у сфері гарантування публічної безпеки, протидії злочинності та підтримання правопорядку [105, с.66].

Крім того, МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України (у частині повноважень з координації розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та вирішення інших пов'язаних з цим питань відповідно до Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин») [103]. Це означає, що МВС виконує надзвичайно важливу функцію у сфері реалізації міжнародного гуманітарного права, зокрема щодо дотримання прав осіб, які зникли безвісти в умовах збройного конфлікту, та забезпечення відповідних процедур їх розшуку. Тобто МВС не лише координує діяльність уповноважених органів у межах державного механізму розшуку, але й виступає ключовою інституцією, яка забезпечує інтеграцію норм міжнародного права в національне правозастосування. Повноваження МВС включають організацію єдиного обліку зниклих осіб, координацію розслідувань, ведення Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти, забезпечення взаємодії з родичами зниклих та надання інформаційної підтримки. Ці функції набувають особливої ваги на деокупованих територіях, де масові порушення прав людини та потенційні воєнні злочини потребують швидкого документування, реагування та відновлення прав постраждалих осіб і родин зниклих.

Важливим інституційним елементом реалізації стратегічного планування у сфері публічної безпеки та порядку в межах МВС є Директорат

стратегічного планування та європейської інтеграції. Цей підрозділ відповідає за формування стратегічного бачення, визначення пріоритетів діяльності міністерства та координацію безпекової політики у тісному зв'язку із зовнішньополітичним курсом держави.

Серед пріоритетних функціональних напрямів діяльності Директорату доцільно виокремити розроблення пропозицій щодо стратегічних та оперативних орієнтирів розвитку Міністерства внутрішніх справ України, визначення цілей і завдань міністерства у контексті державних програм (зокрема Програми діяльності Кабінету Міністрів України) та їх узгодження із середньостроковими урядовими планами з урахуванням цілей європейської та євроатлантичної інтеграції. Важливою складовою його діяльності є участь у формуванні державної політики у визначених сферах компетенції МВС та забезпечення відповідності цієї політики міжнародним зобов'язанням України, стратегічним пріоритетам Уряду, а також документам Північноатлантичного альянсу та Європейського Союзу. Значна увага приділяється правовій адаптації національного законодавства до європейських стандартів, зокрема у питаннях деокупації, реінтеграції та безпекового врегулювання. Як окремий напрям слід відзначити розвиток міжнародного співробітництва, у межах якого Директорат забезпечує взаємодію з інституціями ЄС і НАТО, а також із державами-членами відповідних організацій у контексті реалізації євроінтеграційної політики. Директорат також виконує функції стратегічного аналізу, здійснюючи системний моніторинг ситуації у сфері публічної безпеки, підготовку аналітичних і довідкових матеріалів. З урахуванням необхідності оперативного реагування на критичні інциденти, цей структурний підрозділ забезпечує цілодобовий нагляд за безпековою ситуацією в державі та оперативно інформує керівництво міністерства про загрози громадському порядку, публічній безпеці та загальній стабільності [106]. Таким чином, Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції МВС виступає не лише планувально-аналітичним центром, але й важливим

координаційним вузлом, що забезпечує поєднання національної політики з міжнародними стандартами безпеки.

Крім того, на деокупованих територіях МВС здійснює координацію діяльності підпорядкованих органів, зокрема НПУ, ДСНС, НГУ та інших органів системи МВС. У межах реалізації державної політики у сферах публічної безпеки, правопорядку та цивільного захисту, міністерство забезпечує узгодження функціонування зазначених структур у процесі стабілізації безпекової ситуації, відновлення базових елементів правопорядку, реагування на надзвичайні ситуації, здійснення гуманітарного розмінування, охорони громадського порядку та підтримання функціонування критичної інфраструктури. Запровадження такого формату міжвідомчої координації дає змогу забезпечити комплексне реагування на загрози безпеці у звільнених районах та ефективне втілення державної політики з урахуванням міжвідомчої інтегрованості та територіальної специфіки.

МВС виконує важливу бюджетно-ресурсну функцію в системі сектору безпеки, що проявляється у плануванні та обґрунтуванні видатків на діяльність підпорядкованих органів в межах міжвідомчих урядових програм. У цьому контексті МВС формує пропозиції щодо фінансування пріоритетних напрямів забезпечення публічної безпеки, правопорядку, протидії злочинності, цивільного захисту та охорони державного кордону, зокрема із урахуванням потреб деокупованих територій. Відповідно до затверджених державних стратегій і програм, міністерство забезпечує розподіл бюджетних ресурсів між складовими системи МВС, контролює їх цільове використання, а також бере участь у підготовці нормативно-правових актів, що регулюють фінансове забезпечення заходів із відновлення безпеки на деокупованих територіях.

Суб'єкти мезорівня відіграють критично важливу роль у забезпеченні публічного порядку і безпеки на деокупованих територіях України, адже саме на цьому рівні відбувається практична реалізація державної безпекової політики з урахуванням конкретного безпекового, соціального, культурного та інфраструктурного контексту території. Ця група включає як силові структури,

так і органи цивільного управління, що забезпечує комплексний та інтегрований підхід до стабілізації та реінтеграції регіонів після звільнення.

СБУ, НПУ, НГУ, ДПСУ в межах своїх повноважень здійснюють охорону публічного порядку, контрдиверсійні та антитерористичні заходи, підтримують режим прикордонної безпеки, виявляють колабораціонізм, злочини проти основ національної безпеки, а також забезпечують фільтраційні заходи та перевірку осіб, які проживали в зоні тимчасової окупації. Їх присутність у звільнених громадах дозволяє швидко реагувати на загрози, відновлювати довіру до державних інститутів та забезпечувати публічну безпеку.

Водночас важлива роль відводиться військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування, які забезпечують комунікацію з населенням, відновлення базових адміністративних послуг, локальну адаптацію державних програм стабілізації та безпеки, а також створення сприятливих умов для повернення внутрішньо переміщених осіб. Саме взаємодія силових структур із місцевими органами влади формує інституційний фундамент для довгострокового правопорядку, відновлення правосуддя та зменшення ризиків повторної дестабілізації. Таким чином, суб'єкти мезорівня є ключовим з'єднувальним ланцюгом між стратегічним плануванням на макрорівні та практичним втіленням політики безпеки на мікрорівні.

Розглянемо коротко роль основних суб'єктів мезорівня щодо забезпечення публічного порядку і безпеки на деокупованих територіях.

НПУ виступає визначальним інституційним елементом у системі забезпечення публічного порядку на звільнених від окупації територіях. Вона реалізує державну політику у сфері охорони прав і свобод людини, запобігання злочинності та підтримання публічної безпеки відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» та загальнодержавних стратегій безпекової політики. У межах стабілізаційних заходів поліція бере участь у розгортанні базових елементів правопорядку, зокрема у забезпеченні правового режиму на



звільнених територіях, фіксації воєнних злочинів, виявленні збройних формувань та захисті життя і майна громадян.

Поліцейські підрозділи виконують завдання із забезпечення безперервного правозастосування, оперативного реагування на повідомлення громадян, охорони публічного порядку та профілактики правопорушень в умовах особливого правового режиму. Крім того, поліція забезпечує супровід гуманітарних операцій, охорону об'єктів критичної інфраструктури та функціонування реєстраційних процедур, зокрема відновлення документів осіб, що постраждали внаслідок окупації. Особливої ваги набуває функція фіксації доказів воєнних злочинів, що здійснюється спільно з прокуратурою та СБУ відповідно до вимог міжнародного гуманітарного права. Таким чином, НПУ відіграє системоутворюючу роль у стабілізації правопорядку, закладаючи підґрунтя для подальшої реінтеграції деокупованих територій у правове поле держави.

СБУ як суб'єкт мезорівня відіграє важливу роль у формуванні безпекового середовища на деокупованих територіях. Згідно із Законом України «Про Службу безпеки України», СБУ є спеціальним органом, що забезпечує державну безпеку, протидіє розвідувально-підривній діяльності, тероризму та організованій злочинності. На деокупованих територіях її функції спрямовані на виявлення і нейтралізацію диверсійних груп, запобігання терактам, а також виявлення колабораційної діяльності, що має особливе значення для стабілізації ситуації після деокупації [69].

На практиці СБУ здійснює контррозвідувальні заходи та координацію інформаційної безпеки в регіонах, де відновлюється українська юрисдикція. Окреме значення має забезпечення захисту критичної інфраструктури та супровід процесів ідентифікації колаборантів, збирання доказів участі у злочинах проти державності. Така діяльність безпосередньо пов'язана з реалізацією законодавства у сфері деокупації та реінтеграції, зокрема Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».

НГУ як суб'єкт мезорівня у системі забезпечення публічної безпеки та правопорядку на деокупованих територіях виконує низку критично важливих завдань, що поєднують правоохоронну та воєнну компоненти. В умовах відновлення державного суверенітету на територіях, які тривалий час перебували під окупацією, підрозділи НГУ залучаються до стабілізаційних заходів, спрямованих на нейтралізацію загроз публічній безпеці, відновлення правопорядку, захист цивільного населення та інфраструктури. З огляду на воєнізований статус НГУ, саме цей інструмент забезпечує оперативне розгортання підрозділів у прикордонних і прифронтових районах, що дозволяє швидко реагувати на безпекові виклики в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану.

Згідно із Законом України «Про Національну гвардію України», до повноважень НГУ належить участь у припиненні збройних конфліктів, охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, участь у забезпеченні режиму надзвичайного або воєнного стану, а також охорона важливих державних об'єктів [68]. На деокупованих територіях саме ці функції набувають особливої ваги: підрозділи НГУ здійснюють патрулювання, супровід гуманітарних місій, охорону органів публічної влади, а також забезпечують умови для безпечного проведення виборів та відновлення діяльності судових і адміністративних установ. Крім того, НГУ виконує функції із залучення до розмінування, виявлення незаконного обігу зброї та запобігання диверсіям, що є ключовими завданнями у перехідний період стабілізації. Роль НГУ можна визначити як гібридну, тобто таку, що поєднує функції правоохоронного органу й елемента національної оборони.

ДПСУ як суб'єкт мезорівня відіграє критично важливу роль у системі забезпечення публічної безпеки та правопорядку на деокупованих територіях, оскільки саме цей орган відповідає за відновлення прикордонного контролю, моніторинг переміщення осіб та вантажів, а також реалізацію заходів із запобігання проникненню диверсійно-розвідувальних груп, зброї та інших загроз безпеці держави. Діяльність ДПСУ ґрунтується на Законі України «Про

Державну прикордонну службу України». Згідно з положеннями зазначеного закону, служба не лише здійснює охорону держкордону, а й бере участь у забезпеченні національної безпеки, правопорядку та стабільності на суміжних з лінією розмежування територіях [70] .

На звільнених територіях, які мають прикордонний або прифронтовий статус, ДПСУ активно взаємодіє з підрозділами СБУ, НПУ та НГУ, координуючи діяльність щодо перевірки осіб, виявлення потенційно небезпечних елементів та недопущення нелегального переміщення заборонених предметів, включно з боєприпасами, вибуховими речовинами, зброєю. Практичне значення діяльності ДПСУ у таких умовах полягає в оперативному встановленні контрольних режимів, облаштуванні тимчасових прикордонних або фільтраційних пунктів, а також у виконанні гуманітарних функцій із супроводу цивільного населення у безпечні райони.

У контексті процесів деокупації територій, що раніше перебували під тимчасовою окупацією або в зоні активних бойових дій, особливої актуальності набуває відновлення дії законодавства про прикордонний режим як одного з ключових елементів стабілізаційної політики держави. Зокрема, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 року № 1147 «Про прикордонний режим», встановлюється правовий порядок функціонування прикордонної смуги та прикордонної зони, який охоплює комплекс правових та організаційних заходів, спрямованих на забезпечення національної безпеки в прикордонних регіонах [107]. Положення зазначеної постанови передбачають, що прикордонна смуга вздовж державного кордону України є територією з особливим режимом перебування, проживання та провадження господарської діяльності. Окрім цього, в межах прикордонної зони діє контроль за пересуванням осіб і транспортних засобів, що вимагає наявності відповідних дозволів та документів. Також встановлюються спеціальні умови в'їзду, виїзду, а також провадження діяльності як для резидентів, так і для нерезидентів [107]. У процесі реінтеграції деокупованих територій саме ДПСУ виконує провідну функцію з відновлення елементів

прикордонного режиму. Зокрема, до її повноважень належить встановлення або поновлення контрольних пунктів, юридичне визначення меж прикордонної зони та смуги, здійснення перевірки документів і обмеження доступу до окремих ділянок місцевості. Крім того, прикордонні підрозділи беруть участь у запобіганні незаконному переміщенню осіб, зброї, боєприпасів та контрабанди, а також у міжвідомчій координації дій із НПУ, СБУ та іншими структурами сектору безпеки. Таким чином, правове відновлення прикордонного режиму розглядається як важливий інструмент забезпечення публічної безпеки, територіальної цілісності держави та правового порядку на деокупованих територіях.

У сучасних умовах правового режиму воєнного стану в Україні військові адміністрації виступають тимчасовими державними органами, створюваними на визначених територіях для забезпечення дії Конституції та законів України, реалізації заходів правового режиму воєнного стану, зокрема щодо підтримання оборони, цивільного захисту, громадської безпеки й порядку, захисту критичної інфраструктури, а також охорони прав і свобод громадян. Основою їхнього функціонування є Закон України «Про правовий режим воєнного стану», у якому передбачено правовий статус військових адміністрацій та умови їхнього утворення, діяльності та припинення повноважень у зв'язку із закінченням або скасуванням воєнного стану, але з продовженням виконання повноважень упродовж визначеного строку після їхнього завершення [66].

На деокупованих територіях діяльність військових адміністрацій має багатовимірний характер, що поєднує організаційно-управлінські, правозастосовчі та координаційні функції. У контексті забезпечення громадської безпеки і порядку військовими адміністраціями України в умовах правового режиму воєнного стану С.М. Мельник виділяє такі адміністративно-правові форми: загальна організаційна діяльність, що охоплює базові організаційні заходи для забезпечення дії Конституції та законів України; здійснення адміністративно-режимної роботи, яке передбачає запровадження

комендантської години, світломаскування та інших спеціальних режимів відповідно до рішень КМУ; організацію адміністративно-пропускнуго режиму, пов'язану з функціонуванням пунктів пропуску, встановленням і контролем місцевих правил громадського порядку; здійснення адміністративно-соціальної роботи, спрямованої на підтримку населення, відбудову пошкоджених об'єктів та розвиток комунальної і соціальної інфраструктури; здійснення адміністративно-мобілізаційних заходів, що включають сприяння призову, мобілізації, ведення обліку та інформування населення про мобілізаційні рішення; здійснення адміністративно-охоронної діяльності, яка охоплює посилену охорону критичної інфраструктури, об'єктів життєзабезпечення та захист прав і свобод громадян; а також організацію і проведення інформаційно-узагальнюючої роботи, що передбачає отримання, аналіз і узагальнення даних від прокуратури та органів НПУ щодо стану законності, боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку на відповідній території [108, с. 372-373].

Військові адміністрації, як правило, діють у тісній взаємодії з військовим командуванням та цивільними органами влади, що дозволяє поєднати заходи з охорони державного суверенітету та забезпечення безпеки населення із відновленням інституційної спроможності на деокупованих територіях. Такі адміністрації мають повноваження щодо впровадження адміністративно-режимних заходів, організації правозастосовчої діяльності, проведення моніторингу безпекової ситуації, а також сприяння реалізації заходів із захисту критичної інфраструктури й реагування на надзвичайні ситуації, що виникають у цих умовах. У науковій юридичній літературі підкреслюється, що діяльність військових адміністрацій охоплює комплекс виконавчо-розпорядчих дій, спрямованих на забезпечення безпеки та правопорядку, що реалізуються через різні адміністративно-правові форми державного управління.

Таким чином, у контексті деокупованих територій військові адміністрації відіграють функціонально центральну роль як тимчасові

державні органи, які забезпечують стабілізацію суспільно-політичної ситуації, відновлення публічного порядку й безпеки, а також координацію міжвідомчих та міжрівневих заходів, спрямованих на відновлення законності й нормального функціонування суспільних інститутів у постконфліктний період.

Окреме місце в системі забезпечення публічної безпеки і правопорядку на деокупованих територіях України належить органам місцевого самоврядування, зокрема сільським, селищним і міським радам, які слід кваліфікувати як суб'єктів мезорівня із відповідною компетенцією. Їх діяльність у цьому контексті набуває особливої ваги з огляду на виклики перехідного періоду після деокупації, який вимагає оперативного відновлення легітимного врядування, соціальної стабільності та базових функцій публічної влади. Згідно з положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування є самостійними суб'єктами публічної адміністрації, що реалізують управлінські функції на територіальному рівні. У межах своїх повноважень вони відповідають, зокрема, за питання громадського порядку, благоустрою, цивільного захисту, організації охорони громадського порядку із залученням громадськості [81]. На деокупованих територіях ця компетенція розширюється внаслідок необхідності оперативної адаптації до умов воєнного або надзвичайного стану, координації із військово-цивільними адміністраціями, правоохоронними органами та ДСНС, а також забезпечення відновлення елементарних безпекових умов для населення.

Роль органів місцевого самоврядування в умовах деокупації також охоплює участь у розробці та реалізації місцевих програм профілактики правопорушень, підтримку діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку, координацію відновлення критичної інфраструктури, формування локальної безпекової політики. Саме органи місцевого самоврядування мають виступати партнерами у процесі нормалізації безпекового середовища, оскільки вони спираються на локальний досвід і потреби громад та є найближчими до населення структурами влади.

Органи місцевого самоврядування, попри відсутність силових функцій, є важливими учасниками забезпечення публічної безпеки та правопорядку в межах мезорівня, особливо на деокупованих територіях. Їхня діяльність у цій сфері ґрунтується на превентивних, координаційних та управлінських функціях, що дозволяє забезпечити сталу реінтеграцію громад у національний правовий і безпековий простір.

Суб'єкти мікрорівня у системі забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях охоплюють широкий спектр недержавних, громадських і приватних інституцій, які відіграють допоміжну, комунікативну, сервісну та моніторингову роль у сфері безпеки. До цієї групи відносять територіальна громада, громадські організації, волонтерські об'єднання, ініціативні групи мешканців, місцеві медіа, недержавні аналітичні центри, охоронні структури, а також представників бізнесу, які реалізують заходи в межах корпоративної соціальної відповідальності.

Ця категорія суб'єктів є особливо важливою з огляду на низку обставин: по-перше, саме громадські структури часто мають найвищий рівень довіри серед населення; по-друге, вони здатні швидко мобілізувати ресурси для реагування на локальні виклики — від гуманітарної допомоги до психологічної підтримки та відновлення соціального капіталу громад. Їх діяльність посилює ефективність дій державних інституцій, компенсуючи тимчасову слабкість публічної адміністрації на етапі стабілізації.

Також варто підкреслити, що громадські формування з охорони громадського порядку, створені відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [109], є організаційно оформленими елементами мікрорівня, що безпосередньо співпрацюють, зокрема, з НПУ. Їх участь у патрулюванні, профілактичній роботі та інформаційній підтримці правоохоронних органів на деокупованих територіях суттєво розширює інструменти публічної безпеки. У результаті, суб'єкти мікрорівня формують соціальне середовище, орієнтоване на відновлення довіри, правопорядку й взаємодії між громадянами та державою.

У системі забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях територіальні громади доцільно розглядати як суб'єктів мікрорівня, що виконують стабілізаційні, комунікаційні та превентивні функції. Їх статус є специфічним, оскільки поєднує елементи публічного впливу, що реалізується через інститути місцевого самоврядування, та громадянського впливу, який формується внаслідок прямої участі мешканців у безпекових процесах. Згідно зі статтею 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «територіальна громада - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр» [81].

На мікрорівні безпекової системи територіальна громада виступає не лише реципієнтом безпекових послуг, але й активним суб'єктом, який формує запит на безпеку, бере участь у розробці місцевих програм профілактики правопорушень, забезпечує громадський моніторинг рішень державної влади та взаємодіє з поліцією, органами місцевої влади та іншими суб'єктами у сфері безпеки. На практиці це реалізується через діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку, добровільних патрулів, участь у просвітницьких та профілактичних кампаніях, а також інформування відповідних органів про підозрілу діяльність або потенційні загрози. Таким чином, громада бере участь у створенні безпечного середовища не лише як цільова група, але й як соціальний партнер органів публічної влади.

Особливого значення активність територіальних громад набуває в умовах деокупації. Саме в перехідний період важливо забезпечити взаємодію між органами державної влади та місцевим населенням, відновити довіру до інституцій та закласти підґрунтя для тривалого мирного співіснування. Як свідчать результати дослідження, проведеного Центром Разумкова у 2022 році, у понад 60% громад деокупованих територій стабілізаційні процеси розпочиналися з ініціатив самих мешканців, зокрема через участь у відновленні публічного простору, реалізації правопросвітницьких заходів,



організації гуманітарної допомоги, формування систем первинного інформування тощо [110]. Отже, ефективне відновлення безпеки у звільнених регіонах неможливе без інтеграції територіальних громад у загальнодержавну безпекову політику, де вони виступають каталізаторами довіри, суб'єктами соціальної стабільності та партнерами в реалізації локальних безпекових ініціатив.

Форми та методи діяльності вищезазначених суб'єктів щодо забезпечення публічного порядку та безпеки розглянемо в наступних підрозділах.

## **2.2. Форми та методи діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях**

Проблематика форм і методів діяльності правоохоронних органів в умовах відновлення контролю над деокупованими територіями України має особливу актуальність у сучасних умовах. Забезпечення публічної безпеки і правопорядку в таких регіонах виходить за межі класичних завдань діяльності й потребує комплексного підходу, що ґрунтується на поєднанні правових, адміністративних та організаційних механізмів. Для виконання правоохоронної функції держава формує правовий механізм, що охоплює систему державних органів (зокрема Національну поліцію) з визначеними повноваженнями, формами та методами реалізації покладених суспільством завдань і функцій, які й становлять зміст їхньої діяльності [111, с.46]. Тому саме форми і методи діяльності виступають ключовими категоріями, через які відбувається реалізація функцій держави у сфері захисту прав і свобод людини, відновлення довіри до влади та гарантування сталого розвитку територій.

Фундаментальні засади розуміння дефініцій «форм» і «методів» правоохоронної діяльності в новітній українській адміністративно-правовій доктрині були закладені та розвинуті низкою авторитетних адміністративістів.

Актуальним методологічним орієнтиром слугує сучасна доктринальна рамка, сформульована авторським колективом в підручнику «Адміністративне право України. Повний курс», де форми та методи розглядаються як елементи ширшого «інструментарію публічного адміністрування». До форм віднесено: видання нормативно-правових актів, індивідуальних адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, учинення інших юридично значущих дій, а також здійснення матеріально-технічних операцій. Методи окреслюються як способи досягнення мети управлінського впливу — насамперед переконання, заохочення й адміністративний примус [112, с. 165-166]. Такий підхід важливий тим, що розмежовує «зовнішній вираз компетенційних дій» (форми) і «спосіб впливу» (методи), дозволяючи аналітично пов'язати вибір форм із завданнями і повноваженнями, а вибір методів — із ціннісно-правовими принципами (законність, пріоритет прав людини, пропорційність).

У монографії, присвяченій адміністративно-правовому регулюванню діяльності патрульної поліції у сфері безпеки дорожнього руху, систематизація побудована «знизу догори» — від практики до теорії. Х.П. Ярмачі, Р.М. Пилипів та М.Ю. Веселов послідовно обґрунтовують двочленний поділ форм адміністративної (публічної) діяльності поліції на правові (правотворчість і правозастосування) та організаційні (суспільно-організаційні й організаційно-технічні дії). Правові форми безпосередньо пов'язані з установленням та застосуванням норм та породжують юридичні наслідки; організаційні — забезпечують створення умов (матеріально-технічних, кадрових, процедурних) для реалізації повноважень і, як правило, самі по собі таких наслідків не спричиняють. Автори також звертають увагу на термінологічну коректність: повністю підтримуємо їх зауваження, що замість поширеного у літературі позначення «неправові» доцільніше вживати «організаційні», адже відповідні дії зазвичай регламентовані і правомірні, хоч і не мають «юридико-результативного» ефекту індивідуального акта. У блоці про методи автори виходять із класичної дихотомії «переконання/примус», деталізуючи зміст

переконання (виховні, роз'яснювальні, заохочувальні заходи) та структуру адміністративного примусу (запобіжні заходи, припинення, адміністративна відповідальність). Для ілюстрації наводяться типовий набір організаційних дій (інструктаж, підготовка, інформаційна робота) та правових дій (протокол, припис, постанова тощо) у контексті дорожнього нагляду [111, с. 45-56].

Загальнотеоретичну логіку співвідношення форм і методів, придатну не лише для поліції, а й ширше — для правоохоронних органів, чітко артикульовано в підручнику «Адміністративне право України (загальна частина)». Методи публічного адміністрування визначаються як «способи владно-організуючого впливу» суб'єкта на керований об'єкт [113, с. 344]. Автори підручника виділяють такі ключові риси методів управління: по-перше, їх органічний зв'язок із цільовим призначенням управлінської діяльності як особливого способу практичної реалізації завдань і функцій держави; по-друге, вираження владно-організуючого впливу суб'єктів публічної адміністрації на відповідні керовані об'єкти; по-третє, здійснення у системі взаємозв'язків між суб'єктами та об'єктами державного управління; далі, використання як засобів реалізації закріпленої компетенції, що безпосередньо відображає державно-владний характер повноважень; націленість на конкретного адресата (індивідуального або колективного керованого об'єкта); вияв державного (публічного) інтересу у відповідному обсязі; опосередкування в адміністративно-правових формах і фіксацію у правових актах управління; залежність вибору конкретного методу не лише від організаційно-правового статусу суб'єкта виконавчої влади, а передусім від особливостей керованого об'єкта (зокрема форми власності, індивідуального чи колективного характеру тощо) [113, с. 344-346].

Форми публічного управління авторами зазначеного підручника розуміються як способи зовнішнього вираження діяльності публічної адміністрації, через які реалізується її компетенція та досягаються завдання. Їх класифікують за наслідками на правові та неправові (організаційні). До правових відносять: видання нормативних і індивідуальних актів управління,

укладення адміністративних договорів, а також інші юридично значущі дії (реєстраційні та облікові процедури, ліцензування, розгляд скарг, контрольні заходи, складання протоколів тощо) — ці форми безпосередньо спричиняють виникнення, зміну або припинення адміністративних правовідносин і тому є детально регламентованими. Неправові (організаційні) форми не тягнуть прямих юридичних наслідків, але забезпечують умови для правових форм: наради, консультації, перевірки, інструктажі, підготовка матеріалів, планування, діловодство, опрацювання інформації, матеріально-технічні операції. Вибір форми зумовлюється межами компетенції, характеристиками об'єкта впливу, метою та очікуваним результатом, а також має відповідати вимогам законності, доцільності й орієнтації на публічний інтерес. Провідною вважається форма прийняття правових актів управління, однак ефективність забезпечується вмілим поєднанням усього арсеналу форм [113, с. 395-400].

На рівні прикладної поліцейстики О. Ф. Кобзар підкреслює, що саме норми законів і підзаконних актів «знімають» невизначеність і безпосередньо задають конкретні форми й методи діяльності органів внутрішніх справ у сфері охорони публічного порядку. Внесок О. Ф. Кобзаря важливий у двох вимірах. По-перше, він прямо показує регулятивне походження форм і методів: чинні закони та підзаконні акти «визначають організацію, встановлюють обов'язки, права, форми і методи діяльності органів внутрішніх справ по охороні публічного порядку», тобто форми/методи не довільні, а вбудовані в правовий каркас функцій (що особливо актуально для сервісних і превентивних напрямів). По-друге, у спеціальному розділі монографії Кобзар систематизує форми й методи взаємодії правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування та громадськістю, тим самим розширюючи об'єкт аналізу від індивідуальних управлінських дій до мережових форматів співпраці (консультації, спільні програми профілактики, інформаційні кампанії тощо). Ця логіка прямо з'єднує «форму» (як зовнішній вираз взаємодії) та «метод» (як спосіб впливу/залучення) у політиці публічної безпеки [114, с.157-199].

Д.П. Калаянов підходить до проблеми крізь призму принципів поліцейської діяльності: вони є первинним нормативним «каркасом», що окреслює межі застосування методів та зумовлює вибір конкретних організаційно-правових форм. Науковець визначає принципи як основні положення, якими мають керуватися органи та посадові особи; наголошує, що ці принципи охоплюють як об'єктивні закономірності й традиції, так і норми права та етичні правила, й повинні спиратися на національне й міжнародне законодавство [115, с.155-156]. Отже, в його логіці «методи» — це інструменти, допустимі в межах принципів (правозаконність, пріоритет прав людини, пропорційність тощо), а «форми» — зовнішні організаційно-правові способи реалізації повноважень, обрані з урахуванням цих принципів.

Сучасна адміністративно-правова доктрина України помітно уточнила поняттєвий апарат діяльності правоохоронних органів, розрізняючи форми як зовнішні юридично значущі прояви реалізації компетенції та методи як засоби впливу/способи здійснення владних повноважень (переконання, заохочення, примус тощо). Узагальненої, єдиної дефініції немає, але проглядаються кілька стійких підходів.

1) Функціонально-інструментальний підхід. Так, Макарчук В.В. пропонує розглядати форми діяльності правоохоронних органів через призму «адміністративно-правового інструментарію», підкреслюючи, що форми — це впорядковані комплекси адміністративних дій, через які органи формують і реалізують державну політику у відповідних сферах (безпека, оборона, публічний порядок). Такий підхід фіксує зв'язок форми з функцією і дозволяє класифікувати форми за критерієм правової значущості та процедурної визначеності [116].

2) Галузево-спеціальний підхід. На матеріалі окремих правоохоронних інституцій (зокрема Державного бюро розслідувань) Лісойван Я.М. деталізує адміністративно-правові форми як типові зовнішні прояви публічної адміністративної діяльності (нормотворча ініціатива в межах компетенції, правозастосовні процесуальні дії, управлінсько-організаційні акти,

інформаційно-аналітичні дії тощо). Уточнення на рівні конкретного органу демонструє, що загальні доктринальні ознаки форм (юридична визначеність, процедурність, цільова спрямованість) конкретизуються змістом спеціального мандата органу [117].

3) Координаційно-процесуальний вимір. У працях про взаємодію правоохоронних органів акцент зсувається на форми координації (спільні наради, міжвідомчі рішення, узгоджені оперативні заходи, обмін інформацією), які, будучи різновидом форм адміністративної діяльності, опосередковують реалізацію міжвідомчих функцій протидії злочинності. Такі форми мають ознаки процедурної регламентації та правового результату (спільні акти та рішення) [118].

Після 2020 року у науковому дискурсі простежується зближення «методів адміністративно-правового впливу» і «методів діяльності правоохоронних органів». На думку науковців, категорії «метод адміністративного права» та «адміністративно-правові методи діяльності НПУ» співвідносяться як загальне й галузево-спеціальне. Відповідно, для досягнення цілей, визначених законом, поліція застосовує методи, врегульовані нормами адміністративного права. Оскільки їх виконання забезпечується державно-владними засобами та є обов'язковим для адресатів, адміністративно-правові методи поліцейської діяльності становлять складову загальної системи методів адміністративного права, водночас маючи власну сферу застосування, засоби, способи й інструменти. Узагальнюючи наведені підходи, адміністративно-правові методи діяльності поліції доречно визначити як передбачені законом засоби, способи та прийоми практичного здійснення владно-організуючого впливу поліцейських у межах наданої компетенції на конкретних суб'єктів, об'єкти чи відповідні суспільні відносини з метою виконання покладених завдань і досягнення визначених результатів [119, с. 62].

Попри різноманіття підходів, спільним для більшості науковців є визнання того, що форми виступають зовнішнім проявом діяльності, а методи

— способами її практичного здійснення, причому їх зміст і класифікація визначаються сучасними викликами у сфері публічної безпеки та правопорядку. Таким чином, у сучасній адміністративно-правовій доктрині форми та методи виступають взаємопов'язаними категоріями інструментарію публічного адміністрування: форми — як юридично та організаційно оформлені способи зовнішнього вираження компетенційних дій, методи — як засоби владно-організуючого впливу, що наповнюють ці дії практичним змістом.

Форми і методи діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях мають свою специфіку, зумовлену правовим режимом воєнного стану, наслідками окупації, деградацією інфраструктури та дефіцитом суспільної довіри. На підставі аналізу наукових підходів до розуміння форм та методів діяльності публічної адміністрації, а також з урахуванням специфіки забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях, можна запропонувати наступне авторське визначення:

Форми діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях — це встановлені законодавством зовнішні юридично значущі або організаційні прояви реалізації їх компетенції, у межах яких здійснюється прийняття рішень, видання актів, учинення процесуальних та інших дій, що забезпечують відновлення правопорядку та функціонування публічної влади.

Методи діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях — це встановлені законодавством способи владного впливу на учасників публічно-правових відносин, за допомогою яких забезпечується досягнення цілей відновлення та підтримання безпеки і правопорядку у межах відповідних форм діяльності.

На підставі проведеного вище дослідження, у сучасній українській адміністративно-правовій доктрині «форми діяльності» публічної адміністрації, до якої належать і правоохоронні органи, описують як способи

зовнішнього вираження компетенційних дій, через які реалізується надана законом компетенція та досягаються публічні цілі. Класичний (і загальноновживаний) поділ — на правові (нормативні та індивідуальні акти, адміністративні договори, інші юридично значущі дії, зокрема реєстраційні/облікові процедури) та організаційні (наради, інструктажі, перевірки, планування, матеріально-технічні операції тощо). Водночас форми розглядаються в межах ширшого інструментарію публічного адміністрування, що дозволяє пов'язати їх із методами впливу (переконання, заохочення, примус) та з вимогами законності, доцільності й орієнтації на публічний інтерес.

Розглянемо їх докладніше, враховуючи специфіку деокупованих територій.

Нормативно-правові форми на етапі стабілізації вивільнених територій (деокупованих громад) функціонують як швидкий юридичний каркас відновлення публічної безпеки й порядку: через ухвалення нормативних і індивідуальних актів суб'єктами публічної адміністрації встановлюються або продовжуються тимчасові режими, деталізуються процедури та визначаються виконавці. У науковій літературі стабілізаційні заходи на деокупованих територіях визначаються як «комплекс узгоджених і взаємопов'язаних за метою, завданнями, місцем і часом заходів, які проводяться уповноваженими суб'єктами сектору безпеки й оборони у взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування на територіях, які перейшли під загальну юрисдикцію України та контроль її органів державної влади після тимчасової окупації» [120, с.14-15]. При цьому правові форми виступають засобом легітимації та координації таких заходів на місцевому рівні (зокрема через розпорядчі акти військових адміністрацій, спільні накази, тощо). Саме в такому значенні розглядається нормативне оформлення стабілізаційних дій і їхня прив'язка до повноважень конкретних органів влади на підставі актів КМУ та рішень оперативних штабів, що забезпечує безперервність владного впливу і відновлення правопорядку у просторі підвищених ризиків.



Ключовим різновидом правових форм у період стабілізації є встановлення тимчасових режимів публічної безпеки: комендантської години і режиму світломаскування; особливого режиму в'їзду/виїзду та обмежень свободи пересування; процедур перевірки документів та огляду речей на блокпостах; локальних регламентів руху транспорту. Наприклад, постановою КМУ від 8 липня 2020 р. № 573, якою був затверджений порядок здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан, визначено, що комендантська година та встановлення спеціального режиму світломаскування запроваджується шляхом видання наказу військовим командуванням або військовою адміністрацією (у разі її утворення), який доводиться до відома відповідних суб'єктів [121].

В наукових публікаціях підкреслюється, що ці режими вводяться індивідуальними правовими актами військового командування або військових адміністрацій на підставі урядових порядків; при цьому саме акти органів публічної влади «перекладають» загальні норми воєнного стану у конкретні правила поведінки в громаді (території), забезпечуючи передбачуваність правозастосування [122; 123]. До правових форм стабілізації належить і прийняття індивідуальних актів військових адміністрацій про встановлення меж та часових параметрів комендантської години й режиму світломаскування в конкретних громадах; у таких актах конкретизується адресат обмежень, строк їх дії, виконавці та відповідальні підрозділи. Наприклад, розпорядженням начальника Донецької обласної військової адміністрації від 26.08.2022 № 398/5-22 передбачено запровадження на території Донецької області комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування з 01 вересня 2022 року з 21 години 00 хвилин до 05 години 00 хвилин наступної доби до припинення або скасування воєнного стану в Україні. Також передбачено доручити Департаменту з питань цивільного захисту, мобілізаційної та оборонної роботи обласної державної адміністрації довести це розпорядження до коменданта Донецької області з метою

забезпечення подальшого виконання заходів комендантської години та спеціального режиму світломаскування відповідно до постанови КМУ від 08 липня 2020 року № 573; а також зобов'язати районні державні адміністрації, районні військові адміністрації, військові адміністрації населених пунктів і виконавчі органи сільських, селищних, міських рад довести до відома підприємств, установ, організацій і населення інформацію про зміну комендантської години [124].

Аналогічним чином, правові норми, зафіксовані в постанові КМУ № 1455 від 29.12.2021 року «Про затвердження Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан» реалізуються шляхом видання наказу військовим командуванням разом з військовою адміністрацією (у разі її утворення). У зазначеному наказі також: призначається комендант; визначаються завдання коменданта, його повноваження щодо забезпечення єдиного управління визначеними силами та засобами Державної спеціальної служби транспорту, НГУ, ДПСН, НПУ, СБУ, Управління державної охорони України, Державної податкової служби України, Державної міграційної служби України, ДСНС, військових адміністрацій (у разі їх утворення) та координації їх дій під час здійснення заходів особливого режиму; установлюються склад комендатур, місця їх розміщення, зони відповідальності та порядок взаємодії, а також порядок виконання визначених завдань; регламентується матеріально-технічне забезпечення комендатур та їх складових; окреслюються територіальні межі, на яких установлюється особливий режим, і місця розміщення блокпостів; визначаються права та обов'язки посадових осіб блокпостів; врегульовуються інші питання, необхідні для забезпечення особливого режиму [125].

Специфічну ланку правових форм стабілізації складає процедурне забезпечення діяльності блокпостів і контрольно-пропускних пунктів, де застосовується перевірка документів, огляд речей і транспортних засобів, а

також інші заходи контролю відповідно до порядку, затвердженого постановою КМУ № 1456 від 29.12.2021 року «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». Аналогічно до вище аналізованих постанов КМУ, «перевірка документів в осіб, огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян здійснюється лише після введення воєнного стану в межах території та у строки, зазначені в указі Президента України про введення воєнного стану, на підставі наказу військового командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення)» [126]. Зазначені дії є юридично значущими актами правозастосування, здійснюються у чітко визначеній процесуальній формі та спрямовані на мінімізацію ризиків для цивільного населення на вивільнених територіях.

Також значення мають і ті правові форми, що закріплюють координаційні та організаційні механізми на місцевому рівні: плани взаємодії, спільні рішення й протоколи координаційних нарад, щотижневі ситуаційні звіти і розпорядження щодо пріоритетних робіт (розмінування, відновлення критичної інфраструктури, охорона громадського порядку).

Ще один окремий блок правових форм пов'язаний з охороною життя та здоров'я населення у зонах підвищеної вибухонебезпечності: схеми обмеження доступу, позначення небезпечних ділянок, визначення маршрутів безпечного пересування для служб і населення. Ці рішення оформлюються нормативно-розпорядчими актами й спираються на національні стандарти і стандартні операційні процедури протимінної діяльності (зокрема державні стандарти України серії ДСТУ 8820:2023 [127] і стандартну операційну процедуру «Маркування територій» [128]), що задають обов'язкові вимоги до позначення, огороження та інформування про мінну небезпеку — як базу для правомірності подальших індивідуальних актів обмеження доступу.

Для гнучкого переформатування безпекових сервісів на рівні громади широко застосовні горизонтальні й вертикальні адміністративні договори, (наприклад, між правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, закладами охорони здоров'я і центрами надання соціальних послуг) — щодо спільних патрулів, інформаційного обміну, використання приміщень, спільних комунікаційних кампаній тощо.

Що стосується інших юридично значущих дій, то до правових форм, що набувають особливої ваги на деокупованих територіях, належать реєстраційно-облікові процедури (наприклад, документування осіб і фактів, реєстрація заяв і повідомлень, облік зброї, поновлення відповідних реєстрів), оформлення процесуальних документів (протоколи, постанови), а також контрольні дії.

Окрему, самостійну групу форм діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях України становлять організаційні форми, які виступають необхідною передумовою реалізації адміністративно-владних повноважень. Саме через ці форми забезпечується практична можливість виконання правоохоронними органами покладених на них завдань у складних умовах постконфліктного відновлення.

Специфіка деокупованих територій зумовлює підвищене значення організаційних форм діяльності, оскільки вони спрямовані на відновлення елементарної керованості простором, стабілізацію суспільних відносин та формування відчуття безпеки у населення. У таких умовах правоохоронні органи змушені діяти в середовищі зруйнованої інфраструктури, дефіциту ресурсів та підвищеного рівня криміногенних ризиків.

Однією з ключових організаційних форм діяльності є організація патрульно-постової служби, яка забезпечує постійну присутність правоохоронців у публічному просторі. На деокупованих територіях патрулювання виконує не лише превентивну функцію, спрямовану на

запобігання правопорушенням, а й має виразне соціально-психологічне значення, оскільки демонструє відновлення державної влади та контроль над територією. Особливістю цієї форми є необхідність гнучкого планування маршрутів патрулювання та блок-постів, урахування безпекових ризиків, а також поєднання піших і мобільних форм несення служби.

Важливе місце у системі організаційних форм діяльності посідає облаштування блокпостів і пунктів контролю, що забезпечують фільтрацію транспортних і пішохідних потоків, контроль за переміщенням осіб та предметів, а також виявлення загроз публічній безпеці. На деокупованих територіях блокпости виконують функцію стабілізаційного інструменту, спрямованого на запобігання диверсійній діяльності, незаконному обігу зброї та іншим формам протиправної активності. Водночас ефективність цієї форми діяльності значною мірою залежить від її належної організаційної та матеріально-технічної забезпеченості, а також від дотримання принципів законності та поваги до прав людини.

До організаційних форм діяльності належить також проведення профілактичних заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням та зниження рівня соціальної напруги. На деокупованих територіях профілактична діяльність має комплексний характер і включає як загальносоціальні заходи, так і індивідуальну роботу з особами, схильними до протиправної поведінки. Особливого значення набуває превентивна робота з вразливими категоріями населення, зокрема внутрішньо переміщеними особами, підлітками та особами, які перебували під впливом окупаційної адміністрації.

Окремим різновидом організаційних форм діяльності є інформаційно-роз'яснювальна робота з населенням, яка спрямована на формування правової обізнаності, роз'яснення правил поведінки у публічному просторі та відновлення довіри до правоохоронних органів. На деокупованих територіях така діяльність має особливу значущість, оскільки населення тривалий час перебувало в умовах альтернативного інформаційного середовища та

деформованих правових уявлень. Інформаційно-роз'яснювальна робота сприяє легітимації правоохоронної діяльності та створює підґрунтя для добровільного дотримання вимог публічного порядку.

В умовах стабілізації та відновлення на деокупованих територіях організаційні (неправові) форми діяльності правоохоронних органів — від штабних нарад, ситуаційних брифінгів і інструктажів до планування патрулювання, профілактичних рейдів, міжвідомчої взаємодії у форматі «єдиного вікна» та системної інформаційно-роз'яснювальної роботи з населенням — виконують роль операційного контуру забезпечення правозастосування. У сучасних дослідженнях наголошується, що від ефективної організації саме цих «польових» процедур залежить безпечність середовища, надання послуг та рівень довіри до держави. Так, М. Котелюх обґрунтовує необхідність завчасного планування та міжвідомчої злагодженості: «відповідно військово-цивільна українська влада повинна мати план дій для органів виконавчої влади, правоохоронних органів із відновлення української влади на територіях, що буди деокуповані, щодо відновлення правопорядку, налагодження процедури надання громадянам України усіх послуг від держави...» [85, с. 21].

Класичні штабні інструменти — ситуаційні центри, резервні лінії зв'язку, розгортання чергово-диспетчерських змін — після лютого 2022 року набули «режимної» специфіки: цілодобова робота, багатоканальні приймальні для викликів, швидка переорієнтація на потреби евакуації, розмінування та фіксації воєнних злочинів. Показовою є оцінка голови Національної поліції України 01.12.2022 року: «З першого дня війни розгорнутий Ситуаційний центр Національної поліції, він перевівся в цілодобовий режим роботи. Ми створили 300 ліній дистанційного прийому викликів... На сьогодні ми прийняли близько 6 млн повідомлень громадян» [129]. Зазначені організаційні формати забезпечують упорядкування інформаційних потоків і належну координацію дій, створюючи процесуальні передумови для своєчасного ухвалення управлінських та правозастосовних рішень; водночас вони

гарантують слідчим можливість безпечного, повного і достовірного документування злочинів проти цивільного населення з дотриманням вимог законності, належної правової процедури та стандартів доказового забезпечення.

Організаційні форми у сфері взаємодії з органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями та правоохоронними органами закріплюються також на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Наприклад, розпорядженням КМУ від 30.12.2022 № 1219-р «Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад» було затверджено План дій, яким пріоритизовано відновлення базових адміністративних і соціальних послуг та, у координації з органами місцевого самоврядування, визначено відповідальних виконавців і строки реалізації заходів [130]. Цим актом на нормативному рівні інституціоналізовано й процесуалізовано організаційні форми (спільні штаби, координаційні наради, робочі групи, ситуаційні звіти) шляхом їх інтеграції до встановленого порядку планування, ухвалення та виконання управлінських рішень у сфері відбудови.

Міжвідомча сумісність і стандартизація «польових» процедур додатково забезпечуються через спільні тренінги, де відпрацьовуються техніки, тактики та процедури надання допомоги населенню у звільнених громадах. Консультативна місія Європейського Союзу, описуючи навчання для правоохоронців Херсонщини, підкреслює їх практичну спрямованість на «вдосконалення технік, тактик та процедур» взаємодії служб у деокупованих громадах [131]. Такі навчання не створюють самостійних юридичних наслідків, проте прямо впливають на якість правозастосовних форм (оформлення процесуальних документів, прийняття індивідуальних актів, реалізацію заходів адміністративного примусу) завдяки узгодженим алгоритмам дій, єдиній термінології та спроможності швидко розгорнути змішані команди.

Окремий масив організаційних форм у фазі стабілізації становлять комунікаційні та сервісні практики, спрямовані на мінімізацію конфліктності у взаємодії між населенням і поліцією та на відновлення суспільної довіри. Міжнародні аналітичні дослідження засвідчують, що для прифронтових і деокупованих територій ключовим інструментом є «безпечні простори» як інституціоналізовані майданчики для взаємодії й водночас як єдині центри надання базових послуг і медичної допомоги [132, с. 3], а також їхні варіації, у межах яких забезпечується присутність рятувальних служб, поліції та медичних працівників, організовується безпосереднє надання послуг і поширення офіційної інформації [132, с. 10]. У таких форматах інформаційно-роз'яснювальна робота (зокрема щодо мінної небезпеки, порядку повідомлення про колабораційну діяльність, доступу до державних послуг) поєднується з виконанням базових соціальних функцій, що знижує рівень невизначеності для населення та підвищує передбачуваність і легітимність правозастосовних рішень.

Насамкінець слід підкреслити, що організаційні форми мають безпосередній зв'язок із визначенням пріоритетів та темпоральної послідовності дій на місцях. Емпіричні спостереження за процесами на деокупованих територіях засвідчують необхідність попередньо схваленого, чітко структурованого плану першочергових заходів і скоординованої взаємодії правоохоронних органів із ЗСУ, що, у свою чергу, забезпечує належний рівень керованості та прогнозованості управлінських рішень [85, с. 21]. Конкретизація організаційних кроків об'єктивно детермінується способом відновлення контролю над територією (військовим шляхом чи політико-дипломатичними засобами), ступенем мінної та вибухонебезпечної забрудненості, насиченістю незаконного обігу зброї, інтенсивністю документування воєнних злочинів та іншими локальними ризиками [85, с. 22-23]. У такій логіці організаційні форми — від планово-координаційного рівня до рівня оперативної імплементації — не породжують самотійних юридичних наслідків, проте виступають процесуальними та фактичними



передумовами для належного застосування правових форм: видання індивідуальних адміністративних актів, здійснення реєстраційних та облікових дій, ухвалення процесуальних рішень, реалізації заходів адміністративного примусу. Саме завдяки їм зазначені правозастосовні інструменти набувають своєчасності, пропорційності та легітимності у високоризиковому середовищі деокупованих територій.

Як вже зазначалося вище, в українській адміністративно-правовій доктрині під методами публічного управління усталено розуміють способи регулятивного впливу суб'єктів владних повноважень на поведінку адресатів; при цьому переконання і примус виступають двома базовими полюсами, між якими розгортаються похідні техніки (заохочення, контроль, нагляд тощо). У правопорядку перехідного періоду — після звільнення територій — саме ця дихотомія структурує міжвідомчу взаємодію правоохоронних органів: переконання формує добровільну дисципліну і відновлює легітимність держави, а примус забезпечує невідворотність реагування там, де ненасильницьких засобів недостатньо. Дихотомія методів переконання і примусу задає нормативну ієрархію впливів у сфері публічного порядку: попередність переконання забезпечує добровільну правослухняність, тоді як примус легітимний лише як виняткова реакція на недієвість комунікативно-превентивних засобів [133, с. 33].

У методі переконання для деокупованих територій вирішальним є здатність органів сектору безпеки — НПУ, СБУ, ДПСУ, НГУ та інших — відновити канали комунікації з громадами, повернути довіру та виробити новий «режим слухняності» без примусу. Переважання переконання у структурі методів публічного адміністрування є наслідком цільової адаптації державного впливу до правозахисних стандартів: інформаційно-роз'яснювальні, освітні та консультаційні практики підміняють рутинні примусові механізми, звужуючи їх застосування до виняткових випадків. У стабілізаційній фазі це набуває конкретних форм: систематичні брифінги й роз'яснення (мінна безпека, алгоритми пересування, режимні обмеження),

робота з місцевими лідерами думок, спільні інформаційні кампанії разом із військовими адміністраціями, волонтерськими мережами, тергромадами — як інструменти переконання для всієї лінії безпекових суб'єктів. Інституційний каркас для таких ненасильницьких інструментів прямо заданий Постановою КМУ № 486 від 12.05.2023, яка зобов'язує утворювати координаційні ради/групи та готувати плани першочергових дій (гуманітарне реагування, інформування населення, психологічна підтримка, охорона об'єктів, оповіщення тощо) [134] — це рамка, в межах якої всі правоохоронні органи реалізують метод переконання, узгоджений із цивільними структурами.

Метод примусу у постконфліктному середовищі є необхідним, але субсидіарним і жорстко обмеженим принципами законності, необхідності та пропорційності. Зміст адміністративного, тобто позасудового, примусу у сфері забезпечення публічної безпеки не обмежується поліцейською діяльністю. Йдеться про універсальний інструмент органів публічної адміністрації, який у стабілізаційний період охоплює широкий спектр суб'єктів: ДСПУ (установлення режимів в'їзду й виїзду, перевірка документів, затримання на кордоні), СБУ (контрдиверсійні та контррозвідувальні заходи, що мають примусові елементи у визначених законом межах), НГУ (охорона критичних об'єктів і запровадження режимних обмежень у районах стабілізації), а також органи прокуратури, які, здійснюючи процесуальне керівництво, санкціонують окремі примусові слідчі чи процесуальні дії.

Як слушно підкреслює О. Остапенко, адміністративний примус у режимі воєнного стану являє собою «сукупність превентивних обмежень і заборон, спрямованих на підтримання публічного порядку та безпеки»; дослідник наголошує, що «попередження як форма державного примусу є одним із найважливіших засобів забезпечення громадського порядку та безпеки в Україні» [135, с. 234]. У межах адміністративного примусу автор пропонує деталізовану класифікацію адміністративно-запобіжних заходів (як різновиду примусу) в умовах воєнного стану, поділяючи їх умовно на наступні три групи:

- запобіжні заходи, після застосування яких не виникають юридично значущі наслідки для особи. До них належать: примусове виселення громадян із житлових приміщень; примусова госпіталізація осіб з інфекційними хворобами; обов'язкове проведення профілактичних щеплень; зміна організації дорожнього руху (за напрямками, у визначені проміжки часу, для окремих видів транспорту); огляд майна та інших матеріальних цінностей, що ввозяться або вивозяться з району бойових дій, а також огляд речовин і матеріалів, здатних створювати радіаційне, хімічне чи бактеріологічне забруднення; заборона або обмеження в'їзду і виїзду на території ведення бойових дій або забруднені території (за винятком спеціалізованого транспорту); тимчасова заборона чи обмеження доступу громадян до територій і об'єктів, закритих у зв'язку з бойовими діями, проведенням пошукових заходів, запровадженням карантину, а також у випадках природних катастроф, епідемій та епізоотій; заборона або обмеження окремих видів робіт у прикордонній смузі; заборона виробництва та використання індивідуальних і колективних засобів захисту, що не відповідають вимогам безпеки та стандартам; зупинення діяльності виробничих об'єктів і організацій, пов'язаної з продукцією чи операціями, що створюють загрозу довкіллю; евакуація матеріальних і культурних цінностей з районів бойових дій, зон природних катастроф або територій, де здійснюються карантинні та ліквідаційні заходи;

- запобіжні заходи, що застосовуються після вчинення адміністративного правопорушення. Серед них: тимчасове зайняття житлових приміщень, інших об'єктів чи територій уповноваженими посадовими особами (зокрема органів правопорядку або Збройних Сил України та інших утворень, прирівняних до них за законом); здійснення контролю і нагляду шляхом перевірки документів, що посвідчують особу, а також перевірки транспортних засобів і їх огляду;

- запобіжні заходи «подвійної» дії, що одночасно виконують превентивну та припинювальну функції. До цієї групи віднесено: запровадження правового режиму воєнного стану на визначеній території із

встановленням строку його дії, переліку обмежень, заборон і порядку їх додержання; встановлення обмежень швидкості руху транспортних засобів на окремих ділянках у населених пунктах; заборона зупинки або стоянки транспортних засобів у певних місцях (наприклад, поблизу військових частин та об'єктів спеціального призначення, що охороняються); заборона або тимчасове обмеження пересування осіб і руху транспортних засобів у районах, що перебувають під контролем Збройних Сил України та утворень, прирівняних до них за законом; повне або часткове зупинення діяльності органів виконавчої влади за умов воєнного стану з покладенням виконання їхніх функцій на органи військових адміністрацій; заборона проведення зібрань, мітингів, страйків, пікетувань у публічних місцях, а також на території підприємств, організацій та установ [135, с. 238–239].

Запропонована О. Остапенком класифікація адміністративно-запобіжних заходів у режимі воєнного стану має дослідницьку цінність у контексті забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях, оскільки акцентує на превентивній природі адміністративного примусу та дозволяє відокремити різні групи інструментів за характером їх впливу. Водночас, у зазначених умовах така класифікація потребує подальшого концептуального доопрацювання, передусім з позицій: 1) територіальної специфіки відновлення публічного адміністрування (зокрема, кореляції з режимами перехідної безпеки, відновленням діяльності органів правопорядку та органів місцевого самоврядування); 2) функціональної спрямованості заходів на забезпечення стійкого публічного порядку (із розмежуванням власне превентивних, режимних та стабілізаційних інструментів); 3) взаємодії поліцейських та військових суб'єктів при практичному застосуванні заходів.

З позицій забезпечення публічного порядку на деокупованих територіях важливо, що наведена класифікація охоплює заходи, які:

- не породжують індивідуальних юридичних наслідків, але формують режимні умови безпеки (що є критично важливим на етапі повернення контролю над територіями);
- реалізуються після правопорушення, забезпечуючи функцію ідентифікації та фільтрації ризиків (перевірки документів, транспортних засобів тощо), що особливо актуально в умовах змішаних безпекових загроз;
- мають «подвійну» дію, одночасно забезпечуючи публічну безпеку та управлінську сталість (заборона пересування, обмеження діяльності окремих об'єктів, режимні заборони).

Разом із тим, зазначена класифікація не повністю враховує специфіку відновлення публічної влади, нормотворчої діяльності та правопорядку у постконфліктному середовищі. На деокупованих територіях адміністративний примус реалізується в умовах триваючих змішаних загроз, фрагментарного функціонування інститутів публічної влади, зниженої правової визначеності, переміщення населення, а також необхідності оперативного реагування на безпекові інциденти. Це зумовлює потребу у концептуальному переосмисленні змісту адміністративно-запобіжних заходів не лише як інструментів державного впливу, але і як складової системи стабілізаційних заходів, спрямованих на відновлення належного стану публічної безпеки.

Наведена дослідником класифікація може розглядатися як методологічна база для подальшої диференціації адміністративних інструментів, що застосовуються органами правопорядку на деокупованих територіях, оскільки дозволяє пов'язати правовий режим, рівень загрози та зміст поліцейської діяльності, що є необхідним для формування комплексної моделі стабілізаційних заходів у постконфліктний період.

З урахуванням зазначених особливостей доцільним видається запропонувати авторську класифікацію адміністративно-запобіжних заходів у забезпеченні публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях, побудовану за критерієм їх функціональної спрямованості та впливу на стан публічної безпеки. Зазначений підхід дозволяє встановити логічний зв'язок

між правовим режимом, рівнем загроз та змістом поліцейської діяльності у постконфліктний період. У зазначеному аспекті адміністративно-запобіжні заходи можуть бути диференційовані на три групи: режимно-превентивні, ідентифікаційно-контрольні та стабілізаційно-припинювальні.

Режимно-превентивні заходи — це заходи, спрямовані на створення безпечного режимного середовища без настання індивідуальних юридичних наслідків для особи. Вони встановлюють правила доступу до територій та об'єктів, обмежують або регламентують пересування населення і транспорту, використання небезпечних предметів і ресурсів, а також забезпечують евакуаційні, санітарні й інші заходи життєзабезпечення. Функціонально вони формують базові умови безпеки, необхідні для відновлення публічної влади та мінімізації ризиків.

Ідентифікаційно-контрольні заходи — це заходи, що застосовуються після виникнення підозри або факту порушення публічного порядку, але не мають карального характеру та виконують функції фільтрації і контролю. До цієї групи належать, зокрема, перевірка документів, огляд транспортних засобів і речей, тимчасове зайняття об'єктів для потреб безпеки та контроль за дотриманням режимних обмежень. Їх основним призначенням є виявлення ризиків, ідентифікація осіб і загроз у середовищі із ще збереженими інфільтраційними та криміногенними чинниками.

Стабілізаційно-припинювальні заходи — це заходи подвійного спрямування, які одночасно виконують превентивну та припинювальну функції й застосовуються у ситуаціях, що потребують негайного стабілізаційного впливу. До цієї групи належать обмеження або заборона масових заходів, заборона або обмеження пересування осіб та транспортних засобів, встановлення контрольованих зон, тимчасове зупинення діяльності окремих органів чи об'єктів, а також тимчасове делегування повноважень військовим адміністраціям. Їх призначення полягає у забезпеченні оперативного відновлення стійкості правопорядку, нейтралізації загроз та забезпеченні керованості території.

Запропонована класифікація враховує ступінь загрози, функціональне призначення заходів та їх значення для відновлення функціонування публічної влади на деокупованих територіях. Такий підхід дозволяє системно узгодити цивільні та військові елементи забезпечення публічної безпеки, розмежувати превентивні, контрольні та стабілізаційні аспекти поліцейської діяльності та створює концептуальні передумови для формування комплексної моделі стабілізаційних заходів у постконфліктний період.

Таким чином, переконання і примус у забезпеченні публічної безпеки на деокупованих територіях — це не конкуруючі інструменти різних відомств, а єдина операційна логіка міжвідомчої стабілізації: переконання вибудовує добровільну правослухняність і відновлює легітимність держави, тоді як примус, будучи суворо «вторинним», гарантує невідворотність реагування в межах права. Узгоджене застосування цих підходів формує єдину операційну логіку міжвідомчої стабілізації, в межах якої переконання слугує засобом відновлення легітимності державної влади та формування добровільної правослухняності, тоді як примус, зберігаючи вторинний характер, забезпечує результативне реагування на загрози публічному порядку у чітко визначених законом межах [136, с. 222].

### **2.3. Взаємодія правоохоронних органів з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях**

Проблематика взаємодії правоохоронних органів у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку посідає помітне місце у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині та розглядається як необхідна передумова ефективної реалізації публічно-безпекової функції держави. У наукових дослідженнях взаємодія трактується не лише як організаційна співпраця окремих суб'єктів, а як правова форма узгодження управлінських рішень, повноважень і відповідальності у сфері охорони публічного порядку.

Як слушно зазначає Р.В. Герасимчук, «взаємодія є ефективною формою функціонування суб'єктів правовідносин, яка дозволяє вирішувати певні завдання та досягати цілей значно простіше і скоріше, поєднуючи в кооперації наявні сили та ресурси» [137, с. 50]. Значний внесок у дослідження нормативно-правових засад взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції та органів місцевого самоврядування зробив В.Є. Барба, який обґрунтував фрагментарність чинного регулювання та необхідність формалізації порядку взаємодії шляхом прийняття спеціальних нормативно-правових актів, що визначали б її суб'єктів, форми та механізми реалізації [138]. Розвиваючи зазначений підхід, С. С. Вітвіцький та А. М. Захарченко наголошують, що відсутність чітко визначених процедур взаємодії негативно впливає на стан публічної безпеки на місцевому рівні, у зв'язку з чим обґрунтовується доцільність розроблення та затвердження окремого Порядку взаємодії територіальних органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку [139, с. 84].

У працях М. В. Корнієнка взаємодія розглядається крізь призму адміністративно-правових форм діяльності з акцентом на практичні механізми партнерської співпраці поліції з виборними та виконавчими органами місцевої влади. Автор підкреслює, що саме така взаємодія створює передумови для підвищення ефективності охорони публічного порядку, формування суспільної довіри та забезпечення стабільності правопорядку, а її результативність безпосередньо залежить від системного планування діяльності територіальних підрозділів поліції з урахуванням регіональної специфіки [140, с. 383].

Окрему групу становлять дослідження, присвячені взаємодії правоохоронних органів у процесі забезпечення публічної безпеки під час проведення масових заходів. Так, В. Ю. Кікінчук та А. В. Долинний підкреслюють управлінський характер взаємодії як процесу досягнення узгодженості дій різних суб'єктів та констатують відсутність комплексного нормативного акту, що регламентував би порядок такої співпраці. На думку дослідників, сучасний стан взаємодії залишається недостатньо ефективним,



що зумовлює потребу нормативного впорядкування, інституціоналізації механізмів співпраці, розвитку партнерства з громадськістю, удосконалення комунікації та підвищення професійного рівня особового складу [141, с. 29].

Особливої актуальності проблема взаємодії набуває на деокупованих територіях України, де забезпечення публічної безпеки поєднується з відновленням правопорядку, довіри населення до державних інституцій та легітимності публічної влади. У цих умовах охорона публічного порядку набуває характеру багаторівневої взаємодії, у межах якої правоохоронні органи, органи державної влади, місцеве самоврядування, громадянське суспільство та міжнародні структури функціонують як елементи єдиного безпекового механізму. Європейський вектор розвитку такої моделі закріплено в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, яка орієнтує на інституціоналізацію багаторівневої співпраці у сфері юстиції, свободи та безпеки [94]. З урахуванням зазначеного слушною є позиція дослідниці, яка зазначає, що в постконфліктних державах саме партнерська модель безпеки, заснована на інституційній довірі, є передумовою довготривалої стабілізації та легітимності державної влади [132, с. 8].

Система забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях України має комплексний характер і охоплює взаємодію правоохоронних, військових, адміністративних та цивільних суб'єктів у межах єдиного безпекового простору держави. Її функціонування ґрунтується на принципах централізованого управління, міжвідомчої координації та субсидіарності владних повноважень. Ефективність діяльності НПУ як основного суб'єкта забезпечення публічного порядку та безпеки, в т.ч. в умовах воєнного стану та після звільнення територій, залежить не стільки від обсягу компетенції, скільки від інтеграції в єдину систему взаємодії з іншими правоохоронними структурами та органами виконавчої влади. Погоджуємося з О.Я. Ярощак, який зазначає, що саме злагодженість, взаємозаміщенність та чітка координація між всіма підрозділами правоохоронних органів є основою чіткої взаємодії між всіма структурними підрозділами у ході забезпечення

публічного порядку та публічної безпеки [142, с. 243]. Таке поєднання функцій створює модель багатосуб'єктного управління безпекою, де публічна влада та силові інституції діють у взаємодоповненні, а не в паралельному режимі.

Сучасна модель внутрішньої безпеки держави передбачає тісну взаємодію силових відомств через обмін інформацією, спільне планування й координацію дій під час реалізації безпекових операцій. Вона розглядає цю взаємодію як органічну складову функціонування єдиного безпекового простору держави. Нормативну основу такої взаємодії формують урядові рішення, зокрема Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 р. № 486 «Про підготовку до дій із стабілізації ситуації на деокупованих територіях Донецької і Луганської областей та їх реінтеграції», яка є одним із ключових урядових актів, що закладає правові та організаційні засади багаторівневої взаємодії суб'єктів публічної влади у сфері безпеки на звільнених територіях.

Цей нормативно-правовий акт відображає перехід від фрагментарного підходу до комплексної моделі «стабілізаційного управління», що передбачає координацію між центральними, регіональними, місцевими та спеціалізованими структурами державної влади, а також залучення громадськості та міжнародних партнерів до процесу відновлення безпеки. Зазначена постанова визначає інституційний каркас координації через створення координаційних рад і груп, що функціонують за окремими напрямками — безпека, гуманітарне реагування, соціальний захист, економіка, медичне забезпечення, інформаційна політика, планування відновлення тощо [132]. Створення координаційних рад у межах військових адміністрацій відображає нову якість управління, коли рішення з безпекових питань приймаються не вертикально, а в режимі горизонтальної комунікації між сектором оборони, цивільними органами влади та гуманітарними структурами.

Таким чином, Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 р. № 486 «Про підготовку до дій із стабілізації ситуації на деокупованих

територіях Донецької і Луганської областей та їх реінтеграції» [134] виконує функцію нормативної рамки для інтегрованої взаємодії правоохоронних органів, органів виконавчої влади, військових адміністрацій, громадських ініціатив і міжнародних партнерів. Вона інституціоналізує горизонтальні зв'язки між секторами, уможливорюючи комплексне управління ризиками, відновлення безпекової інфраструктури та формування умов для реінтеграції населення у правовий простір України. Втім, судячи із назви, дія цієї постанови розповсюджується на території Донецької та Луганської областей, у той час, як такі території містяться і в інших областях України. З огляду на це, більше значення набуває розпорядження КМУ від 30 грудня 2022 р. № 1219-р, яким було затверджено план дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад [130].

Розпорядження КМУ від 30 грудня 2022 р. № 1219-р встановлює комплекс заходів, які мають бути реалізовані органами виконавчої влади задля відновлення територій, що були тимчасово окуповані й повернуті під контроль України. У ньому закладено строки, відповідальних суб'єктів, напрямки відновлення, що охоплюють як інфраструктурні, так і інституційні аспекти [130]. У частині, що стосується забезпечення публічного порядку та безпеки, взаємодія різних суб'єктів виступає ключовою, хоча сам документ більше спрямований на відновлення інституційної спроможності та громадського устрою. Водночас така відновлювальна діяльність має прямий зв'язок із відновленням публічної безпеки, оскільки відновлення місцевого самоврядування, правоохоронних структур, ремонту інфраструктури – створює передумови для стабілізації.

У документі зазначено, що органи виконавчої влади (міністерства, центральні органи, обласні військові/державні адміністрації, військові адміністрації населених пунктів) мають чітко визначені строки на відновлення діяльності органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральної влади. Зокрема: відновлення діяльності органів місцевого самоврядування — протягом одного місяця з дати завершення тимчасової

окупації; внесення пропозицій щодо утворення військових адміністрацій населених пунктів — в строк до двох тижнів; надання методичної допомоги працівникам військових адміністрацій — постійно з дати завершення окупації [130]. Для правоохоронних органів це означає: участь у відновленні правопорядку, координацію з військово-цивільними адміністраціями та адміністративними структурами, забезпечення правового режиму, захисту прав громадян. Сам документ не деталізує кожну функцію поліції, але створює правову рамку для діяльності правоохоронців в умовах деокупації.

Аналізуючи взаємодію НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації в зоні проведення антитерористичної операції Яровий К.В. зосереджується на трьох ключових напрямках. По-перше, це захист прав і свобод цивільного населення, що охоплює правову, соціальну та гуманітарну підтримку осіб, постраждалих унаслідок збройного конфлікту, а також сприяння збереженню соціально-культурних зв'язків з Україною. По-друге, забезпечення відновлення територіальної цілісності держави у межах міжнародно визнаного кордону з дотриманням норм і принципів міжнародного права. По-третє, участь у реалізації заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, спрямованих на відсіч і стримування збройної агресії РФ [143, с. 58-59].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 р. № 486 основними напрямками діяльності координаційних груп у сфері безпеки визначено наступні: розмінування, в т.ч. ліквідація наслідків бойових дій/тимчасової окупації, зокрема очищення території від завалів; впровадження особливого режиму в'їзду і виїзду та пересування; організація патрулювання населеного пункту; організація охорони об'єктів; виявлення осіб, причетних до колабораційної діяльності та пособництва державі-агресору; відновлення захисних споруд цивільного захисту; організація системи оповіщення населення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій; забезпечення визначення розміру шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації [134].

Таким чином, у межах діяльності координаційних груп визначено низку ключових напрямів безпекової політики держави, які безпосередньо відображають сфери міжінституційної взаємодії. З урахуванням їхнього змісту ми пропонуємо виокремити наступні основні напрями взаємодії суб'єктів публічної безпеки на деокупованих територіях.

1. Координаційно-управлінський напрям. Першим базовим напрямом є організація взаємодії через сталі координаційні контури на державному й місцевому рівнях. При цьому нагальною є потреба чіткого розмежування суб'єктів взаємодії та рівнів її здійснення (державний/місцевий), а також забезпечення адміністрування взаємодії координуючими органами. У прикладному вимірі на деокупованих територіях це набуває форми спільних координаційних штабів/ситуаційних центрів, які поєднують НПУ, інші правоохоронні структури, військові адміністрації та органи місцевого самоврядування для синхронізації рішень щодо режимів доступу, патрулювання, охорони об'єктів, реагування на загрози й відновлення сервісів.

2. Інформаційно-аналітичний напрям посідає особливе місце у системі взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку і полягає в організованому обміні відомостями про стан оперативної обстановки, наявні загрози та ризики, а також факти правопорушень і надзвичайних подій. Зазначений напрям охоплює координацію інформаційно-довідкової, доказової та реєстраційної діяльності, у тому числі щодо обліку кримінальних і адміністративних правопорушень, осіб та подій, що мають значення для прийняття управлінських рішень. Його реалізація спрямована на підвищення обґрунтованості управлінських рішень, своєчасне реагування на загрози та забезпечення узгодженості дій між уповноваженими органами.

На думку Севрука В.Г. обмін інформацією є основною формою взаємодії, оскільки створює реальні основи для ефективного розслідування кримінальних правопорушень [144, с. 171]. У контексті забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях значення інформаційного

обміну істотно посилюється, адже такі території характеризуються підвищеним рівнем криміногенних ризиків, фрагментарністю облікових даних, наявністю латентних правопорушень та необхідністю швидкого відновлення контрольних і превентивних функцій держави. Системний обмін інформацією між НПУ та іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку забезпечує своєчасну ідентифікацію загроз, належну фіксацію правопорушень, узгодженість процесуальних і адміністративних дій, а також формує інформаційну основу для прийняття обґрунтованих управлінських рішень у сфері відновлення правопорядку.

3. Цивільно-захисний напрям. Відновлення захисних споруд цивільного захисту та організація ефективної системи оповіщення населення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій є одним із ключових напрямів забезпечення безпеки на деокупованих територіях. Цей напрям охоплює комплекс узгоджених заходів за участю ДСНС, органів місцевого самоврядування, військових адміністрацій, громадських формувань та міжнародних партнерів і спрямований на мінімізацію ризиків для життя і здоров'я цивільного населення. Йдеться не лише про технічне відновлення та облаштування укриттів, а й про створення стійкої системи інформування населення, здатної забезпечити своєчасне реагування на повітряні, техногенні, пожежні та інші загрози.

Фундаментальне значення в післядеокупаційний період має розмінування територій, ліквідація наслідків бойових дій та очищення населених пунктів від завалів і зруйнованої інфраструктури. Зазначені заходи є передумовою відновлення нормальної життєдіяльності громад, безпечного пересування населення, функціонування об'єктів критичної інфраструктури та повернення мешканців до місць постійного проживання. У правовому та управлінському вимірах цей напрям слід розглядати як поєднання безпекової, гуманітарної та відновлювальної складових, реалізація яких забезпечує не лише фізичну безпеку, а й формує основу для подальшої соціально-

економічної стабілізації та легітимації державної влади на деокупованих територіях.

У аналітичному дослідженні «Mine Action as a Confidence- and Security-building Measure in the OSCE Region» зазначено, що наявність мін впливає на соціально-економічне відновлення громад, постраждалих від конфлікту, оскільки наземні міни можуть блокувати використання земель, доріг, шкіл та інших основних об'єктів [145, с. 5]. У системі відновлення деокупованих територій інженерно-безпекова взаємодія між суб'єктами публічної влади має комплексний характер і спрямована на усунення первинних загроз життю та здоров'ю населення. Її сутність полягає у координації дій різних інституцій — правоохоронних, рятувальних, адміністративних і міжнародних — з метою створення безпечного середовища для реінтеграції громади у правове поле держави. Правоохоронні органи забезпечують охорону районів проведення інженерних робіт, здійснюють контроль за дотриманням публічного порядку й попередженням правопорушень у зоні виконання операцій із розмінування. Рятувальні служби, зокрема підрозділи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, реалізують практичні заходи з очищення території від вибухонебезпечних предметів, ліквідації завалів і техногенних наслідків бойових дій. Органи державної влади та місцевого самоврядування виконують координаційно-управлінську функцію, забезпечуючи узгодженість дій між підрозділами, логістику робіт і комунікацію з населенням.

Міжнародні гуманітарні організації (зокрема, HALO Trust, Norwegian People's Aid, UNDP Mine Action Service) виступають інституційними донорами технічної, фінансової та експертної допомоги, а також джерелом сучасних стандартів безпеки у сфері гуманітарного розмінування. Згідно з третьою Експрес-оцінкою збитків та потреб (RDNA3), для обстеження та знешкодження вибухонебезпечних боєприпасів, які спричиняють жертви серед цивільного населення та перешкоджають відновленню українських громад, необхідні мінімальні інвестиції у розмірі 300 мільйонів доларів США на рік протягом наступних 5 років (1,5 мільярда доларів США). Щоб підтримувати

цей рівень фінансових зобов'язань, національним та міжнародним партнерам потрібно буде співпрацювати, щоб забезпечити максимальну ефективність традиційних підходів до протимінної діяльності, одночасно впроваджуючи економічно ефективні, високоефективні рішення та розглядаючи приватне партнерство як шлях уперед [146]. Така взаємодія не лише спрямована на ліквідацію вибухонебезпечних загроз, а й виконує функцію відновлення керованості простору: створює умови для повернення населення, відновлення господарської діяльності, функціонування інфраструктури та формування соціальної стабільності у звільнених громадах.

У зазначеному контексті взаємодія суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку має двоєдину цільову спрямованість. По-перше, вона орієнтована на зниження безпекових ризиків, характерних для деокупованих територій, зокрема мінної небезпеки, наслідків руйнування інфраструктури, пожежної та техногенної загрози, що безпосередньо впливають на рівень захищеності життя і здоров'я населення. По-друге, така взаємодія спрямована на поетапне відновлення стану соціальної та правової «нормальності» у громадах, що виступає необхідною передумовою легітимності державної присутності та відновлення довіри населення до публічної влади. Саме поєднання безпекової стабілізації з відновленням повсякденних форм публічного порядку дозволяє розглядати взаємодію правоохоронних та інших уповноважених органів не лише як інструмент реагування на загрози, а як складову ширшого процесу реінтеграції деокупованих територій у правовий простір держави.

Таким чином, цивільно-захисний напрям у системі забезпечення публічного порядку та безпеки слід розглядати як самостійну сферу міжвідомчої взаємодії, орієнтовану на нейтралізацію первинних загроз життю і здоров'ю населення, зменшення наслідків бойових дій та формування базових умов для відновлення нормальної життєдіяльності територіальних громад, а не як другорядний або допоміжний елемент [147, с. 300].



4. Оперативно-службовий напрям. Цей напрям полягає у реалізації спільних узгоджених заходів безпосередньо на місцях, що забезпечує практичне втілення управлінських та координаційних рішень. У межах цього напрямку здійснюється спільне патрулювання, проведення стабілізаційних і превентивних заходів, реагування на правопорушення та надзвичайні ситуації, а також виконання контрольних і охоронних функцій у публічному просторі. Аналізуючи напрями адміністративної діяльності НПУ в умовах воєнного стану, науковці зазначають, що мова йде про два основні організаційні напрями: 1) превентивна діяльність (один із найзмістовніших напрямів, що складається з сукупності різних за своєю суттю заходів, зокрема проведення стабілізаційних заходів); 2) організації служби на блокпостах (вид діяльності, спрямований на попередження, припинення та профілактику специфічних за своєю етимологією правопорушень) [148, с. 26]. Тобто цей це інтегрований напрям взаємодії всіх суб'єктів публічної безпеки, що реалізується через узгоджене застосування адміністративно-правових режимів на деокупованих територіях.

Передусім ідеться про впровадження та функціонування особливого режиму в'їзду, виїзду і пересування осіб, який за своєю правовою природою є комплексним адміністративно-правовим режимом. Його реалізація неможлива виключно силами НПУ, оскільки потребує постійної взаємодії з ДПСУ, органами військового управління, військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також іншими уповноваженими структурами. Саме така міжвідомча взаємодія забезпечує не лише фізичний контроль за територією, а й правову визначеність статусу осіб, майна та переміщень у межах деокупованого простору.

У доктрині стабілізаційних заходів підкреслюється, що вони мають міжсекторальний характер, оскільки поєднують поліцейські, військові, прикордонні та адміністративні інструменти впливу. Так, В. М. Бугайчук зазначає, що стабілізаційні заходи на деокупованих територіях – це комплекс узгоджених і взаємопов'язаних за метою, завданнями, місцем і часом заходів,

які проводяться уповноваженими суб'єктами сектору безпеки й оборони у взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування на територіях, які перейшли під загальну юрисдикцію України та контроль її органів державної влади після тимчасової окупації. До таких суб'єктів науковець відносить КМУ, Раду Національної безпеки та оборони України, МВС, НГУ, НПУ, ДПСУ, Державна міграційна служба України, ДСНС, СБУ, Антитерористичний центр при Службі безпеки України, Міністерство оборони України, ЗСУ, Державна спеціальна служба транспорту, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, розвідувальні органи України [120, с. 14-15].

Особливого значення в межах цього напрямку набуває взаємодія з органами місцевої влади, які володіють актуальною інформацією про населення, об'єкти життєзабезпечення та соціальні ризики. Їх залучення дозволяє поєднати адміністративно-контрольні заходи з сервісною функцією держави, мінімізуючи негативний вплив обмежень на цивільне населення. У наукових працях з проблем реінтеграції деокупованих територій наголошується, що ключовою координаційною ланкою виступають саме органи місцевого самоврядування, спроможні оперативно інтегрувати сервісні функції з безпековими пріоритетами та забезпечувати їх узгоджену реалізацію. [149, с. 402].

Як зазначає Ю.М. Коломієць, на деокупованих територіях перед підрозділами НПУ та НГУ постає комплекс спільних завдань, ефективне виконання яких можливе виключно за умови налагодженої та конструктивної взаємодії. Центральне місце серед таких завдань посідає забезпечення публічного порядку, що реалізується через організацію спільного патрулювання, охорону громадських і стратегічно важливих об'єктів, а також запобігання масовим заворушенням і іншим дестабілізаційним проявам. У післядеокупаційний період поширеною практикою є формування змішаних патрулів за участю поліцейських і військовослужбовців НГУ, що дозволяє посилити контроль за дотриманням правопорядку, забезпечити оперативне

реагування на правопорушення та надзвичайні ситуації, здійснювати перевірку документів і виявляти осіб, причетних до протиправної діяльності. Окремий блок оперативно-службових завдань становлять контроль за дотриманням комендантської години, протидія мародерству та колабораційній діяльності, а також запобігання незаконному обігу зброї, боєприпасів і військового майна. Спільні дії НПУ та НГУ у цих напрямках мають не лише реагуючий, а й виразний превентивний характер, оскільки сприяють стабілізації безпекової ситуації та формуванню відчуття захищеності серед цивільного населення [150, с. 105] .

Оперативно-службовий напрям також охоплює, зокрема, виявлення осіб, причетних до колабораційної діяльності або пособництва державі-агресору, що обґрунтовано розглядається як стратегічна складова безпекової стабілізації таких територій. Реалізація цього напрямку здійснюється шляхом узгоджених дій НПУ, СБУ та прокуратури України, спрямованих на документування протиправної діяльності, оперативне реагування на загрози та забезпечення невідворотності юридичної відповідальності. Важливим елементом оперативно-службової взаємодії у цьому контексті є залучення громадськості до надання інформації та здійснення громадського моніторингу, а також урахування міжнародних правозахисних стандартів і підтримки з боку відповідних організацій. У сукупності зазначений напрям виконує як превентивну, так і контрольну функції, забезпечуючи своєчасне виявлення осіб підвищеного безпекового ризику та створюючи умови для правомірного притягнення їх до відповідальності в межах національного правопорядку.

5. Соціально-гуманітарний напрям взаємодії у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях спрямований на відновлення базових соціальних зв'язків, зниження рівня соціальної напруженості та подолання гуманітарних наслідків збройного конфлікту. У післядеокупаційний період цей напрям охоплює комплекс узгоджених заходів із надання соціальної, психологічної та правової допомоги населенню, підтримки внутрішньо переміщених осіб, реінтеграції вразливих категорій

громадян, а також відновлення доступу до базових соціальних послуг. Так, наприклад, медична допомога населенню є важливим чинником реінтеграції тимчасово окупованих територій [151, с. 142].

Значення соціально-гуманітарного напрямку для забезпечення публічного порядку полягає у його превентивному потенціалі, оскільки стабілізація соціального середовища, зменшення рівня травматизації населення та формування довіри до державних інституцій безпосередньо впливають на зниження криміногенних ризиків і конфліктності у громадах. Реалізація цього напрямку передбачає взаємодію правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування, соціальними службами, закладами освіти і охорони здоров'я, громадськими та міжнародними організаціями. У сукупності такі заходи формують соціальне підґрунтя для відновлення сталого публічного порядку та легітимності державної присутності на деокупованих територіях.

Окремо вважаємо за потрібне зазначити, що ефективне забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях неможливе без тісної взаємодії правоохоронних структур з місцевими спільнотами та міжнародними партнерами. Така взаємодія слугує не лише засобом отримання інформації й підтримки, але й фактором легітимації влади та відновлення соціального довіри. Громада на деокупованих територіях стає одночасно об'єктом та учасником стабілізаційної політики. Досвід показує, що без залучення мешканців неможливо ефективно ідентифікувати місцеві загрози, реагувати на виклики безпеки або забезпечити форс-мажорні потреби (підтримка, допомога, інформація). Так, в дослідженні С. М. Гусарова проаналізовано, яким чином НПУ на деокупованих територіях використовує партнерство з громадянами для виявлення колаборантів, незаконного зберігання зброї та вибухових речовин. Також автор акцентує увагу, що спільні формати комунікації з місцевою владою та мешканцями сприяють оперативнішому реагуванню на загрози [152, с. 28].

У міжнародному вимірі політика *community policing* (поліцейської взаємодії з громадою) є одним з ключових підходів відновлення безпеки після

конфліктів. Як наголошується у звіті «A Matter of Trust», правоохоронні органи деокупованих і прифронтових зонах стикаються зі структурними викликами — недостатня комунікація, слабкий рівень довіри, проблеми з інфраструктурою, розірвані канали зв'язку — а просто присутність поліції не гарантує довіру. Автори акцентують, що для зміцнення відносин із громадськістю міжнародні донори мають координувати свої програми, використовувати підходи, адаптовані до місцевих потреб, і поступово масштабувати їх за динамікою безпеки [132, с.3-5].

Узагальнення зазначених положень дає підстави стверджувати, що концепція community policing у постконфліктних регіонах трактується не як допоміжний елемент поліцейської діяльності, а як системне середовище відновлення легітимності та комунікаційної спроможності державних інституцій. В умовах деокупованих територій її зміст набуває додаткових вимірів, пов'язаних із подоланням наслідків руйнування інфраструктури, перериванням усталених соціальних зв'язків та фрагментованістю локальних спільнот, що потребують формування нової конфігурації взаємодії між громадянами та поліцією. Саме тому міжнародні організації, що реалізують програми стабілізації у цих регіонах, орієнтують свій вплив на підвищення інституційної спроможності правоохоронних органів, підтримку публічної комунікації та впровадження адаптивних практик взаємодії з населенням. Такий підхід дозволяє не лише частково компенсувати структурні дефіцити безпеки, але й формувати передумови для відновлення довіри, що розглядається як базовий чинник сталого миру та ефективного врядування на локальному рівні. У цьому контексті community policing виступає одним із ключових механізмів інтеграції поліції у соціальне середовище, мінімізації конфліктогенних ризиків та поступового відновлення соціальної цілісності територій, що пережили насильницькі трансформації.

## Висновки до розділу 2.

У підрозділі проаналізовано доктринальні підходи до розуміння суб'єктів публічного права, суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку, а також специфіку їх функціонування в умовах деокупованих територій. На цій основі сформовано теоретичне підґрунтя для подальшого дослідження організаційно-правових механізмів безпеки у постконфліктному середовищі.

Встановлено, що суб'єктність у сфері публічної безпеки й порядку не може зводитися лише до формального наділення органу публічно-владними повноваженнями; визначальним є реальний вплив відповідних інституцій на безпекові процеси, здатність здійснювати правове, організаційне, адміністративне та координаційне забезпечення стабільності на деокупованих територіях.

Запропоновано авторську класифікацію суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях за рівнем участі у формуванні й реалізації безпекової політики (макрорівень, мезорівень, мікрорівень), побудовану на засадах концепції багаторівневого врядування (multi-level governance). Така класифікація дозволила систематизувати як державних, так і недержавних акторів, що беруть участь у стабілізаційних процесах.

Визначено особливості суб'єктів макrorівня (КМУ, МВС) як системного «центру» формування нормативної, стратегічної та ресурсної архітектури публічної безпеки, зокрема в частині розроблення стратегій, програм, планів заходів, здійснення бюджетно-ресурсного планування та міжвідомчої координації з урахуванням потреб деокупованих територій.

Окреслено роль суб'єктів мезорівня (СБУ, НПУ, НГУ, ДПСУ, ДСНС, військові/військово-цивільні та військові адміністрації, органи місцевого самоврядування) як ключової ланки практичної реалізації безпекової політики: саме на цьому рівні здійснюється безпосереднє реагування на загрози,

відновлення правопорядку, фіксація воєнних злочинів, охорона критичної інфраструктури та надання базових публічних послуг населенню.

Визначено специфічну роль суб'єктів мікрорівня (територіальні громади, громадські формування з охорони громадського порядку, громадські організації, волонтерські ініціативи, місцевий бізнес) як носіїв стабілізаційних, превентивних та комунікативних функцій, що посилюють ефективність дій державних органів та сприяють відновленню довіри до публічної влади на деокупованих територіях.

У розділі проаналізовано еволюцію доктринальних підходів до розуміння форм і методів діяльності публічної адміністрації загалом та правоохоронних органів зокрема, із подальшою їх проекцією на специфіку забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях. Показано, що сучасна адміністративно-правова наука виходить із розмежування форм як зовнішніх юридично значущих і організаційних проявів реалізації компетенції та методів як способів владно-організуючого впливу на адресатів.

Встановлено, що в новітній українській адміністративно-правовій доктрині склалися щонайменше три відносно усталені виміри аналізу форм діяльності правоохоронних органів: функціонально-інструментальний (форми як елементи адміністративно-правового інструментарію), галузево-спеціальний (конкретизація форм на матеріалі окремих інституцій, таких як поліція, ДБР тощо) та координаційно-процесуальний (форми взаємодії і координації між суб'єктами безпеки). Це дає змогу розглядати форми не лише як індивідуальні правозастосовні акти, а й як структуровані моделі організації спільної діяльності.

Узагальнено підходи науковців до класифікації форм діяльності публічної адміністрації та правоохоронних органів і підтверджено доцільність класичного поділу на правові та організаційні форми. Показано, що правові форми на деокупованих територіях набувають особливого значення як інструмент стабілізації та легітимації: через нормативні та індивідуальні акти

запроваджуються тимчасові режими (комендантська година, особливий режим в'їзду/виїзду, діяльність блокпостів тощо), фіксуються повноваження суб'єктів, визначаються просторово-часові межі обмежень та встановлюються алгоритми взаємодії.

Визначено особливу роль організаційних (неправових) форм діяльності правоохоронних органів у умовах деокупованих територій: організація патрулювання і блокпостів, профілактичні заходи, інформаційно-роз'яснювальна робота, міжвідомчі наради, ситуаційні центри, спільні тренінги, «безпечні простори» для населення тощо. У розділі показано, що ці форми, не породжуючи безпосередніх юридичних наслідків, виступають необхідною передумовою належної реалізації правових форм, забезпечують керованість простором, зниження рівня невизначеності та відновлення довіри до держави.

Узагальнено підходи до розуміння методів публічного управління та адміністративно-правових методів діяльності правоохоронних органів, підтверджено ключову роль дихотомії «переконання/примус» для структурування впливу у сфері публічної безпеки. У розділі показано, що на деокупованих територіях переконання виступає базовим методом, спрямованим на відновлення комунікації з громадами, формування добровільної правослухняності та легітимації державної влади, тоді як примус має субсидіарний характер і застосовується в суворо окреслених рамках законності, необхідності та пропорційності.

Проаналізовано наукові підходи до визначення змісту та форм взаємодії правоохоронних органів у сфері забезпечення публічного порядку і безпеки. Узагальнено позиції ряду дослідників, які трактують взаємодію не лише як організаційну співпрацю, а як правову форму узгодження управлінських рішень, повноважень і відповідальності. На основі аналізу встановлено, що науковці акцентують на фрагментарності чинного нормативного регулювання, відсутності чітко визначених процедур взаємодії та потребі у формалізації порядку взаємодії між правоохоронними органами та іншими суб'єктами.



Установлено, що на деокупованих територіях взаємодія суб'єктів публічного порядку та безпеки має комплексний та багаторівневий характер, охоплюючи правоохоронні, військові, адміністративні й цивільні інституції. Проаналізовано нормативно-правові акти, які визначають інституційні засади координації та стабілізації, проте мають обмежене просторове охоплення та недостатню деталізацію функцій правоохоронних органів.

Виокремлено та розкрито основні напрями взаємодії суб'єктів забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях: координаційно-управлінський, інформаційно-аналітичний, цивільно-захисний, оперативно-службовий та соціально-гуманітарний. Координаційно-управлінський напрям набув подальшого розвитку як інституційний каркас стабілізаційного управління деокупованими територіями, що ґрунтується на синхронізації рішень різних рівнів влади та формуванні сталих координаційних структур. Інформаційно-аналітичний напрям удосконалено через визначення його ролі у формуванні єдиного інформаційного простору ризиків і загроз та забезпеченні узгодженості управлінських рішень. Цивільно-захисний напрям набув подальшого розвитку як комплекс заходів з усунення небезпек, відновлення інфраструктури та забезпечення життєдіяльності населення, зокрема через розмінування та відновлення систем оповіщення. Оперативно-службовий напрям удосконалено як інтегрований, що поєднує превентивні та реагуючі інструменти і реалізується в умовах міжвідомчої взаємодії. Соціально-гуманітарний напрям обґрунтовано як механізм легітимації державної присутності, зниження соціальної напруженості та відновлення довіри, із доцільністю застосування адаптованих підходів *community policing*.

Окремо з'ясовано значення взаємодії з місцевими спільнотами та міжнародними структурами, зокрема у виявленні колабораційної діяльності, незаконного обігу зброї та забезпеченні оперативного реагування. У міжнародному контексті проаналізовано значення *community policing* як підходу до відновлення довіри у постконфліктних середовищах, що

ускладнюється нестачею комунікації, низьким рівнем довіри та інфраструктурними проблемами. Таким чином, у підрозділі охарактеризовано наукові, нормативні, інституційні та практичні виміри взаємодії суб'єктів публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях.

### **РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ**

#### **3.1. Адміністративно-правові та організаційні напрями вдосконалення забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях України**

Забезпечення публічної безпеки на деокупованих територіях України відбувається в умовах підвищених ризиків, зумовлених руйнуванням інституцій, поширенням нелегальної зброї, високим рівнем правопорушень і зниженням довіри населення до органів влади. У таких обставинах традиційні методи охорони публічного порядку потребують суттєвого оновлення. Актуальним є впровадження інноваційних технологій і сучасних методів забезпечення публічної безпеки, орієнтованих на превенцію, цифровізацію, ризик-орієнтований підхід і підвищення ефективності правоохоронної діяльності з дотриманням стандартів прав людини. Саме такі інструменти розглядаються як необхідна умова стабілізації безпекової ситуації та формування стійкого правопорядку на деокупованих територіях України.

У цьому контексті особливого значення набуває виокремлення адміністративно-правових та організаційних напрямів удосконалення забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях. Зазначені напрями виступають не відокремленими елементами галузевого управління, а цілісними складовими державної політики постконфліктної стабілізації, що охоплює нормативне, інституційне та практико-орієнтоване забезпечення функціонування механізмів публічного порядку. Вони покликані сформувати узгоджену модель реагування держави на комплекс загроз, властивих перехідному періоду, забезпечити безперервність виконання владних повноважень, відновлення публічної керованості територіями та належний рівень захисту прав і свобод громадян. Саме через призму таких

напрямів можливо забезпечити системність державних рішень у сфері реінтеграції деокупованих територій, мінімізувати фрагментарність правового регулювання та запровадити ефективні механізми стабілізації правопорядку у постконфліктних умовах.

Адміністративно-правові та організаційні напрями вдосконалення забезпечення публічної безпеки мають узгоджуватися з поетапною логікою стабілізації та реінтеграції деокупованих територій. Як зазначають науковці, перспективи відбудови територій в рамках стратегії повоєнного відновлення та розвитку України включає три основних етапи: етап 1 – «реанімація» територій, яка передбачає стабілізацію безпекової та гуманітарної ситуації та відбудову базової інфраструктури; етап 2 – відновлення, тобто поетапне створення умов для повернення громадян до місць постійного проживання, синхронізоване з відбудовою основних економічних об'єктів та створенням відповідних можливостей для зайнятості; етап 3 – започаткування модернізації, яке передбачає розгортання інвестиційних проєктів зі створення системи сучасних виробничих та інфраструктурних об'єктів, формування секторів – «локомотивів» довгострокового розвитку країни [153].

На думку Скобельської О.Р., реінтеграція має включати комплекс заходів перехідного періоду, що передбачає правовий захист та відшкодування збитків, завданих внаслідок збройної агресії РФ проти України, відновлення сталих економічних, соціальних та культурних зв'язків, адаптацію населення деокупованих територій до мирного життя. Як зазначає авторка, політика реінтеграції має здійснюватися за такими напрямками, як: встановлення безпечного середовища, відновлення громадської безпеки і правопорядку, свободи пересування, охорони особливо важливих державних об'єктів; допомога у відновленні життєдіяльності населених пунктів та їх інфраструктури; сприяння у наданні гуманітарної допомоги та взаємодія з міжнародними організаціями; допомога у створенні умов для відновлення належного державного управління та подальшого розвитку територіальних громад [154].

В умовах звільнення українських територій від окупації постала нагальна потреба вдосконалити законодавчі та організаційні механізми забезпечення публічної безпеки і порядку. Чинна нормативна база, багато в чому сформована після 2014 року, не повністю відповідає новим реаліям повномасштабної війни та повоєнного відновлення. З урахуванням зазначеного необхідним постає проведення комплексних змін: з одного боку – внесення змін до законодавства і прийняття нових нормативно-правових актів для перехідного періоду, з іншого – впровадження сучасних методів роботи правоохоронних органів на деокупованих територіях.

На звільнених від окупації територіях України необхідно застосовувати новітні підходи, щоб ефективно гарантувати правопорядок і безпеку громадян. При цьому варто враховувати, що серед ключових характеристик реалізації правоохоронної функції держави в сучасних умовах виокремлюються ряд особливостей, зокрема: перехід від традиційної моделі до комплексної превентивно-стабілізаційної діяльності; поєднання силових та сервісних компонентів; утвердження верховенства права як стримуючого й стабілізуючого чинника; акцент на захисті критичної інфраструктури; інституційна взаємодія як системоутворюючий елемент та інтеграція фізичної і кібербезпеки [155, с. 458].

До ключових адміністративно-правових напрямів удосконалення слід віднести нормативне врегулювання правового статусу деокупованих територій. Воно має ґрунтуватися на чіткому визначенні змісту та обсягу відповідної правової категорії, передбачати встановлення особливостей реалізації державної влади у перехідний період, а також визначати порядок відновлення публічних інституцій, дії законодавства України та гарантій прав і свобод громадян. Таке врегулювання має виступати базою для побудови спеціального режиму забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях, у межах якого можливе впровадження адаптованих процедур правозастосування, підвищених вимог до координації суб'єктів сектору безпеки та механізмів реінтеграції населення. Як було зазначено у

розділі 1.1., на момент підготовки цього наукового дослідження, на законодавчому рівні відсутнє закріплення дефініції «деокуповані території», хоча цей термін широко використовується у законодавстві та навіть розривається в межах підзаконних нормативно-правових актах, але в рамках їх дії.

У зв'язку з цим у правозастосовній практиці формується ситуація термінологічної невизначеності, за якої використання поняття «деокуповані території» не супроводжується чітким визначенням його змісту, обсягу та правових наслідків. Такий стан речей ускладнює реалізацію державної політики у сфері відновлення публічного управління, забезпечення правопорядку та захисту прав і свобод громадян на деокупованих територіях, а також створює ризики неоднакового тлумачення відповідних норм різними суб'єктами публічної влади. Крім того, відсутність законодавчо закріпленої дефініції перешкоджає формуванню єдиного підходу до визначення особливостей правового режиму деокупованих територій у перехідний період, зокрема щодо повноважень органів державної влади, діяльності правоохоронних органів, порядку відновлення дії законодавства України та механізмів реінтеграції населення. У підсумку це зумовлює формування фрагментарної нормативної регламентації, за якої окремі елементи постокупаційного відновлення врегульовуються ізольовано, без внутрішньої узгодженості та належної системної інтеграції в єдину модель публічної політики.

За таких умов об'єктивно зростає потреба у законодавчому закріпленні поняття «деокуповані території» як самостійної правової категорії, що дозволило б забезпечити внутрішню узгодженість нормативно-правової бази, підвищити ефективність державного управління та створити передумови для комплексної реалізації політики реінтеграції деокупованих територій України.

У процесі формування нових правових дефініцій держави зазвичай звертаються до міжнародно-правових актів, які містять усталені терміни, що застосовуються у глобальному правовому просторі. Це особливо актуально у

сфері міжнародного гуманітарного права та права збройних конфліктів. Так, поняття «окупація» має чітке закріплення у міжнародному праві. Зокрема, стаття 42 Положення про закони і звичаї війни на суходолі, що є додатком до V Гаазької конвенції, визначає, що територія вважається окупованою, якщо вона фактично перебуває під владою армії супротивника, причому окупація поширюється лише на ті території, де така влада реально здійснюється [156]. Водночас у міжнародному праві відсутнє нормативно закріплене поняття «деокупована територія», яке переважно використовується у політичному та військовому дискурсі.

За таких умов Україна об'єктивно змушена самотійно сформувати законодавче визначення поняття «деокупована територія», спираючись на власні національні інтереси та політико-правові реалії. Враховуючи триваючу нормотворчу роботу у цьому напрямі, можна очікувати усунення відповідної правової прогалини найближчим часом. Законодавче закріплення цього поняття дозволить сформувати єдиний підхід до регулювання постокупаційного періоду та забезпечити комплексне правове супроводження процесів повернення територій під контроль України.

Визначення деокупованих територій має охоплювати не лише юридичний факт відновлення контролю, а й передбачати правові наслідки цього процесу. Зокрема, йдеться про порядок відновлення діяльності органів державної влади, механізми захисту прав і свобод громадян, відновлення прав власності, компенсацію завданих збитків, а також гарантії безпеки для місцевого населення. Важливим є й встановлення чіткого зв'язку між поняттями «деокупація» та «реінтеграція», оскільки повернення території під контроль держави є лише початковим етапом її повноцінного включення у політичне, соціальне та економічне життя країни.

У наукових дослідженнях також сформовано низку підходів до розуміння деокупованих територій. Так, В. Горбулін розглядає їх як постконфліктні території, тобто частину державної території, на якій відбувався збройний конфлікт і яка була звільнена [157, с. 158]. Аналогічний

підхід застосовує і Р. Кірін у монографічному дослідженні «Право безпеки на постконфліктних територіях: сучасний стан, проблеми, сталий розвиток» [158].

З урахуванням правової невизначеності доцільним вважається запропонувати власне визначення цього поняття. Деокупована територія – це територія України, яка перебувала у статусі тимчасово окупованої відповідно до законодавства України та міжнародного права, але внаслідок реалізації заходів з деокупації була повернута під фактичний контроль України, що передбачає повне відновлення її суверенітету, правового режиму, конституційного ладу та державного управління [159, с. 130].

Важливо також зазначити, що набуття такого статусу деокупованої території можливе лише за умови офіційного підтвердження відсутності збройних формувань та окупаційної адміністрації держави-агресора і ухвалення відповідного рішення уповноваженими органами державної влади України. Як зазначає С.О. Баранов, у сучасних умовах механізм деокупації має охоплювати: звільнення територій військовим шляхом або шляхом дипломатичних переговорів за участю міжнародних посередників, а також подальше застосування адміністративно-правових інструментів після деокупації для відновлення контролю та державного управління на визволених територіях [160, с. 514]. Разом із тим повернення території під контроль України є лише першим етапом її реінтеграції. Подальші дії мають бути спрямовані на забезпечення правопорядку, відновлення діяльності органів влади, захист прав і свобод громадян, відбудову критичної інфраструктури, економічну стабілізацію та надання гуманітарної підтримки населенню.

Запропоноване авторське визначення деокупованої території виступає елементом адміністративно-правового напрямку вдосконалення, спрямованого на усунення термінологічної невизначеності та формування спеціального правового режиму постконфліктного відновлення. Крім того, таке визначення дозволяє чітко окреслити алгоритм дій правоохоронних органів, військових



адміністрацій та інших суб'єктів публічної влади у перехідний період, мінімізуючи ризики фрагментарного або дублюючого правового регулювання. Важливим також є врахування міжнародно-правових стандартів, оскільки правовий статус деокупованих територій має відповідати міжнародним зобов'язанням України та сприяти залученню міжнародної допомоги у процесах відновлення. Таким чином, законодавче закріплення поняття «деокуповані території» слід розглядати як базовий елемент формування цілісної політики реінтеграції та довгострокової стабілізації звільнених регіонів.

Акцентуємо увагу на тому, що для формування ефективної державної політики щодо деокупованих територій принциповим є нормативне закріплення поняття «деокуповані території» саме на рівні закону, а не в підзаконних нормативно-правових актах. Такий підхід забезпечить належний юридичний статус відповідної категорії, унеможливить варіативні тлумачення та створить нормативну основу для визначення особливостей правового режиму постокупаційного періоду. Законодавче врегулювання має здійснюватися з урахуванням національних інтересів та міжнародних стандартів і передбачати комплексний підхід, орієнтований не лише на формальний факт відновлення контролю над територією, а й на її повноцінну інтеграцію у правову, соціальну та економічну систему України.

Організаційний вимір удосконалення забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях насамперед пов'язаний із формуванням належного кадрового потенціалу та адаптацією силових структур до роботи в особливих умовах. Одним із ключових напрямів є належна підготовка кадрів силових структур до роботи в особливих умовах, зокрема підготовка відповідного кадрового резерву. Аналізуючи стан кадрового забезпечення, Денисова А.В. підкреслює його визначальну роль для ефективності діяльності, акцентуючи на необхідності професійного розвитку, мотивації персоналу та адаптації кадрових стратегій до сучасних демографічних, технологічних і криміногенних викликів [161, с. 124]. У

контексті деокупованих територій питання кадрового резерву набуває не лише організаційно-штатного, а й стратегічного змісту, оскільки йдеться про актуалізацію управлінської спроможності держави у просторово й функціонально обмежених умовах. Про дефіцит кадрів для комплектування правоохоронних органів вже піднімається питання в наукових публікаціях [162, с. 55-56], і це є дійсно серйозним викликом для влади.

Насамперед слід відзначити, що кадровий резерв для деокупованих територій — це не механічне відтворення традиційних процедур добору персоналу, а цілеспрямована діяльність держави з підготовки фахівців, які відповідають комплексним вимогам безпеки, правопорядку, управління та взаємодії з населенням. Такі вимоги обумовлені специфікою середовища, де одночасно присутні правові вакууми, порушені адміністративні практики, знижений рівень довіри до влади, фрагментарність інституційної присутності держави та наявність гуманітарних потреб.

Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2023 р. № 524 має важливе системоутворювальне значення для формування кадрової основи відновлення державного управління на деокупованих територіях, що безпосередньо впливає на стан публічного порядку та безпеки в цих регіонах. Зазначена постанова спрямована на розв'язання проблеми кадрового вакууму в органах державної влади на деокупованих територіях України та забезпечення їх оперативного укомплектування в умовах воєнного стану [163]. Запровадження експериментального резерву дозволяє у стислі строки відновити керованість територіями, забезпечити виконання базових управлінських, правових, фінансових і сервісних функцій держави, а також мінімізувати безпекові ризики, пов'язані з добором персоналу в постконфліктному середовищі. Водночас постанова не поширюється на кадрове забезпечення правоохоронних органів і суб'єктів сектору безпеки, обмежуючись формуванням цивільного адміністративного каркасу, який створює необхідні передумови для подальшого забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях.

В якості ще одного прикладу можна навести постанову КМУ від 17 жовтня 2023 р. № 1112, яка затвердила порядок формування кадрового резерву працівників для роботи у закладах освіти на деокупованих територіях України [164], реалізація якого сприяє формуванню професійно стійкого кадрового потенціалу, здатного забезпечити безперервність освіти, інтеграцію превентивних і безпекових заходів у діяльність закладів освіти та комплексне відновлення публічного управління на деокупованих територіях.

Втім, у правоохоронному секторі питання кадрового забезпечення діяльності на деокупованих територіях вирішується за іншою логікою, ніж у цивільних органах державної влади, та не передбачає створення спеціального кадрового резерву за моделлю, закріпленою постановою Кабінету Міністрів України № 524. Так, ключовим інструментом забезпечення готовності персоналу в Національній поліції виступає система професійної підготовки, яка охоплює як первинну професійну підготовку осіб, уперше прийнятих на службу, так і службову підготовку діючого особового складу. Саме через механізми навчання, перепідготовки, тренувань і перевірки професійної придатності забезпечується спроможність працівників поліції виконувати завдання в умовах підвищених безпекових ризиків.

Важливе значення мають зміни, внесені в Закон України «Про Національну поліцію», які зобов'язують поліцейських, які вперше прийняті на службу в поліції, під час проходження спеціальної професійної підготовки пройти також базову загальновійськову підготовку [165]. Ці зміни спрямовані на формування мінімально необхідної готовності особового складу до роботи в небезпечному середовищі в умовах воєнного стану. Наявність базової загальновійськової підготовки на початковому етапі служби дозволяє закладати єдині вимоги до професійної придатності поліцейських, що в подальшому спрощує їх відбір, розподіл і залучення до виконання завдань у районах з підвищеним рівнем ризику, зокрема на деокупованих територіях.

Втім, норма Закону України «Про Національну поліцію» щодо обов'язковості проходження базової загальновійськової підготовки

сформульована імперативно та без диференціації за статтю, тоді як підзаконний нормативно-правовий акт — Порядок проведення базової загальновійськової підготовки громадян України, які здобувають вищу освіту, та поліцейських, затверджений Кабінетом Міністрів України, встановлює добровільний характер проходження такої підготовки для жінок-поліцейських [166]. Така різниця у регулюванні не утворює класичної нормативної колізії, однак свідчить про неповну узгодженість законодавчого та підзаконного рівнів правового регулювання, що зумовлює потребу у доктринальному тлумаченні та можливому уточненні законодавчих формулювань. З метою усунення зазначеної неузгодженості доцільно уточнити диспозицію абзацу третього частини першої статті 73 Закону України «Про Національну поліцію», доповнивши його вказівкою на порядок і умови проходження базової загальновійськової підготовки такого змісту: «Особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, під час проходження спеціальної професійної підготовки зобов'язані пройти також базову загальновійськову підготовку у закладах, в яких вони проходять спеціальну професійну підготовку, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.»

Водночас з огляду на тривалу дію правового режиму воєнного стану та підвищений рівень ризиків поліцейської служби, у науковій площині можливе обговорення доцільності запровадження обов'язкового проходження базової загальновійськової підготовки жінками-поліцейськими, які вперше приймаються на службу. Така пропозиція має дискусійний характер і потребує окремого законодавчого обґрунтування з урахуванням принципів пропорційності, гендерної рівності та специфіки поліцейської діяльності, що не дозволяє розглядати її як безумовно необхідну, але водночас не виключає можливості її реалізації у разі подальшого ускладнення безпекової ситуації.

Запровадження обов'язкової базової загальновійськової підготовки для поліцейських, у тому числі уточнення законодавчого формулювання щодо порядку її проходження, поєднує в собі адміністративно-правовий і організаційний напрями вдосконалення забезпечення публічної безпеки,

оскільки одночасно змінює нормативну базу та практику професійної підготовки особового складу.

Поряд із підготовкою важливу роль відіграють механізми службового переміщення, відрядження та ротації особового складу працівників НПУ та інших правоохоронних органів. Для швидкого розгортання правоохоронної присутності на деокупованих територіях використовується практика направлення підрозділів або службових груп на визначений строк з подальшою ротацією, що відповідає природі поліцейської служби як безперервної професійної діяльності. Такі механізми забезпечують необхідну оперативність і гнучкість управління.

Ще у 2020 році було створено кадровий резерв поліції: на Донеччині, за словами керівництва МВС, заздалегідь підготували 730 поліцейських, які пройшли спеціальні тренінги для роботи на деокупованих територіях [167]. Однак подальший розвиток подій показав обмеженість такого підходу. Практика деокупації у 2022–2023 роках засвідчила, що заздалегідь сформований кадровий резерв не завжди відповідає реальним потребам служби в умовах воєнного стану. Практика показала: разові тренінги і ситуативні «резерви» не замінюють сталого механізму формування компетентностей під завдання деокупації (високі ризики, нестача інфраструктури, потреба швидко масштабувати спроможності). Це свідчить про те, що в правоохоронній сфері більш дієвими є гнучкі механізми службової підготовки, ротації та швидкого донавчання особового складу під конкретні завдання, а не формування довгострокового резерву, підготовленого заздалегідь і без урахування динаміки воєнних загроз. Тому акцент поступово змістився на інституційне вбудовування «воєнних» і технологічних модулів у систему підготовки та службового навчання поліцейських.

Варто відмітити, що у професійному навчанні поліцейських, зокрема у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, останніми роками значна увага стала приділятися розвитку прикладних компонентів підготовки та їх більш тісному поєднанню

з реальними завданнями поліцейської діяльності [168; 169]. Зміст освітніх програм уточнюється з урахуванням сучасних безпекових викликів, що зумовлює розширення навчання з тактики дій у складних умовах, використання технічних засобів, зокрема безпілотних літальних апаратів, а також відпрацювання алгоритмів реагування на типові для деокупованих територій ситуації. У сучасних умовах підготовка правоохоронців потребує оновлення змісту навчальних програм, зокрема шляхом упровадження технологій дистанційного спостереження, застосування безпілотних літальних апаратів для тактичного та розвідувального відпрацювання, а також інтеграції мультимедійних і інтерактивних методик у процес вогневої підготовки [170, с. 371] Такий підхід спрямований на формування у майбутніх поліцейських стійких професійних навичок, необхідних для виконання службових завдань в умовах воєнного стану, без заперечення значення теоретичної підготовки як базової складової професійного навчання.

Крім безпосереднього навчання для формування відповідних навичок потрібно змінити підходи до службової підготовки поліцейських. Ми погоджуємося з науковцями, які наголошують на необхідності практичного посилення службової підготовки поліцейських з урахуванням умов воєнного стану та виконання стабілізаційних завдань. Зокрема, пропонується розширити підготовку з тактичної медицини; включити до тактичної підготовки відпрацювання навичок керування службовим транспортом у складних умовах, застосування спеціальної техніки, технічних засобів і спеціалізованого програмного забезпечення, у тому числі тактики використання безпілотних літальних апаратів; забезпечити навчання діям у разі загроз, пов'язаних із джерелами іонізуючого випромінювання; оновити фізичну підготовку з орієнтацією на військово-прикладні навички та витривалість, передбачивши імплементацію стандартів НАТО шляхом перегляду нормативів, типових програм і використання досвіду Збройних сил України; а також запровадити системне навчання базовим елементам загальновійськової підготовки [171, с. 188-192], необхідним для ефективного

виконання поліцейських завдань у період воєнного стану та на деокупованих територіях.

На наш погляд, важливим напрямом удосконалення службової підготовки поліцейських в умовах деокупації є підготовка до роботи з населенням у постконфліктному середовищі. Така підготовка має охоплювати формування навичок професійної комунікації з мешканцями деокупованих територій, зокрема в частині виявлення можливих ознак колабораційної поведінки із неухильним дотриманням стандартів прав людини, роботи з психологічно травмованими громадянами, реагування на інформаційні провокації та деескалації соціальних і міжособистісних конфліктів. Як зазначають спеціалісти, психологічна підтримка осіб, які пережили окупацію, залишається необхідною навіть через пів року, оскільки такі події мають відчутні психологічні та соціальні наслідки, що впливають на психічний стан, міжособистісні стосунки та якість життя [172, с. 72]. Повномасштабна війна істотно впливає на емоційний стан та ціннісні орієнтації мешканців деокупованих територій. Дослідження свідчать, що у громадян, які пережили окупацію (особливо у середньо- та старшівікових групах), емоційні реакції є більш загостреними [173, с. 711]. З огляду на зазначене, практична орієнтація зазначеного напрямку безпосередньо впливає на стан публічного порядку та рівень довіри населення до поліції в перехідний період.

Практична реалізація зазначених напрямів можлива шляхом інтеграції відповідних прикладних модулів до системи службової та професійної підготовки поліцейських. Підготовка до роботи з населенням у постконфліктному середовищі може здійснюватися через спеціалізовані навчальні курси та тренінги, що передбачають відпрацювання типових комунікаційних ситуацій, характерних для деокупованих територій, із використанням ситуаційного моделювання, рольових сценаріїв і аналізу практичних кейсів. Доцільним є залучення до такого навчання психологів, фахівців з медіації та представників громадських організацій, які мають досвід роботи з травмованими спільнотами.

Окремої уваги потребує навчання управлінню безпековими ризиками та прийняттю рішень в умовах невизначеності, що є типовим для діяльності поліції на деокупованих територіях. Доцільним є розвиток у поліцейських здатності до оперативної оцінки ризиків, прогнозування розвитку ситуації, прийняття обґрунтованих рішень і усвідомлення відповідальності за них у нестандартних та кризових умовах. Навчання управлінню безпековими ризиками та прийняттю рішень в умовах невизначеності доцільно реалізовувати у форматі сценарних і командно-штабних тренувань, побудованих на реальних або типових ситуаціях деокупації (звернення громадян, інформаційні провокації, загрози диверсійного характеру, дефіцит ресурсів). Такі тренування мають бути спрямовані не лише на відпрацювання алгоритмів дій, а й на формування навичок прогнозування, розподілу відповідальності та оцінки наслідків управлінських рішень.

В умовах гібридних загроз актуальним є також інтеграція в службову підготовку поліцейських елементів цифрової та інформаційної безпеки. Як слушно зазначають науковці, поліцейським потрібно навчитися ідентифікувати тонкі ознаки маніпулятивних повідомлень, розуміти механізми їхнього поширення та ефективно використовувати інструменти для їхньої нейтралізації [174, с. 472]. Йдеться не лише про технічні аспекти використання сучасних засобів, а й про формування навичок інформаційної стійкості, протидії дезінформації, захисту службової інформації та безпечної роботи з цифровими ресурсами під час виконання поліцейських завдань. Інтеграція елементів цифрової та інформаційної безпеки може здійснюватися шляхом включення до навчальних програм практичних занять із протидії дезінформації, захисту службових даних, безпечної роботи з цифровими платформами та інформаційно-аналітичними системами. Особливу увагу доцільно приділяти відпрацюванню дій поліцейських в умовах інформаційних атак і маніпулятивних впливів, що супроводжують процеси відновлення державного управління на деокупованих територіях.



Окремим організаційним напрямом удосконалення забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях є розвиток мобільних форм поліцейської присутності, які дозволяють компенсувати руйнування стаціонарної інфраструктури та забезпечити доступність поліцейських послуг для населення. Мобільні правоохоронні підрозділи та виїзні сервісні бригади – ще один сучасний метод роботи в регіонах, де стаціонарна інфраструктура зруйнована. Наприклад, на Харківщині після звільнення частина відділків поліції залишалася непридатною через цілеспрямовані удари ворога. Для заповнення цієї прогалини було організовано пересувні пункти поліції – мобільні станції, що надають поліцейські послуги населенню на місцях [175].

В умовах деокупації значної частини територій України забезпечення публічної безпеки і порядку відбувається за відсутності або суттєвого обмеження функціонування стаціонарної поліцейської інфраструктури. Руйнування адміністративних будівель, інженерних мереж та транспортної логістики унеможлиблює негайне відновлення повноцінної мережі територіальних підрозділів поліції, водночас не усуває потреби населення у постійній присутності правоохоронних органів та доступі до поліцейських послуг. За таких умов класичні форми діяльності поліції, зокрема виїзди нарядів патрульної поліції або слідчо-оперативних груп, не забезпечують належного рівня публічного порядку, оскільки мають переважно реактивний, а не сервісно-превентивний характер.

Юридична природа завдань поліції, визначених Законом України «Про Національну поліцію», передбачає не лише реагування на правопорушення, а й надання поліцейських послуг, превенцію, комунікацію з населенням та підтримання постійної присутності держави у публічному просторі. У постконфліктному середовищі деокупованих територій саме ці функції набувають пріоритетного значення, оскільки спрямовані на відновлення керованості, зниження соціальної напруги та формування довіри до державних інституцій. Відсутність стаціонарних підрозділів поліції у таких громадах

створює фактичний розрив між формальною наявністю повноважень поліції та реальними можливостями їх реалізації.

З огляду на це мобільні підрозділи поліції доцільно розглядати не як тимчасову організаційну імпровізацію, а як окремий інструмент реалізації повноважень поліції в умовах зруйнованої інфраструктури та поступового відновлення територій. Їх функціональне призначення полягає у забезпеченні регулярної та доступної присутності поліції, прийомі заяв і повідомлень, здійсненні первинних превентивних заходів, комунікації з населенням і органами місцевої влади, а також у зборі інформації про безпекові ризики на місцевому рівні. Саме така форма діяльності дозволяє компенсувати відсутність відділень поліції без перевантаження патрульних та слідчих підрозділів.

Чинне законодавство загалом дозволяє поліції здійснювати зазначені функції, однак не містить спеціалізованого регулювання щодо мобільних форм надання поліцейських послуг. Це зумовлює фрагментарність практики, залежність від управлінських рішень на місцях та відсутність єдиних стандартів діяльності. У нормативно-правовій площині це потребує деталізації правового статусу мобільних пунктів поліції та встановлення єдиних стандартів їх діяльності.

З метою забезпечення системності та правової визначеності доцільним є прийняття відомчого нормативно-правового акту МВС або НПУ, яким має бути: визначено правовий статус мобільних підрозділів поліції; закріплено умови їх застосування, зокрема на деокупованих територіях, де стаціонарні підрозділи зруйновані або ще не відновлені; встановлено типовий перелік поліцейських послуг і превентивних заходів, що можуть надаватися у мобільному форматі; врегульовано порядок взаємодії з військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки; визначено вимоги до підготовки персоналу та матеріально-технічного забезпечення мобільних підрозділів.

В умовах деокупованих територій організаційний напрям адміністративно-правового забезпечення публічного порядку та безпеки передбачає модернізацію інституційних спроможностей суб'єктів публічної безпеки через запровадження технологічних рішень, спрямованих на мінімізацію ризиків для населення та персоналу. Одним із ключових викликів стабілізаційного періоду є наявність мінування та вибухонебезпечних залишків, що створюють тривалий ризик для громадян, ускладнюють доступ до інфраструктури та гальмують відновлення територій. У зв'язку з цим органи державної влади, зокрема ДСНС України, впроваджують комплекс інноваційних технологій для гуманітарного розмінування, включно з використанням роботизованих машин, дронів з магнітометрами, супутниковий моніторинг та підводні безпілотні системи для пошуку й розмінування вибухівки [176]. Такі технології інтегруються у систему адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки не як самодостатній технічний компонент, а як елемент організаційної спроможності, що дає змогу пришвидшити стабілізаційні заходи, зменшити залучення людських ресурсів до небезпечних робіт та забезпечити безпечний доступ населення до публічних просторів. За офіційними даними ДСНС, застосування спеціалізованої техніки дозволило очистити понад 3 тис. гектарів територій у Херсонській, Миколаївській, Донецькій та Харківській областях [176], що підтверджує релевантність такого напрямку для адміністративного забезпечення безпеки в зоні деокупації.

Організаційно цей напрям потребує розбудови єдиної системи управління інформацією щодо вибухонебезпечного забруднення територій, координації між суб'єктами (ДСНС, військові формування, місцеві адміністрації, НПУ), а також створення умов для інтеграції спеціалізованих технологій у нормативно визначені процедури реагування. Зокрема, застосування безпілотних систем і роботизованих платформ корелює з вимогою забезпечення пропорційності, безпеки персоналу та пріоритету

охорони життя і здоров'я громадян як базових принципів публічної адміністрації під час здійснення стабілізаційних заходів.

Таким чином, технологічне забезпечення гуманітарного розмінування розглядається як складова організаційного напрямку адміністративно-правового механізму публічної безпеки, що спрямований на своєчасне усунення загроз життю та здоров'ю населення, створення умов для відновлення критичної інфраструктури та повернення нормальної життєдіяльності на деокупованих територіях. У перспективі даний напрям потребує нормативно визначеного статусу в системі планування та реалізації стабілізаційних заходів, що забезпечить його інтеграцію в загальнодержавні стратегії відновлення та дозволить системно залучати технологічні ресурси держави й міжнародних партнерів.

Технологічний компонент адміністративно-правових та організаційних напрямів удосконалення забезпечення публічної безпеки проявляється також у впровадженні систем відеомоніторингу, ситуаційних центрів та інтелектуальної відеоаналітики, що змінюють як інструментарій роботи поліції, так і вимоги до нормативного регулювання обробки даних.

До сучасних методів забезпечення публічної безпеки, зокрема на деокупованих територіях, належить активне використання інформаційних технологій у діяльності правоохоронних органів. Як слушно обґрунтовує Е. Рижков, застосування методів аналізу великих масивів даних, інтелектуальної відеоаналітики та елементів штучного інтелекту в діяльності ситуаційних центрів дає змогу здійснювати раннє виявлення ризиків, прогнозувати розвиток подій та підвищувати ефективність превентивного реагування [175, с. 67]. Зазначені технології розглядаються не як самостійний засіб боротьби зі злочинністю, а як інструмент аналітичної підтримки управлінських рішень у сфері публічної безпеки. Як зазначає науковець, автоматизована відеоаналітика в сучасних ситуаційних центрах базується на використанні алгоритмів штучного інтелекту та глибинного навчання, що забезпечують розпізнавання облич, рухів, об'єктів і потенційно небезпечних ситуацій у

режимі реального часу. Такі системи здійснюють автоматичну класифікацію подій, виявляють нестандартні та підозрілі сценарії поведінки, скорочують час реагування та підвищують ефективність прийняття управлінських рішень. Ключовою умовою їх результативності є інтеграція з іншими інформаційними ресурсами та базами даних правоохоронних органів, що дозволяє формувати цілісну аналітичну картину безпекової ситуації [177, с. 66].

Варто зазначити, що НПУ активно впроваджує це у свою діяльність. У сфері публічного порядку поступово розвиваються системи моніторингу, такі як апаратно-програмні комплекси «Безпечне місто». Наприклад, станом на липень 2025 року у Запорізькій області вже функціонують 846 камер у системі «Безпечне місто», що значно посилює спроможність поліції контролювати ситуацію та оперативно реагувати на правопорушення. Наразі відбувається процес впровадження програмного забезпечення «BriefCam Video Analytics Platform» — інноваційного інструменту для відеоаналітики, що використовує алгоритми штучного інтелекту, завдяки якому правоохоронці зможуть швидко переглядати, аналізувати та структурувати відеозаписи, виявляти об'єкти, події, а також підозрілу чи протиправну поведінку громадян [178].

Система «Безпечне місто» в Україні перебуває у фазі активного становлення та вже демонструє практичну результативність у сфері транспортного контролю. Водночас, у порівнянні з передовими міжнародними практиками, фіксуються окремі технічні, нормативні та організаційні прогалини. Важливо, що українська модель зберігає потенціал гнучкої адаптації із врахуванням чужого досвіду та мінімізацією ризику повторення помилок. З цією метою доцільним видається формування національної платформи Smart Security, розроблення етичного кодексу цифрового моніторингу, розвиток штучного інтелекту й кіберзахисту, а також забезпечення прозорості комунікації з громадськістю щодо функціонування системи [179, с. 373].

Розгортання систем відеомоніторингу та ситуаційної аналітики на деокупованих територіях доцільно визначати пріоритетним напрямом

відновлення публічної безпеки з огляду на специфіку перехідного періоду. У таких населених пунктах одночасно спостерігається дефіцит стаціонарної поліцейської інфраструктури, підвищений рівень безпекових ризиків та необхідність швидкого відновлення керованості публічним простором. Системи типу «Безпечне місто» дозволяють частково компенсувати обмежену фізичну присутність поліції, підвищити ефективність превентивної діяльності та забезпечити оперативну фіксацію подій у місцях масового перебування людей і на об'єктах відновлюваної критичної інфраструктури.

Варто зазначити, що в 2025 році у Верховній Раді України зареєстровано законопроект № 11031 щодо запровадження системи відеомоніторингу стану публічної безпеки, розроблений МВС спільно з НПУ. Документ визначає єдині функціональні та технічні вимоги до побудови систем відеомоніторингу на державному, регіональному та місцевому рівнях, правила інформаційного обміну між суб'єктами та механізми захисту інформації, зокрема персональних даних. Наразі положення законопроекту перебувають на стадії фахового обговорення. У разі впровадження законодавчих новацій сучасні системи відеоспостереження, інтегровані з аналітичними інструментами та алгоритмами штучного інтелекту, потенційно здатні забезпечити оперативну ідентифікацію загроз, підвищити ефективність розслідування правопорушень, мінімізувати людський чинник і корупційні ризики, покращити міжвідомчу координацію та посилити реагування на надзвичайні ситуації [180].

Упровадження систем відеомоніторингу та автоматизованої аналітики на деокупованих територіях супроводжується низкою об'єктивних обмежень, що потребують системного врегулювання. Удосконалення адміністративно-правового регулювання в цій сфері передбачає встановлення чітких вимог до енергетичної стійкості, кіберзахисту, режиму доступу до відеоданих та уніфікації технічних стандартів функціонування таких систем.

По-перше, нестабільність енергопостачання та телекомунікаційної інфраструктури істотно знижує ефективність функціонування таких систем. У зв'язку з цим доцільно нормативно закріпити вимоги щодо їх

енергонезалежності, зокрема використання резервних джерел живлення, локального зберігання відеоданих із подальшою синхронізацією та забезпечення пріоритетного підключення ключових вузлів до відновлених мереж зв'язку.

По-друге, підвищені кіберризики зумовлюють необхідність встановлення мінімальних стандартів кіберзахисту систем відеомоніторингу, включаючи сегментацію мереж, багаторівневий контроль доступу, журналювання дій користувачів і регулярне оновлення програмного забезпечення. Доцільним є також визначення відповідального підрозділу (або посадової особи) за адміністрування та інформаційну безпеку таких систем на рівні територіальних органів поліції.

По-третє, використання відеоспостереження в публічному просторі актуалізує ризики порушення права на приватність і зниження довіри населення до правоохоронних органів. Так, опитування НДІ публічної політики і соціальних наук засвідчило, що 95% приватних власників камер виступають проти їх підключення до централізованих систем відеоспостереження [181, с. 91]. З метою мінімізації ризиків пропонується уніфікувати на підзаконному рівні правила доступу до відеоданих, строки їх зберігання, підстави для перегляду та використання, а також передбачити механізми аудиту доступів і дисциплінарної відповідальності за зловживання. Важливим доповненням має стати прозора комунікація з громадою щодо цілей і меж застосування таких систем.

По-четверте, відсутність єдиних технічних і організаційних стандартів призводить до фрагментації систем відеомоніторингу на рівні територіальних громад, що ускладнює їх інтеграцію з ситуаційними центрами та діяльністю поліції. У цьому контексті доцільним є запровадження типових вимог до мінімального функціоналу, форматів даних, інтерфейсів інтеграції та порядку зберігання інформації, що забезпечить сумісність і масштабованість рішень.

По-п'яте, ефективність таких систем знижується у разі їх розгортання без належного фінансового планування. З огляду на це пропонується перейти

від підходу одноразових закупівель до планування повного життєвого циклу систем відеомоніторингу, що включає обслуговування, оновлення обладнання, оплату каналів зв'язку, підготовку операторів і технічну підтримку. Додатковим ресурсом може слугувати міжнародна технічна допомога за умови дотримання вимог сумісності з національними стандартами безпеки. При цьому важливо враховувати, що обмежене фінансування вимагає ретельного контролю за використанням коштів і ускладнює впровадження сучасних технологій [182, с. 147].

Крім того, серед викликів фахівці називають також непередбачуваність загроз: цільові кібератаки, DDoS-атаки, фішинг, зловмисне програмне забезпечення, програми-вимагачі, компрометація корпоративної електронної пошти, внутрішні загрози, неумисне розголошення, витік даних; конфіденційність: передача даних на зовнішні сервери має ризики втрати інформації чи порушення її конфіденційності; відсутність належних заходів захисту критичних даних та єдиних стандартів для безпечного хмарного зберігання даних; критичні затримки часу реагування на кібер-інциденти, відсутність реагування в реальному часі [183, с. 116].

Таким чином, запропоновані у цьому підрозділі адміністративно-правові напрями (законодавче закріплення поняття деокупованих територій, уточнення вимог до базової загальновійськової підготовки поліцейських, нормативне врегулювання статусу мобільних підрозділів поліції, встановлення стандартів функціонування систем відеоспостереження та відеоаналітики) у поєднанні з організаційними напрямками (формування кадрового резерву, удосконалення професійної підготовки та службової ротації, розвиток мобільних форм поліцейської присутності, впровадження ризик-орієнтованих та технологічних підходів до роботи) створюють цілісну модель вдосконалення забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях України. Вони спрямовані на підвищення спроможності держави реагувати на комплекс постконфліктних загроз,



забезпечуючи водночас дотримання прав людини, відновлення довіри населення та стійкість правопорядку.

### **3.2. Шляхи вдосконалення адміністративно-правових механізмів взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях**

Ефективне забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях залежить не лише від удосконалення повноважень окремих органів публічної влади, а й від якості їх взаємодії в умовах багаторівневого управління. Як ми вже зазначали, постконфліктний простір характеризується множинністю суб'єктів безпеки, фрагментарністю інституційної присутності держави, значною роллю місцевого самоврядування та громадянського суспільства, що зумовлює потребу у чітких адміністративно-правових механізмах координації їх дій. Саме тому вдосконалення взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку має спиратися на нормативне закріплення процедур спільного планування, реалізації та моніторингу безпекових заходів із урахуванням європейських підходів до багаторівневого врядування і партнерства. Важливим зовнішнім орієнтиром для формування таких механізмів виступають положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, які визначають рамки регіональної політики, розвитку відсталих територій і територіального співробітництва у тісному зв'язку з інституціоналізацією горизонтальної взаємодії між державними органами, місцевим самоврядуванням, економічними структурами та громадянським суспільством [94]. Саме ці положення слугують базою для подальшого визначення шляхів удосконалення адміністративно-правових механізмів взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях України.

Інституціоналізація багаторівневої взаємодії у сфері безпеки, передбачена положеннями Угоди, орієнтує українське законодавство на

забезпечення сталого горизонтального партнерства між державними органами, місцевими органами самоврядування та представниками громадянського суспільства. Виконання цих зобов'язань передбачає нормативне закріплення процедур спільного планування, реалізації й моніторингу заходів у сфері публічної безпеки.

Таким чином, Угода про асоціацію задає не лише політико-інтеграційний вектор, а й формує нормативну базу для переосмислення системи забезпечення публічного порядку на деокупованих територіях як багаторівневої, інклюзивної та партисипативної. Відмова від виключно централізованої моделі управління на користь мережевих механізмів взаємодії відповідає сучасним європейським стандартам регіонального врядування та дозволяє Україні вибудовувати безпекову політику, чутливу до локального контексту, потреб населення та принципів верховенства права.

З урахуванням цього забезпечення публічного порядку на деокупованих територіях розглядається не лише як діяльність окремих інституцій, а як узгоджена мережа дій, спрямована на відновлення суспільної довіри, дотримання прав людини та формування спільної відповідальності за безпеку. Її особливістю є поєднання силового, адміністративного, комунікаційного та гуманітарного вимірів — від розмінування й охорони об'єктів до психологічної підтримки населення, інформування громад та залучення міжнародних партнерів.

Таким чином, взаємодія правоохоронних органів, державних інституцій, громадськості та міжнародних організацій постає не як технічний елемент післявоєнного врегулювання, а як нова модель публічного управління безпекою, що поєднує централізоване керівництво з принципом субсидіарності, європейські стандарти належного врядування та чутливість до локального контексту.

Державна політика України у сфері відновлення та розвитку територій, постраждалих внаслідок російської агресії, зазнала еволюційних змін — від фрагментарних заходів з відбудови окремих інфраструктурних об'єктів у

період 2014–2022 років до спроб формування стратегічних програм після початку повномасштабного вторгнення у 2022 році. Попри позитивні зрушення, характерною рисою нинішньої державної політики залишається відсутність комплексного, системно закріпленого підходу до процесу відновлення деокупованих територій. Залишається неузгодженою структура взаємодії між центральними та місцевими органами влади, відсутні затверджені стандарти оцінки потреб та пріоритетності заходів у постконфліктних регіонах. Як зазначає аналітик Лабораторії законодавчих ініціатив Т. Лукеря, до відновлення деокупованих територій України не може бути універсального підходу, оскільки громади мають різні масштаби пошкоджень, різний людський та фінансовий ресурси, перебували у тимчасовій окупації росії протягом різних часових періодів. Втім необхідний скоординований процес на державному рівні, що має забезпечити певний алгоритм оцінки ситуації на місцях та визначення першочергових завдань для місцевої влади, який можна адаптувати до кожної конкретної ситуації [184].

Погоджуючись із позицією автора, слід підкреслити, що реалізація політики відновлення деокупованих громад потребує чітко скоординованої взаємодії між усіма задіяними суб'єктами — органами центральної та місцевої влади, профільними міністерствами, правоохоронними органами, міжнародними організаціями, а також громадянським суспільством. Комплексний характер викликів, що стоять перед деокупованими територіями (економічна, гуманітарна, безпекова, соціальна криза), обумовлює необхідність інтегрованого управління процесами відновлення.

Ефективність відновлення правопорядку на деокупованих територіях України залежить від рівня правової визначеності, чіткості процедур та достатнього ресурсного забезпечення взаємодії суб'єктів публічної безпеки. На практиці реалізація цієї взаємодії ускладнюється фрагментарним нормативним регулюванням, відсутністю єдиних процедур обміну інформацією і координації дій, дублюванням повноважень між органами, нерівномірним розподілом ресурсів на місцях, а також недостатнім

залученням громадськості до формування безпекових рішень. У зв'язку з цим напрями вдосконалення адміністративно-правових механізмів взаємодії доцільно зосереджувати на нормативному, організаційно-процедурному, інформаційно-аналітичному та кадрово-ресурсному рівнях. Розглянемо їх докладніше.

Передусім потребує подальшого розвитку нормативна визначеність взаємодії як самостійного предмета правового регулювання. Чинне законодавство України (зокрема закони України «Про Національну поліцію», «Про правовий режим воєнного стану», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про військово-цивільні адміністрації») містить окремі норми щодо координації дій органів публічної влади та правоохоронних органів, однак не формує цілісної моделі взаємодії саме в умовах деокупованих територій. У цьому контексті доцільним є нормативне закріплення узгодженої рамки взаємодії, яка б визначала поняття, принципи, форми та рівні взаємодії, а також чітко окреслювала суб'єктний склад взаємодії — правоохоронні органи, військові адміністрації та органи місцевого самоврядування, соціальні служби та громадські організації.

Цікавою є думка дослідників, які зазначають, що, дослідження правового регулювання взаємодії органів (підрозділів) Національної поліції з органами місцевого самоврядування та аналіз позицій, представлених у науковій літературі, свідчать про відсутність потреби у прийнятті окремого спеціального нормативно-правового акта, який би визначав порядок такої взаємодії. Наголошується, що відповідні питання вже частково врегульовані чинними нормативно-правовими актами, а дублювання їх положень є недоцільним. Науковці підкреслюють, що правове забезпечення взаємодії в сфері публічної безпеки та порядку охоплює широкий спектр аспектів, частина з яких має визначатися на рівні закону, а інша — на рівні загальнодержавних та локальних підзаконних актів. У зв'язку з цим пропонується не створення єдиного порядку взаємодії, а поетапне усунення наявних прогалин та недоліків у чинному законодавстві. З урахуванням поширеної практики укладання

меморандумів про співробітництво між підрозділами Національної поліції та органами місцевого самоврядування, дослідники пропонують законодавчо закріпити можливість укладення територіальними органами поліції та органами місцевого самоврядування угод про взаємодію і координацію діяльності (із внесенням відповідних доповнень до законів України «Про Національну поліцію» та «Про місцеве самоврядування в Україні»). На їх думку, такий підхід створює належне нормативне підґрунтя для наявної практики та сприятиме її подальшому розвитку [185, с. 196-197].

На наш погляд, окреслена позиція є дискусійною. Передусім тому, що меморандуми про співробітництво, які пропонуються як інструмент правового оформлення взаємодії, не належать до числа нормативно-правових актів, не створюють юридично обов'язкових приписів і мають переважно декларативний характер. Меморандум є документом, що фіксує наміри сторін, їх позиції або окремі аспекти взаємодії (зокрема у дипломатичній або інвестиційній практиці). Водночас, на відміну від договору чи угоди, меморандум не наділений обов'язковою юридичною силою та не тягне за собою правових наслідків у випадку невиконання його положень [186]. Вони не встановлюють відповідальності за невиконання взятих сторонами зобов'язань, не визначають процедурних гарантій реалізації домовленостей, а їхній зміст суттєво залежить від політичної волі та поточної управлінської ситуації на місцях. За таких умов меморандуми не можуть розглядатися як надійний механізм регулювання взаємодії у сфері публічної безпеки та порядку, що потребує чітких, передбачуваних та юридично захищених форм координації.

Таким чином, попри доцільність поступового вдосконалення чинного законодавства без створення спеціального комплексного акта, питання правової визначеності, ієрархічної узгодженості та відповідальності за невиконання взаємних зобов'язань потребують додаткового нормативного врегулювання, що виходить за межі інструменту меморандумів.

Доцільність нормативного врегулювання взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях підтверджується наявністю в національному праві позитивного прикладу міжвідомчої координації, закріпленого в Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 р. № 658 [187]. Зазначений Порядок є прикладом ефективної моделі адміністративно-правового регулювання взаємодії, яка забезпечує чітке визначення суб'єктного складу, форм та процедур координації дій, а також механізмів обміну інформацією між органами публічної влади та іншими залученими суб'єктами. Практика застосування зазначеної постанови свідчить, що уніфікація процедур взаємодії на підзаконному рівні дозволяє мінімізувати дублювання повноважень, забезпечити своєчасне реагування та підвищити узгодженість дій різних органів у чутливій сфері публічної політики. Важливою перевагою цього Порядку є поєднання чітких процедурних приписів (алгоритмів дій, строків інформування, форм документального оформлення) з гнучкістю застосування з урахуванням конкретних умов і потреб відповідних територій.

З огляду на зазначене, видається обґрунтованим застосування аналогічного адміністративно-правового підходу до врегулювання взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях України. З огляду на комплексний характер процесів деокупації та множинність суб'єктів, залучених до відновлення державної влади, правопорядку й життєдіяльності громад, доцільним, на наш погляд, є прийняття «Порядку взаємодії суб'єктів публічного управління на деокупованих територіях України». Такий підзаконний нормативно-правовий акт має встановити єдині організаційні та процедурні засади координації дій органів виконавчої влади, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, соціальних служб, а також громадських організацій у постокупаційний період.

Запровадження зазначеного Порядку дозволить подолати фрагментарність чинного регулювання взаємодії, забезпечити узгодженість управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях, а також створити правові умови для інституціоналізації міжвідомчої та міжсекторальної взаємодії на деокупованих територіях.

Подібна думка знаходить відображення і в інших науковців. Так, з метою вдосконалення взаємодії правоохоронних органів ряд дослідників пропонують прийняття окремого нормативно-правового акту в цій сфері. Зокрема, з метою належної організації взаємодії суб'єктів сектору безпеки й оборони щодо забезпечення національної безпеки пропонується розробити уніфікований законодавчий акт «Про організацію та здійснення взаємодії суб'єктів сектору безпеки й оборони щодо забезпечення національної безпеки» [188, с. 134].

Другий напрям удосконалення адміністративно-правових механізмів взаємодії тісно пов'язаний із першим і полягає у стандартизації процедур взаємодії шляхом прийняття спеціального підзаконного нормативно-правового акта, що регламентує взаємодію правоохоронних органів на деокупованих територіях України. На деокупованих територіях одночасно діють різні суб'єкти сектору безпеки – НПУ, НГУ, ДСНС, підрозділи Міністерства оборони, тощо. Щоб уникнути дублювання або прогалин, потрібне чітке нормативне розмежування їхніх функцій і механізми координації. Дослідники відзначають, що функціональне навантаження НГУ зростає (охорона публічної безпеки, стратегічних об'єктів, участь у стабілізаційних операціях тощо), що вимагає оновлення законодавчої бази, чіткого закріплення повноважень НГУ та вдосконалення міжвідомчої координації між нею, ЗСУ, НПУ та іншими структурами [189, с. 138].

Наразі чинне законодавство містить лише розрізнені норми, які визначають окремі аспекти координації діяльності НПУ, органів прокуратури, підрозділів ДПСУ та інших правоохоронних органів, однак не встановлює єдиних процедур спільних дій у постокупаційний період. У цьому контексті доцільним є прийняття окремого підзаконного нормативно-правового акту

«Про затвердження Порядку взаємодії правоохоронних органів щодо забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях України», який би визначав уніфіковані алгоритми координації дій правоохоронних органів у типових безпекових ситуаціях. Такий Порядок має врегулювати процедури первинної стабілізації після деокупації, обмін оперативною інформацією, документування правопорушень і воєнних злочинів, охорону публічного порядку та критичної інфраструктури, а також взаємодію під час реагування на надзвичайні ситуації. Запровадження спеціального Порядку взаємодії правоохоронних органів дозволить забезпечити єдність правозастосовної практики, уникнути дублювання повноважень, підвищити оперативність реагування та прозорість управлінських рішень. Прийняття зазначеного акту створить належні правові умови для процедурної визначеності взаємодії правоохоронних органів саме в умовах деокупованих територій та сприятиме підвищенню ефективності відновлення правопорядку у постокупаційний період.

Наступним напрямом вдосконалення адміністративно-правових механізмів взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях є інституційне закріплення місцевих платформ взаємодії. Оскільки місцеве самоврядування є необхідним атрибутом кожної демократичної держави сучасності [190, с. 397], окрім налагодження ефективної взаємодії правоохоронних органів на перехідному етапі від військових адміністрацій до відновлення місцевого самоврядування важливо налагодити дієву співпрацю між державною владою та населенням.

Слід підкреслити, що більшість завдань і заходів, необхідних для реінтеграції деокупованих територій, розвитку їх людського потенціалу та підвищення економічної спроможності, перебувають у сфері повноважень органів місцевого самоврядування та територіальних громад [191, с. 62]. Умови воєнного стану обмежують низку демократичних процесів (вибори, діяльність місцевих рад), проте експерти наполягають на залученні громадськості до ухвалення рішень навіть у цей період. Зокрема,



запропоновано внести до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» окрему статтю, яка визначає особливості участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення під час воєнного стану. Це дозволить збалансувати безпекові потреби і громадські ініціативи: з одного боку – забезпечити порядок і законність, з іншого – врахувати інтереси місцевих жителів.

Після деокупації комунікація влади з громадянами стане ще важливішою, адже довіра може бути підірвана роками окупації. Тому рекомендується створювати громадські ради або інші консультативні органи при військових адміністраціях, проводити роз'яснювальні кампанії, залучати лідерів думок на місцях. Як зазначалося під час фахових обговорень, громадськість здатна допомогти владі ментально повернути людей, особливо там, де української присутності не було багато років. Влада зі свого боку має бути відкритою до співпраці – прозоро інформувати про безпекові заходи, враховувати потреби населення при плануванні відновлення. Налагодження такої взаємодії «влада–громада» підвищить легітимність правоохоронних дій та ефективність відновлення правопорядку [192]. Найпоширенішою і найбільш системною формою взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства нині виступають громадські ради — виборні колегіальні консультативно-дорадчі утворення, покликані забезпечувати участь громадськості в управлінні публічними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю виконавчої влади, налагодження взаємодії з громадськістю та врахування її позиції у процесі формування й реалізації державної гуманітарної політики [193, с. 523-524].

З огляду на специфіку деокупованих громад та особливості роботи з іншими територіальними утвореннями органам місцевого самоврядування слід забезпечувати прозорі механізми комунікації з населенням і залучати громадські організації до процесів відновлення та ухвалення рішень [194, с. 73]. Практика функціонування консультативно-дорадчих органів при військових адміністраціях та органах місцевого самоврядування свідчить про

доцільність формалізації постійно діючих координаційних рад або робочих груп з питань публічної безпеки та відновлення. Такі платформи мають забезпечувати участь представників НПУ, ДСНС, місцевої влади, громадського сектору та, за необхідності, міжнародних партнерів, а також виконувати функції підготовки планів безпеки громад, реалізації локальних безпекових проєктів і моніторингу їх виконання. Саме на цьому рівні можливо ефективно поєднати державну модель охорони правопорядку з підходами безпеки на засадах громади, що сприяє підвищенню довіри населення до органів влади. Зазначений напрям вже показав свою ефективність на Херсонщині. Так, робочі групи з безпеки громад та соціальної згуртованості (Community Security and Social Cohesion Working Groups, CSWGs) були започатковані Програмою розвитку ООН у 2017 році як новий інструмент мобілізації громад у межах Програми ООН з відновлення та розбудови миру. Метою створення цих груп було об'єднання зусиль для підвищення рівня безпеки громад і соціальної згуртованості на територіях, що постраждали внаслідок збройного конфлікту. Робочі групи також виконують функцію консультативно-дорадчого органу місцевої влади, який дозволяє ухвалювати рішення на рівні громади. Це демократичний інструмент, що сприяє налагодженню діалогу в громаді та підвищенню рівня довіри. Робочі групи формують якісно нову динаміку взаємодії органів влади та мешканців громади, трансформуючи саме бачення розвитку громади. Основним фокусом діяльності робочих груп є налагодження міжсекторальних партнерств, а також об'єднання та згуртування максимальної кількості заінтересованих сторін у громаді для спільного вирішення проблем публічної безпеки та відновлення. До складу робочих груп увійшли представники військових адміністрацій, Національної поліції, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, громадських і благодійних організацій, волонтери та інші заінтересовані особи. Ці групи є відкритими діалоговими платформами та консультативно-дорадчими органами місцевої влади, які забезпечують реалізацію рішень громади, а також виступають

інструментом демократичного процесу для побудови діалогу та підвищення рівня довіри [195].

Цілком погоджуючись, що трансформації у житті звільненої громади мають спиратися на активізацію громадянської участі її членів [196, с. 148], варто зазначити, що, попри доведену практичну доцільність створення консультативно-дорадчих органів при військових адміністраціях та органах місцевого самоврядування, їхній реальний вплив на стан публічної безпеки та процеси відновлення громад залишається неоднорідним. Аналіз функціонування таких інституцій свідчить, що в низці випадків їх діяльність набуває формалізованого характеру та зводиться до проведення періодичних засідань без чіткої управлінської логіки, визначених результатів і подальшої імплементації ухвалених рішень. За відсутності належного нормативного та процедурного забезпечення консультативно-дорадчі органи фактично не інтегруються у систему публічного управління, виконуючи радше символічну, ніж координаційно-управлінську функцію.

Формалізація діяльності таких рад і робочих груп зумовлюється низкою системних чинників, серед яких ключовими є нечіткість правового статусу, відсутність обов'язкових для виконання результатів діяльності, розмитість відповідальності між учасниками та орієнтація на процес, а не на досягнення вимірюваних безпекових ефектів. Як зазначають дослідники, попри оновлення нормативно-правової бази щодо діяльності консультативно-дорадчих органів, досі відсутнє однозначне визначення їхнього адміністративно-правового статусу [197, с. 153]. За таких умов координаційні платформи не забезпечують повноцінного зв'язку між аналізом безпекових ризиків, ухваленням управлінських рішень і їх практичною реалізацією на рівні громади.

У цьому зв'язку актуалізується необхідність інституційного переосмислення ролі консультативно-дорадчих органів у механізмі забезпечення публічної безпеки та відновлення. Вони мають розглядатися не виключно як майданчики для міжсекторального діалогу, а як допоміжні елементи системи публічного управління, здатні забезпечувати координацію

дій суб'єктів безпеки, формування спільних управлінських рішень і контроль за їх реалізацією.

У вітчизняній практиці функціонування консультативно-дорадчих органів у сфері публічної безпеки та відновлення на деокупованих територіях простежується тенденція до формалізації їх діяльності, що істотно знижує рівень управлінської дієвості та здатність до впливу на процеси стабілізації. Причини цього явища полягають у нечіткому правовому статусі відповідних органів, відсутності процедурної регламентації підготовки й виконання їх рішень, а також у відсутності уніфікованих вимог до результатів їх діяльності. За таких умов консультативно-дорадчі органи нерідко виконують суто інформаційно-комунікаційні функції, не формуючи управлінського ефекту, який очікується від них у контексті реінтеграції та відновлення правопорядку.

З огляду на ці обставини, обґрунтованою видається пропозиція щодо нормативного упорядкування діяльності зазначених органів шляхом закріплення на підзаконному рівні кола обов'язкових результатів їх діяльності. Йдеться про те, що у перехідний період після деокупації консультативно-дорадчі органи повинні забезпечувати підготовку профілю безпекових ризиків територіальної громади, формування плану безпеки громади, визначення переліку локальних безпекових та відновлювальних заходів, а також оцінку стану реалізації ухвалених рішень. Така пропозиція ґрунтується на логіці переходу від дискусійної моделі діяльності цих органів до результативної моделі, орієнтованої на отримання вимірюваних управлінських результатів та забезпечення підзвітності перед суб'єктами публічної влади й населенням відповідних територій.

Особливого значення у межах цієї проблематики набуває питання персоніфікованої відповідальності за виконання рішень консультативно-дорадчих органів. У зв'язку з цим пропонується нормативно визначити, що кожне рішення дорадчого органу повинно супроводжуватися зазначенням відповідального виконавця, строків виконання та критеріїв оцінювання результативності. Такий підхід дозволяє зняти характерну для міжвідомчої

взаємодії проблему «розподіленої відповідальності» і забезпечує перетворення рекомендацій у практичні управлінські дії. Зазначена пропозиція не суперечить чинній управлінській практиці України та корелює з адміністративними процедурами, які вже використовуються у суміжних сферах публічного управління.

Певної корекції потребує також питання складу консультативно-дорадчих органів. Аналіз практики свідчить, що участь у засіданнях осіб, які не наділені повноваженнями погоджувати управлінські рішення або забезпечувати ресурсну підтримку, призводить до зниження ефективності їх роботи. У цьому зв'язку пропонується забезпечити участь представників органів публічної влади у складі консультативно-дорадчих органів на рівні посадових осіб, уповноважених ухвалювати або погоджувати управлінські рішення. Такий підхід має забезпечити реальний вплив дорадчих механізмів на процеси управління на місцевому рівні та скоротити часові лаги між підготовкою пропозицій та їх імплементацією.

Не менш важливим напрямом удосконалення є запровадження механізмів моніторингу та оцінювання діяльності консультативно-дорадчих органів. Йдеться про те, що об'єктом оцінювання має виступати не кількість проведених засідань, а вплив ухвалених рішень на стан публічної безпеки, реалізацію відновлювальних заходів, а також рівень довіри населення до органів публічної влади. Запровадження таких механізмів узгоджується з принципами належного врядування та може бути реалізовано через локальні акти військових адміністрацій чи органів місцевого самоврядування за умови належного нормативного делегування.

Актуальною представляється й пропозиція щодо впровадження проєктного підходу в діяльності консультативно-дорадчих органів. Спрямовання їх діяльності на реалізацію конкретних безпекових і відновлювальних проєктів забезпечує практичну реалізацію підходів безпеки на засадах громади, сприяє підвищенню довіри населення та формуванню нового комунікаційного простору після деокупації. Такий підхід дає

можливість перетворити консультативно-дорадчі органи з формальних майданчиків для обговорення проблем на дієві елементи локальної безпекової політики.

Узагальнюючи викладене, обґрунтованим видається висновок про необхідність нормативного упорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів через ухвалення Кабінетом Міністрів України підзаконного нормативно-правового акту, яким визначатимуться їх завдання, склад, організація роботи, порядок підготовки та виконання рішень, а також процедури моніторингу та оцінювання. Реалізація цієї пропозиції сприятиме інституціоналізації результатноорієнтованої та підзвітної моделі дорадчої діяльності й зміцнить управлінську спроможність суб'єктів публічної безпеки на деокупованих територіях.

Окремим напрямом вдосконалення адміністративно-правових механізмів взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях виступає створення єдиної інформаційно-аналітичної інфраструктури взаємодії. Чинне законодавство про захист персональних даних та інформаційну безпеку потребує доповнення спеціальними нормами, які б регулювали обмін інформацією між суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях.

Як слушно зазначає Х.П. Ярмачі, якщо у мирний період деяка інформація, наприклад, дані про безвісти зниклих чи загиблих осіб можуть бути відкритими, тоді як за умов воєнного стану вони набувають конфіденційного характеру [198, с. 197]. З огляду на зазначене, доцільним є визначення переліку даних, що можуть передаватися між органами (оперативна обстановка, ризики, об'єкти критичної інфраструктури, маршрути евакуації), режимів доступу до них та впровадження уніфікованих аналітичних зведень і ситуаційних карт як спільної основи для управлінських рішень.

Подібні ідеї прослідковуються і в інших наукових працях. Так, Ю.М. Коломієць наголошує, що ефективність спільної діяльності правоохоронних і військових формувань значною мірою залежить від рівня інформаційної

взаємодії та узгодженості підготовки особового складу. З метою підвищення спроможності суб'єктів публічної безпеки на деокупованих територіях обґрунтованою є інтеграція інформаційних систем НПУ та НГУ шляхом створення уніфікованих каналів обміну оперативною інформацією, що забезпечить своєчасне реагування на внутрішні та зовнішні загрози. Окрім того, проведення систематичних спільних навчань і тренувань поліцейських та військовослужбовців НГУ сприятиме формуванню єдиного підходу до виконання стабілізаційних завдань, підвищенню рівня професійної готовності та узгодженості дій у складних безпекових умовах деокупації [150, с. 106].

Не менш важливим напрямом вдосконалення адміністративно-правових механізмів взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях є кадрово-освітній вимір взаємодії, що передбачає запровадження системи спільної підготовки суб'єктів публічної безпеки до виконання стабілізаційних завдань. Йдеться про регулярні спільні навчання і тренування, формування єдиного підходу до управління на місці події та підготовку персоналу до комунікації з населенням у постокупаційний період. Науковці зазначають, що виконання завдань НПУ та НГУ на прифронтових і деокупованих територіях відбувається в нетипових для цих органів умовах, що зумовлює взаємне проникнення елементів їх професійної діяльності. Зокрема, працівники поліції змушені застосовувати окремі елементи військової тактики, тоді як військовослужбовці НГУ — використовувати розшукові та правоохоронні інструменти. У зв'язку з цим обґрунтовується доцільність розширення форм взаємодії зазначених органів шляхом запровадження системного обміну релевантним досвідом і знаннями, що має реалізовуватися не лише через інформаційний обмін, а й через спеціальні програми спільної підготовки, тренування та навчання, у тому числі із залученням викладацького складу системи МВС. Такий підхід, на думку дослідників, сприятиме підвищенню якості професійної підготовки, скороченню адаптаційного періоду випускників і зростанню ефективності виконання завдань у сучасних безпекових умовах [199, с. 54].

Ми підтримуємо наукову позицію, відповідно до якої специфіка виконання завдань НПУ та НГУ на прифронтових і деокупованих територіях об'єктивно зумовлює необхідність розширення форм їх взаємодії, зокрема у сфері професійної підготовки та обміну досвідом. Водночас доцільним видається інституціоналізувати таку взаємодію шляхом запровадження спільних міжвідомчих програм навчання і тренування, затверджених на рівні МВС, які б передбачали участь як особового складу, так і викладачів відомчих закладів освіти. Реалізація таких програм дозволить забезпечити адаптацію освітнього процесу до реальних умов службово-бойової діяльності, скоротити період професійної адаптації випускників та підвищити ефективність виконання завдань у постокупаційний період.

Взаємодія не може бути ефективною без належного ресурсного забезпечення та прозорих фінансових інструментів. Важливим ресурсом у процесі забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях виступають міжнародні донори та партнерські організації, які забезпечують фінансування заходів у сфері відновлення інфраструктури, розвитку спроможності правоохоронних органів і громад, а також підтримують упровадження проєктів, заснованих на участі громади у забезпеченні безпеки. Зокрема, за їх рахунок можна забезпечити фінансування відновлення, підтримку економічної активності громад та створення умов для довгострокової інституційної стабільності [200, с. 47].

Міжнародна співпраця з партнерами, зокрема гуманітарними організаціями та донорськими інституціями, має пріоритетне значення, оскільки дає змогу залучати необхідні ресурси та експертизу для вирішення складних завдань [201, с. 20]. Практика свідчить про високу ефективність такої допомоги та її реальну інтеграцію у процеси стабілізації деокупованих територій. Важливу роль в навчанні відіграють також і міжнародні організації. Так, Європейський Союз, зокрема КМЄС (EUAM Ukraine), розробив Концепцію дій на деокупованих та прилеглих територіях і в 2023 році запустив пілотні проєкти підтримки поліції у визволених громадах Харківської та



Миколаївської областей. Експерти місії виїжджають безпосередньо до звільнених міст (наприклад, Ізюм на Харківщині) і надають допомогу з відновлення роботи поліції та прокуратури: забезпечують обладнанням, проводять тренінги з розслідування воєнних злочинів, консультують щодо збору доказів [175]. У 2024 році Консультативною місією ЄС (EUAM) в Україні та очолюваного Спеціалізованою групою Європейських сил жандармерії (EUROGENDFOR) було організоване комплексне навчання тренерів НПУ та НГУ з метою є зміцнення можливостей поліції щодо забезпечення стабільності в Україні на деокупованих та прилеглих територіях [202].

Водночас донорська підтримка має переважно проєктний і грантовий характер, що зумовлює потребу у чіткішому нормативному закріпленні процедур її координації з органами публічної влади на місцевому рівні з метою забезпечення системності, передбачуваності та довгострокової сталості безпекових заходів. У той же час повністю погоджуємося з думкою, що надмірна орієнтація на іноземні інвестиції є ризиковою, оскільки фінансування може бути припинене, тому необхідно заздалегідь сформувати альтернативний план дій на випадок недостатності чи відмови в міжнародній підтримці [203].

На сьогодні світове співтовариство активно долучається до підтримки безпеки в Україні, і координація цих зусиль є критично важливою. Україна вже має позитивний досвід залучення іноземних партнерів до вирішення суспільних проблем, тож залучення іноземних донорів до проєктів щодо забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях є доволі потужним інструментом. Міжнародні партнери регулярно надають Україні практичну допомогу для відновлення та підтримання публічного порядку і безпеки на деокупованих територіях (і прилеглих до них громадах). Така підтримка зазвичай має прикладний характер: матеріально-технічне забезпечення підрозділів поліції, навчання та консультативний супровід (зокрема у сфері поліцейської діяльності зі стабілізації), підтримка документування воєнних злочинів, а також посилення спроможності громад до

безпеки на засадах громади через партнерство поліції, місцевого самоврядування та громадськості. Так, після деокупації правобережної частини Херсонської області у листопаді 2022 року EUAM Ukraine передала криміналістичним підрозділам НПУ Херсонської області спеціалізоване фото- та відеообладнання, комп'ютерну техніку і монітори, що було спрямовано на забезпечення належної фіксації подій та документування злочинів, учинених в умовах окупації [204]. Матеріально-технічна підтримка міжнародних партнерів також має системний характер. Зокрема, 24 лютого 2024 року в межах ініціатив EU for Ukraine Європейський Союз передав 50 службових автомобілів Національній поліції України та Офісу Генерального прокурора, які безпосередньо використовуються для розслідування та процесуального супроводу воєнних злочинів, учинених на деокупованих територіях [205].

Погоджуємося з думкою, що ефективна взаємодія можлива лише за умови впровадження комплексного системного підходу, спрямованого на запобігання загрозам, оперативне реагування на інциденти, залучення населення до процесів управління безпекою та безперервне удосконалення нормативно-організаційних механізмів. Реалізація такого підходу сприяє формуванню безпечного середовища для життя, розвитку та самореалізації особи, що відповідає ціннісним орієнтирам демократичної правової держави. При цьому подальше концептуальне осмислення публічної безпеки і порядку як предмета міжсуб'єктної взаємодії у сфері безпеки потребує урахування європейських підходів і стандартів, які базуються на поєднанні гарантій прав людини з необхідними формами державного втручання у ситуаціях загроз [206, с. 591].

Взаємодія правоохоронних органів, державних інституцій та громадськості у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях слугує не лише інструментом стабілізації безпекової ситуації, а й важливою складовою процесу реінтеграції цих територій у правовий та соціальний простір України, у межах якого безпека постає як

результат узгоджених дій, а не ізольованих управлінських або силових рішень [207, с. 83].

Таким чином, вдосконалення адміністративно-правових механізмів взаємодії на деокупованих територіях України має відбуватися як перехід від фрагментарної та ситуативної координації до інституційно оформленої системи з чіткими нормами, стандартними процедурами, єдиною інформаційною основою, спільною підготовкою персоналу та гарантованим ресурсним забезпеченням. Саме така модель здатна забезпечити одночасно ефективне відновлення правопорядку та легітимність державної присутності в умовах постокупаційного розвитку.

Підсумовуючи, вдосконалення координації у сфері забезпечення безпеки на деокупованих територіях повинно відбуватися одночасно на кількох рівнях. На національному рівні – через чітке нормативне розмежування ролей силових структур та налагодження міжвідомчих механізмів взаємодії (спільні штаби, обмін даними, спільні навчання). На рівні «влада – громада» – через включення місцевих мешканців у процеси забезпечення порядку, прозору комунікацію та врахування їхніх потреб навіть у правовому режимі воєнного стану. На міжнародному рівні – шляхом стратегічного партнерства з організаціями та державами, які допомагають відновити безпеку (обмін досвідом, технічна і фінансова підтримка, експертиза у правових реформах). Реалізація зазначених пропозицій – від законодавчих змін до впровадження нових форм роботи – створить необхідні умови для швидкого й безпечного повернення української влади на деокуповані території, гарантування там правопорядку та успішної реінтеграції населення в єдиний конституційний простір України.

### **Висновки до розділу 3.**

У розділі проаналізовано адміністративно-правові та організаційні напрями вдосконалення забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях України. Досліджено наукові підходи до поетапної

реінтеграції деокупованих територій, охарактеризовано нормативні особливості перехідного періоду, розглянуто застосовні механізми державної політики та визначено місце інституцій сектору безпеки в процесах стабілізації. Встановлено, що чинна нормативна база є фрагментарною та не повною мірою відображає специфіку повоєнного відновлення, що об'єктивно ускладнює реалізацію державної політики на деокупованих територіях.

Виявлено, що ключовою прогалиною є відсутність законодавчого визначення поняття «деокуповані території», незважаючи на його широке використання в підзаконних нормативно-правових актах. Узагальнено наявні підходи, продемонстровано їх неповну узгодженість та запропоновано авторське визначення деокупованої території, що орієнтоване на усунення термінологічної невизначеності та формування правового режиму постконфліктного періоду. Зафіксовано, що нормативне закріплення поняття «деокуповані території» саме на рівні закону є умовою системної реалізації політики реінтеграції та стабілізації правопорядку.

Організаційний вимір охопив питання формування кадрового потенціалу та службової готовності суб'єктів публічної безпеки. Досліджено урядові моделі кадрового резерву для цивільних органів на деокупованих територіях та встановлено, що аналогічна модель не застосовується в правоохоронному секторі, де провідну роль відіграють професійна та службова підготовка, ротація і донавчання поліцейських. Узагальнено зміни у системі професійної підготовки, включно з обов'язковим проходженням базової загальновійськової підготовки, та виявлено нормативну неузгодженість між рівнями регулювання. Окремо проаналізовано напрям підготовки поліцейських до роботи з населенням у постконфліктному середовищі, що безпосередньо пов'язаний із відновленням довіри та зниженням соціальної напруги.

Систематизовано сукупність організаційних рішень, що включають мобільні форми поліцейської присутності, впровадження інноваційних технологій гуманітарного розмінування, розвиток систем відеомоніторингу та ситуаційної аналітики. Встановлено, що такі рішення дозволяють

компенсувати руйнування інфраструктури, підвищувати ефективність публічного управління та створювати умови для стабілізації публічного порядку. Водночас зафіксовано нормативні обмеження та відсутність єдиних стандартів, що обумовлює потребу у подальшому дослідженні механізмів правового закріплення та практичної імплементації відповідних інструментів у сфері публічної безпеки.

Проаналізовано еволюцію державної політики відновлення територій, постраждалих від російської агресії, від фрагментарних заходів з відбудови окремих об'єктів (2014–2022 рр.) до спроб формування стратегічних програм після 2022 року. Виявлено, що попри позитивні зрушення зберігається відсутність комплексного, системно закріпленого підходу до відновлення деокупованих територій, неузгодженість структури взаємодії між центральними та місцевими органами влади та відсутність єдиних стандартів оцінки потреб і пріоритетності заходів у постконфліктних регіонах.

Узагальнено, що вдосконалення адміністративно-правових механізмів взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях має здійснюватися як перехід від фрагментарної, ситуативної координації до інституційно оформленої системи з чіткими нормами, уніфікованими процедурами, єдиною інформаційною базою, спільною підготовкою персоналу та гарантованим ресурсним забезпеченням. Встановлено, що така модель взаємодії, реалізована одночасно на національному рівні, на рівні взаємин «влада – громада» та у форматі міжнародного партнерства, створює умови для ефективного відновлення правопорядку, легітимації державної присутності та успішної реінтеграції деокупованих територій у конституційний простір України, а також формує підґрунтя для подальших наукових досліджень, спрямованих на деталізацію правових режимів і процедур її практичної імплементації.

Узагальнено, що вдосконалення адміністративно-правових механізмів взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях має розвиватися одночасно на нормативному,

організаційно-процедурному, інформаційно-аналітичному та кадрово-ресурсному рівнях. Кожен із зазначених напрямів у розділі проаналізовано окремо та розкрито через виявлення наявних проблем і прогалин, а також запропоновано конкретні шляхи їх удосконалення з урахуванням українського законодавства, управлінської практики та постконфліктного контексту деокупованих територій

Запропоновано авторський підхід до вдосконалення нормативної бази взаємодії суб'єктів публічної безпеки на деокупованих територіях, який передбачає формування узгодженого підзаконного регуляторного середовища, спрямованого на чітке визначення суб'єктного складу взаємодії, процедур координації, обміну інформацією та реалізації безпекових заходів у постокупаційний період. Такий підхід ґрунтується на аналізі наявних прогалин у законодавстві та практиці застосування норм, а також враховує необхідність адаптації інструментів публічного управління до специфіки деокупованих територій та багаторівневого характеру безпекових процесів.

## ВИСНОВКИ

У межах дисертаційного дослідження комплексно проаналізовано адміністративно-правове регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях України з урахуванням особливостей постконфліктного правового режиму, відновлення публічної влади та реалізації міжнародно-правових стандартів захисту прав людини. Узагальнення нормативно-правової бази, практики діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони, а також положень вітчизняної та зарубіжної адміністративно-правової науки дозволило сформулювати такі висновки.

1. Сформовано теоретичні підходи до розуміння забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях, у межах яких обґрунтовано, що йдеться про особливий різновид публічно-управлінської діяльності держави в умовах постконфліктного відновлення, реінституціоналізації публічної влади, трансформації соціальних відносин та підвищеної криміногенної вразливості громад; встановлено, що зазначене забезпечення є похідною, але відносно самостійною підсистемою національної безпеки, орієнтованою на захист прав і свобод людини, стабілізацію безпекового середовища, протидію злочинності, відновлення довіри до інституцій та реінтеграцію населення. Обґрунтовано, що паралельне застосування термінів «громадський порядок/безпека» та «публічний порядок/безпека» породжує термінологічну й правозастосовну колізію, у зв'язку з чим аргументовано доцільність використання категорії «публічна безпека та порядок».

Виокремлено специфіку забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях, зумовлену комплексом взаємопов'язаних факторів, серед яких: дефіцит довіри населення до державних інституцій, деформація правової свідомості та соціальних зв'язків, інфраструктурні руйнування, повернення внутрішньо переміщених осіб, паралельне документування воєнних злочинів, функціонування правоохоронних органів у взаємодії з

військовими адміністраціями та необхідність координації з іншими складовими сектору безпеки і оборони України, а також розроблено системну класифікацію загроз публічній безпеці та порядку на деокупованих територіях, що включає: активізацію загальнокримінальної та організованої злочинності в умовах інституційного вакууму; різні форми колабораціонізму як довготривалу загрозу довірі до влади та суспільної консолідації; неконтрольований обіг зброї, боєприпасів і вибухонебезпечних предметів; диверсійно-розвідувальну діяльність агресора, зокрема із застосуванням сучасних дистанційних засобів ураження.

2. Розроблене авторське визначення, що правове регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях — це сукупність нормативно-правових актів, процедур і механізмів, які визначають повноваження органів державної влади у сфері гарантування безпеки громадян, відновлення правопорядку, протидії злочинності та координації між військовими, правоохоронними й цивільними структурами в умовах післявоєнного відновлення. Здійснено систематизацію джерел правового регулювання, зокрема, нормативно-правові акти, що регламентують забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах деокупації, запропоновано структурувати за ієрархією юридичної сили наступним чином: Конституція України; міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою; закони України; підзаконні нормативно-правові акти. Встановлено, що підзаконні акти відіграють ключову роль у оперативному реагуванні на безпекові виклики. Запропоновано авторську класифікацію підзаконних актів у сфері публічної безпеки на деокупованих територіях, до яких віднесено: укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні відомчі накази органів сектору безпеки й оборони (в т.ч. спільні), розпорядження військових адміністрацій та місцевих органів влади.

3. Сформульовано авторське визначення суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях як визначеного



законодавством кола уповноважених інституцій, органів, посадових осіб і, в окремих випадках, недержавних формувань, які наділені повноваженнями здійснювати правові, організаційні, адміністративні або координаційні заходи, спрямовані на підтримання стабільного та безпечного суспільного середовища, захист життя, здоров'я, прав і свобод осіб, а також інтересів суспільства й держави від загроз протиправного характеру. На основі концепції багаторівневого врядування обґрунтовано трикомпонентну класифікацію суб'єктів на макро-, мезо- та мікрорівень. Сформульовано авторську модель статусу суб'єктів макрорівня як «нормативно-ресурсного ядра» системи безпеки; запропоновано концептуальне бачення ролі суб'єктів мезорівня як інституцій реалізації стабілізаційних і правозастосовчих заходів; обґрунтовано суб'єктність мікрорівня як повноцінних учасників системи забезпечення публічної безпеки, які виконують стабілізаційні, превентивні, комунікаційні та моніторингові функції.

4. Встановлено, що традиційні адміністративно-правові категорії «форми» і «методи» діяльності публічної адміністрації умовах деокупованих територій набувають специфічного змісту, в результаті чого сформульовано наступні авторські дефініції: «форми діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях» — це встановлені законодавством зовнішні юридично значущі або організаційні прояви реалізації їх компетенції, у межах яких здійснюється прийняття рішень, видання актів, учинення процесуальних та інших дій, що забезпечують відновлення правопорядку та функціонування публічної влади; «методи діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях» — це встановлені законодавством способи владного впливу на учасників публічно-правових відносин, за допомогою яких забезпечується досягнення цілей відновлення та підтримання безпеки і правопорядку у межах відповідних форм діяльності.

Запропоновано авторську класифікацію адміністративно-запобіжних заходів за критеріями їх функціональної спрямованості та впливу на стан

публічної безпеки, у межах якої виокремлено три групи: режимно-превентивні, ідентифікаційно-контрольні, стабілізаційно-припинювальні; обґрунтовано доцільність поєднання правових і організаційних форм діяльності та підкреслено субсидіарний характер адміністративного примусу у співвіднесенні з методом переконання у забезпеченні публічного порядку і безпеки на деокупованих територіях.

5. Встановлено, що взаємодія правоохоронних органів з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях є правовою формою узгодження управлінських рішень, повноважень та відповідальності, яка виконує функції стабілізації, реінтеграції та легітимації державної присутності. Запропоновано авторську класифікацію напрямів взаємодії суб'єктів публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях, що включає координаційно-управлінський, інформаційно-аналітичний, цивільно-захисний, оперативно-службовий та соціально-гуманітарний напрями; обґрунтовано зміст кожного з напрямів, зокрема роль координаційних структур, значення інформаційного обміну, необхідність цивільно-захисних заходів, інтегрований характер оперативно-службової діяльності та доцільність застосування підходів *community policing* для відновлення довіри до інституцій.

6. Запропоновано ряд пропозицій щодо правового вдосконалення забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях, зокрема:

- нормативно закріпити поняття «деокуповані території» саме на рівні закону, а не підзаконних нормативно-правових актів, із комплексним підходом, орієнтованим не лише на факт відновлення контролю, а й на повну інтеграцію територій у правову, соціальну та економічну систему України, таким чином: «деокупована територія – це територія України, яка перебувала у статусі тимчасово окупованої відповідно до законодавства України та міжнародного права, але внаслідок реалізації заходів з деокупації повернута

під фактичний контроль України з повним відновленням суверенітету, правового режиму, конституційного ладу та державного управління»;

- внести зміни до абзацу третього частини першої статті 73 Закону України «Про Національну поліцію», доповнивши його формулюванням: «...зобов'язані пройти також базову загальновійськову підготовку у закладах, в яких вони проходять спеціальну професійну підготовку, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України»;

- необхідність прийняти нормативно-правовий акт МВС або НПУ, яким визначається адміністративно-правовий статус мобільних пунктів поліції;

- необхідність закріпити на підзаконному рівні стандартів розгортання та функціонування систем відеоспостереження і відеоаналітики, включно з вимогами до енергонезалежності, кіберзахисту, доступу до відеоданих та технічної сумісності.

Запропоновані авторські пропозиції з організаційного вдосконалення забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях полягають у:

- формуванні кадрового резерву як цілеспрямованої діяльності держави з підготовки фахівців, здатних забезпечувати безпеку, правопорядок, управління та взаємодію з населенням в умовах правових вакуумів і зниженого рівня довіри;

- використанні системи професійної та службової підготовки як основного механізму забезпечення готовності персоналу правоохоронних органів до роботи в умовах воєнного стану та підвищених ризиків;

- удосконаленні службової підготовки поліцейських шляхом: підготовки до роботи з населенням у постконфліктному середовищі через спеціалізовані курси та тренінги з професійної комунікації; формування навичок управління безпековими ризиками та прийняття рішень в умовах невизначеності; інтеграцію елементів цифрової та інформаційної безпеки;

- розвиток мобільних форм поліцейської присутності на деокупованих територіях як постійного інструменту забезпечення доступності поліцейських послуг у громадах із зруйнованою інфраструктурою;
- технологічною модернізацією забезпечення публічної безпеки, в т.ч. розгортання систем відеомоніторингу, ситуаційних центрів та інтелектуальної відеоаналітики як пріоритетного напрямку відновлення публічної безпеки на деокупованих територіях, а також встановленням організаційних умов для їх ефективного функціонування.

7. Запропоновані авторські пропозиції у сфері вдосконалення взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях полягають у:

- прийнятті підзаконного нормативно-правового акту «Порядок взаємодії суб'єктів публічного управління на деокупованих територіях України», який має встановити єдині організаційні та процедурні засади координації дій органів виконавчої влади, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, соціальних служб та громадських організацій у постокупаційний період;
- прийнятті підзаконного нормативно-правового акту «Про затвердження Порядку взаємодії правоохоронних органів щодо забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях України», спрямованого на уніфікацію алгоритмів спільних дій правоохоронних органів у типових безпекових ситуаціях, включно з первинною стабілізацією, документуванням правопорушень і воєнних злочинів, охороною критичної інфраструктури та реагуванням на надзвичайні ситуації;
- нормативному упорядкуванні діяльності консультативно-дорадчих органів у сфері публічної безпеки та відновлення на деокупованих територіях шляхом ухвалення КМУ підзаконного нормативно-правового акту щодо визначення їх завдань, складу, організації роботи, порядку підготовки та виконання рішень, а також процедур моніторингу та оцінювання;

- доповненні законодавства про захист персональних даних та інформаційну безпеку спеціальними нормами щодо обміну інформацією між суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях, з визначенням переліку допустимих даних, режимів доступу до них, а також упровадженням уніфікованих аналітичних зведень і ситуаційних карт;

- інституційному закріпленні спільних міжвідомчих програм навчання і тренування НПУ та НГУ, затверджених на рівні МВС, із залученням викладацького складу відомчих закладів освіти з метою адаптації професійної підготовки до умов службово-бойової діяльності на деокупованих територіях;

- нормативному врегулюванні процедур координації проєктної та грантової підтримки міжнародних донорів з органами публічної влади на місцевому рівні з метою забезпечення системності, передбачуваності та довгострокової сталості безпекових заходів на деокупованих територіях.

## - СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Як змінювалася площа окупованих територій України під час російського вторгнення. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2026/04/09/infografika/bezpeka/yak-zminyuvalasya-ploshha-okupovanykh-terytorij-ukrayiny-rosijskoho-vtorhnennya>
2. Зеленський: українські сили від початку року відвоювали 460 кв км території. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-zelenskyi-zvilneni-terytorii/33692962.html>
3. Резнікова О. О. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища : монографія. Київ : НІСД, 2022. 456 с.
4. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>
5. Проект Закону про засади державної політики перехідного періоду. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72625](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72625)
6. Мінреінтеграції готує законопроект щодо правового режиму на деокупованих територіях. URL: <https://sud.ua/uk/news/ukraine/265827-minreintegratsii-gotovit-zakonoprojekt-o-pravovom-rezhime-na-deokkupirovannykh-territoriyakh>
7. Деякі питання державного стимулювання створення та функціонування індустріальних парків : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2024 р. № 644. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/644-2024-%D0%BF#Text>
8. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 № 3673-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17#Text>
9. Фатхутдінов В. Г. Громадський vs публічний у дзеркалі правничої герменевтики. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 4. Т. 1. С. 45–50.

10. Фатхутдінов В. Г. Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 445 с.
11. Євдокименко С. А. Сучасний стан визначеності громадської безпеки та її розмежування з правовою категорією публічної безпеки і порядку. *Європейські перспективи*. 2021. № 2. С. 175-180.
12. Настюк В. Я. Щодо розуміння громадського порядку. *Проблеми охорони громадського порядку* : зб. наук. пр. за матеріалами регіон. круглого столу (19 червня 2014 р., м. Харків). Харків, 2014. С. 59–65.
13. Хомініч С.В. Забезпечення охорони та безпеки правосуддя в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Міністерство внутрішніх справ України, Донецький державний університет внутрішніх справ. Маріуполь, 2021. 230 с.
14. Манжула А. А. Значення понять «громадський порядок», «правопорядок» та «громадська безпека». *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія : Право. 2014. Вип. 1. С. 8-13.
15. Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 206–214.
16. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
17. Комісаров С. А. Поняття та зміст публічного порядку як суспільного явища. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2, Том 2. С. 72–77.
18. Тихомиров Д. О. Громадська та публічна безпека: проблеми співвідношення. *Наше право*. 2020. № 4. С. 34–38.
19. Комісаров С.А. Структура та основні елементи дефініції «публічний порядок». *Адміністративне право і процес*. 2019. № 2. С. 116-120

20. Дубенко О. М. Публічна безпека та порядок як комплексне явище в поліцейській діяльності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 1. С. 138-142.
21. Про міжнародне приватне право : Закон України від 23 червня 2005 р. № 2709-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15>
22. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
23. Про міжнародний комерційний арбітраж : Закон України від 24.02.1994 р. № 4002-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4002-12#Text>
24. Про Національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
25. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
26. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон Української РСР від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
27. Костяшкін І. О., Черняк О. Ю. Тлумачення категорії «публічний порядок» у новітній судовій практиці. *Університетські наукові записки*. 2021. № 1 (79). С. 30-42.
28. Барба В.Є. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 32-36
29. Рибицька О. М. Забезпечення публічної безпеки як однієї зі сфер національної безпеки під час дії воєнного стану. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2024. № 2. С. 50–57
30. Чишко К. О. Кореляція термінів «громадський порядок» і «публічний порядок», «громадська безпека» та «публічна безпека». *Вісник*



*Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2024. № 2 (1). С. 93-102.

31. Діяльність поліції щодо забезпечення прав і свобод людини на деокупованих територіях World Bank, World Development Report 2011: Conflict, Security and Development. URL : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/806531468161369474/pdf/622550PUB0WDR0000public00BOX361476B.pdf>

32. Kalyvas S. N. The Logic of Violence in Civil War. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 485 с. URL : <https://rodrigomoreno.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/02/kalyvas-the-logic-of-violence-in-civil-war-cambridge-university-press-2006.pdf>

33. Huseyn Aliyev. Precipitating state failure: Do civil wars and violent non state actors create failed states? Third World Quarterly, 2017. URL : <http://eprints.gla.ac.uk/151583/>

34. A Fraught Path Forward for Ukraine's. Liberated Territories Europe Report. N°271. 20 June 2024. URL : [https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2024-06/271-ukraine-liberated-territories\\_0.pdf](https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2024-06/271-ukraine-liberated-territories_0.pdf)

35. «All She Did Was Help People» : Flawed Anti-Collaboration Legislation in Ukraine. URL: <https://www.hrw.org/report/2024/12/05/all-she-did-was-help-people/flawed-anti-collaboration-legislation-ukraine>

36. Берташ А. П. Зміст колабораційної діяльності: кримінально-правовий аналіз. *Часопис Київського університету права.* 2024. № 3. С. 99-102.

37. Кузнецов В.В., Сийплові М.В. Кримінальна відповідальність за колабораційну діяльність як новий виклик сьогодення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2022. Вип. 70. С. 381–388.

38. Голінка М. І. Стаття 111-1 КК України (колабораційна діяльність) та суміжні їй явища: проблеми законодавчого регулювання. *Наукові записки*

*Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична.* 2023. Випуск 36. С. 251-258.

39. Публічна дискусія на тему: «Уявлення та державна політика щодо колабораціонізму: ризики для стійкості та згуртованості». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3923960-uavlenna-ta-derzavna-politika-sodo-kolaboracionizmu-riziki-dla-stijkosti-ta-zgurtovanosti.html>

40. Богдан Драп'ятий: У 2024 році порушено 4700 кримінальних проваджень за незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами. URL: <https://mvs.gov.ua/news/bogdan-drapiatii-u-2024-roci-poruseno-4700-kriminalnix-provaden-za-nezakonne-povodzennia-zi-zbrojeiu-boiovimi-pripasami-abo-vibuxovimi-recovinami>

41. Ukraine: Banned Landmines Harm Civilians. URL : <https://www.hrw.org/news/2023/01/31/ukraine-banned-landmines-harm-civilians>

42. Шумейко Т.А. Поняття та ознаки адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні. *Юридична наука.* 2020. № 8 (110). С. 169-176.

43. Зубко А.О. Адміністративно-правові механізми в контексті впровадження адміністративної політики України: проблематика теоретичного дискурсу. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2024. № 3. С. 296-299.

44. Кельман М., Кельман Р. Доктринальні підходи до розкриття поняття «правове регулювання». *Вісник Національного університету «Львівська політехніка» Серія: «Юридичні науки».* 2023. № 3 (39). С. 13-20

45. Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с

46. Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2020. 268 с.

47. Теорія держави і права : підручник / [О. М. Бандурка, О. М. Головка, О. С. Передерій та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад.

НАПрН України О. М. Бандурки ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 416 с.

48. Теорія держави і права в схемах та таблицях: навчальний посібник / Кол. авт.; за заг. ред. Л. Р. Наливайко. К.: «Хай-Тек Прес», 2020. 296 с.

49. Report on the rule of law : Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011). URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e&yearrelated=2011](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e&yearrelated=2011)

50. Остапенко Г.З. Принцип правової визначеності: від визнання до застосування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 53-56.

51. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.

52. Андреев А. Механізм правового регулювання суспільних відносин: окремі аспекти щодо визначення поняття та особливостей. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С.125-128.

53. Ярмачі Х. П. Механізм адміністративно-правового регулювання. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. № 2. С. 81-87.

54. Хаустова В. Є., Губарева І. О., Трушкіна Н. В. Нормативно-правове та організаційне забезпечення національної безпеки в Україні. *Бізнесінформ*. 2024. № 11. С. 277-293

55. Ліпкан В. А. Модель ієрархічної системи нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері національної безпеки України. *Вісник академії правових наук України*. 2004. Вип. 1 (136). С. 223 – 229.

56. Чолак В.Д. Роль Конституції України у формуванні правової основи публічного управління на звільнених територіях. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XI

міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 24 жовт. 2024 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2024. С. 212-313.

57. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>

58. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)

59. Рішення Великої палати у справі «Ілашку та інші проти Молдови та Росії». URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_344#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_344#Text)

60. Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text)

61. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text)

62. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_085#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085#Text)

63. Ахтирська Н.М., Касько В.В., Маланчук Б.А., Мелікян А., Пошва Б.М., Фулей Т.І., Шукліна Н.Г. Застосування в Україні європейських стандартів протидії жорстокому поводженню і безкарності: науково-практичний посібник для суддів / За заг. ред. проф. Маляренка В.Т. К.: «К.І.С», 2011. 320 с.

64. Alternative report to the UN Committee against Torture on the fulfilment by Ukraine of its international obligations under the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Kyiv, 2025. P. 80

65. Сервецький І. В. Щодо поняття національної безпеки. *Права людини і громадянина в умовах воєнного стану: виклики та механізми захисту* : зб. матеріалів наук.-практ. конф., м. Харків, 6 груд. 2024 р. Харків, С. 122-127

66. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
67. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
68. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>
69. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>
70. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>
71. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>
72. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
73. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020?find=1&text#Text>
74. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки» : Указ Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/2022?find=1&text#Text>
75. Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/841-2013-%D0%BF?utm\\_source#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/841-2013-%D0%BF?utm_source#Text)
76. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії забезпечення державної безпеки : розпорядження Кабінету Міністрів України

від 18 квітня 2023 р. № 328-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/328-2023-%D1%80#Text>

77. Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1219-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-%D1%80#Text>

78. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку введення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31.10.2016 № 1129. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0085-17#Text>

79. Про заборону відвідування лісів та здійснення полювання на території Харківської області у період воєнного стану : розпорядження Харківської обласної військової адміністрації № 114В від 08.08.2022. URL : <https://kharkivoda.gov.ua/dokumenty/61/644>

80. Про внесення змін до розпорядження начальника Херсонської районної військової адміністрації від 12 листопада 2022 року № 34 «Про введення комендантської години на території району» : розпорядження начальника Херсонської районної державної (військової) адміністрації Херсонської області від 01.04.2025 № 26. URL : <https://khersonrda.gov.ua/u-hersonskij-oblasti-13-17-bereznya-diyatyme-dovsha-komendantska-godyna-z-1700-do-0630/>

81. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

82. Лобко В. В. Захист національної безпеки як підстава для обмеження прав фізичних та юридичних осіб в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 1. С. 29-34

83. Маркович Х. М. Права і свободи людини в умовах воєнного стану: фокус пріоритетів. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023. № 4. С. 95-99
84. Чорнолуцький Р.В. Порушення прав людини та громадянина в умовах воєнного стану. *Права людини і громадянина в умовах воєнного стану: виклики та механізми захисту* : зб. матеріалів наук.-практ. конф., м. Харків, 6 груд. 2024 р. Харків, 2024. С. 150–154.
85. Котелюх М. Особливості забезпечення охорони правопорядку на деокупованих територіях. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. Спец. випуск № 1 (132) «Права людини та правоохоронна діяльність в умовах воєнного стану». С.20-26.
86. Голик Ю. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: ключові виклики, обмеження та напрями подальшого розвитку. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2025. № 2. С. 88-93
87. Ковальчук В. Особливості правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. *Український часопис конституційного права*. 2023. № 4. С. 37-46
88. Чолак В.Д. Особливості правового регулювання у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях. *Право і суспільство*. 2025. № 5. Т. 2. С. 208-213.
89. Власенко В.П. Суб'єкти публічного права: інтерпретаційні аспекти нормативних положень міжнародних правових актів та законодавства України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2023. Випуск 78: частина 1. С. 14-19
90. Хаустова М. Суб'єкт права як елемент правової системи суспільства. *Вісник Академії правових наук України. Серія Право*. 2009. № 3(58). С. 29-38.

91. Світличний О. П. Суб'єкти публічної адміністрації як учасники адміністративних правовідносин. *Право. Людина. Довкілля*. 2019. № 10 (2). С. 142-148.

92. Фатхутдінов В. Г. Поняття суб'єктів, об'єктів та змісту адміністративно-правових відносин у сфері громадської безпеки. *Держава та регіони. Серія : Право*. 2018. № 1. С. 127-132.

93. Малиновський В. Я. Стан і перспективи розвитку багаторівневого врядування в Україні в контексті реалізації цілей Державної стратегії регіонального розвитку. *Регіональна економіка*. 2024. № 4. С. 12-19.

94. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)

95. Liesbet Hooghe, Gary Marks, and Arjan Schakel. Multilevel governance. URL : [https://www.researchgate.net/publication/348135329\\_Multilevel\\_Governance\\_-\\_Chapter\\_11](https://www.researchgate.net/publication/348135329_Multilevel_Governance_-_Chapter_11)

96. Оголошення про початок підготовки Міністерством внутрішніх справ України Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України. URL: <https://mvs.gov.ua/planuvannia/strategiia-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu/ogolosennia-pro-pocatok-pidgotovki-ministerstvom-vnutrisnix-sprav-ukrayini-strategiyi-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayini>

97. Денищук Д. Є. Права людини у Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України. *Захист та дотримання прав громадян органами Національної поліції України в умовах воєнного стану* : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 7 груд. 2023 ). Вінниця : ХНУВС, 2023. С. 45-47.

98. Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України затверджено від 29.06.2021. URL: <https://mvs.gov.ua/ministry/normativna-baza->



mvs/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayini-zatverdzeno-vid-29062021

99. Ткачук Н. Стратегічне планування та стратегічний аналіз у сфері забезпечення національної безпеки. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 80-86.

100. Щодо планування видатків на потреби сектору безпеки та оборони в 2024 році. URL: <https://censs.org/about-planning-expenditures-for-the-needs-of-the-security-and-defense-sector-in-2024>

101. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

102. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

103. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>

104. Чолак В.Д. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XII міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 24 жовт. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 312-314

105. Сірий Ю.М. Міністерство внутрішніх справ України у системі центральних органів виконавчої влади. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2024. Том 35 (74) № 3. С. 65-69.

106. Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції. URL : <https://mvs.gov.ua/struktura/direktorat-strategicnogo-planuvannia-ta-jevropeiskoyi-integraciyi>

107. Про прикордонний режим : постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 року № 1147. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-98-%D0%BF#Text>

108. Мельник С. М. Адміністративно-правові форми забезпечення громадської безпеки і громадського порядку державними військовими адміністраціями України в умовах правового режиму воєнного стану. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023. № 1. С. 370–373.

109. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>

110. Політичні підсумки 2022 року: оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади, довіра до соціальних інститутів (грудень 2022р.). URL : <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/politychni-pidsumky-2022-roku-otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-gruden-2022r>

111. Адміністративно-правове регулювання діяльності патрульної поліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні: моногр. / Х.П. Ярмачі, Р.М. Пилипів, М.Ю. Веселов. Житомир: Вид. О.О. Євенок, 2019. 240 с.

112. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

113. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / [Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін.] ; [Вид. 2-е, доп.] Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с.

114. Кобзар О. Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Харків ; Дніпропетровськ : Панов, 2015. 316 с.

115. Калаянов Д.П. Принципи діяльності поліції щодо захисту прав та свобод людини і громадянина. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави*: матеріали VIII міжнар. наук.практ. конф., м. Одеса, 25 березня 2016 р. Одеса: ОДУВС, 2016. С. 155-156

116. Макаруч В. В. Сутність та види форм діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. *Проблеми сучасних трансформацій. Сер.: право, публічне управління та адміністрування*. 2022. № 4. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2022-4-01-03>

117. Лісойван Я. М. Поняття та види адміністративно-правових форм діяльності Державного бюро розслідувань України. *Науковий вісник Ужгородського університету: серія: Право*. 2023. Т. 2. Вип. 77. С. 80-85.

118. Ступник Я.В., Білаш О.В., Данко В.Й. Координація діяльності правоохоронних органів у сфері протидії наркозлочинності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2021. Випуск 64. С. 322-327.

119. Боровик А.В., Макаренко М.М. Поняття, сутність та класифікація адміністративно-правових методів діяльності національної поліції України. *Знання європейського права*. 2021. № 1. С. 60-65.

120. Бугайчук К. Л. Стабілізаційні заходи на деокупованих територіях: концептуальне розуміння, класифікація, особливості застосування. *Право і безпека*. 2024. № 1 (92). С. 9–22.

121. Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 2020 р. № 573. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573-2020-%D0%BF#Text>

122. Комісаров О. Г., Ілюха Р. М. Впровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму пересування під час дії воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 2. С. 252-256

123. Колеснікова М.В., Хуторянець Ж.В. Відповідальність за порушення комендантської години та спеціального режиму світломаскування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 290-293

124. Про внесення змін до розпорядження голови облдержадміністрації, начальника обласної військової адміністрації від 21

травня 2022 року № 251/5-22 : розпорядження голови обласної державної адміністрації начальника обласної військової адміністрації № 398/5-22 від 26.08.2022 року. URL:

<https://dn.gov.ua/storage/app/sites/1/publicinfo/LegalAct/398-22.pdf>

125. Про затвердження Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан : постанова Кабінету Міністрів України № 1455 від 29.12.2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1455-2021-%D0%BF#Text>

126. 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 № 1456 від 29.12.2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1456-2021-%D0%BF#Text>

127. ДСТУ 8820-1:2023 Протимінна діяльність ПРОЦЕСИ УПРАВЛІННЯ Частина 1. Система управління якістю. URL: <https://demine.gov.ua/static-objects/demine/uploads/public/679/37d/5d9/67937d5d9467c650436089.pdf>

128. Про затвердження стандартної оперативної процедури 08.40/ДСНС «Порядок проведення органами та підрозділами цивільного захисту маркування територій, забруднених вибухонебезпечними предметами» : Наказ Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 31.05.2017 № 298. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0298388-17#Text>

129. У Києві проходить практичний семінар про особливості роботи поліції в умовах збройної агресії РФ. URL: <https://npu.gov.ua/news/u-kyievi-prokhodyt-praktychnyi-seminar-pro-osoblyvosti-roboty-politsii-v-umovakh-zbroinoi-ahresii-rf>

130. Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад : розпорядження

Кабінету Міністрів України від 30.12.2022 № 1219-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-%D1%80#Text>

131. Від учнів до тренерів: КМЄС проводить навчання тренерів з OSINT для органів цивільної безпеки. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/ua/news/from-learners-to-trainers-euam-ukraine-trains-trainers-on-osint-within-civil-security-agencies/>

132. Julia Friedrich. A Matter of Trust: Community-Police Relations in Ukraine's De-Occupied and Frontline Areas. GPPi Policy Brief, серпень 2024. URL: [https://gppi.net/assets/Friedrich\\_2024\\_A\\_Matter\\_of\\_Trust\\_ENG\\_final.pdf](https://gppi.net/assets/Friedrich_2024_A_Matter_of_Trust_ENG_final.pdf)

133. Дембіцька С. Л. Особливості застосування основних адміністративно-правових методів переконання та примусу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2018. Вип. 32. С. 31-34

134. Про підготовку до дій із стабілізації ситуації на деокупованих територіях Донецької і Луганської областей та їх реінтеграції : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 року № 486. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/486-2023-%D0%BF#Text>

135. Ostapenko O. Restrictions and Prohibitions as a Type of Administrative Coercion under the Legal Regime of Martial Law. *Visnyk of Lviv Polytechnic National University. Series: Law*. 2024. № 1(41). С. 234–242.

136. Чолак В.Д. Методи забезпеченні публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях. *Кримінальний аналіз і кібербезпека: об'єднання зусиль для нових викликів* : матеріали міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 23 трав. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 219-222.

137. Герасимчук Р.В. Взаємодія суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку на регіональному рівні. *Сучасні тенденції розвитку криміналістики та кримінального процесу в умовах воєнного стану*: тези доп. Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 листоп. 2022 р.). МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2022. С. 49-52

138. Барба В. Є. Нормативно-правове регулювання взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку. *Lex Portus*. 2018. № 3 (11). С. 69–83.

139. Вітвіцький С. С., Захарченко А. М. Правова основа взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2021. № 1 (1). С. 80–94

140. Корнієнко М.В. Адміністративно-правові основи взаємодії територіальних підрозділів національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 379-384.

141. Кікінчук В. Ю., Долинний А. В. Особливості взаємодії Національної поліції України з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів. *Європейські перспективи*. 2018. № 2. С. 24–30.

142. Ярошак О. Я. Взаємодія національної поліції з правоохоронними підрозділами у ході забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. № 81. Том 2. С. 240-243

143. Яровий К. В. Адміністративно-правові засади взаємодії Національної поліції України з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення антитерористичної операції : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ. 2019. 229 с.

144. Севрук В. Г. Взаємодія оперативних підрозділів з іншими органами Національної поліції України під час протидії злочинам, що вчиняються організованими групами і злочинними організаціями, які сформовані на етнічній основі. *Юридичний бюлетень*. 2021. Вип. 19. С. 167-179.

145. Claudia Ditel. Strategic Security Analysis: Mine Action as a Confidence- and Security-building Measure in the OSCE Region. Geneva Centre for Security Policy – GCSP. 13 p.

146. Ukraine Community Recovery Fund - Mine Action Window. URL: <https://ukraine.un.org/en/273234-ukraine-community-recovery-fund-mine-action-window>

147. Чолак В.Д. Цивільно-захисний напрям як складова взаємодії у сфері забезпечення публічного порядку і безпеки на деокупованих територіях. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави* : матеріали XVII міжн.наук.-практ. інтернет-конф. (м. Одеса, 07 жовт. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 299-303

148. Адміністративна діяльність поліції в умовах воєнного стану [: довідник] / [Безпалова О. І., Чишко К. О., Бахаєва А. С., Макаренко В. С.; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ]. Харків, 2022. 105 с.

149. Наливайко О.І. Публічна безпека у процесах реінтеграції деокупованих територій: правові інструменти відновлення правопорядку та довіри. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 6. Ч.2. С. 400-405.

150. Коломієць Ю.М. Взаємодія Національної поліції та Національної гвардії України під час воєнного стану: особливості виконання завдань на деокупованих територіях. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. Вип. 4. С. 103–108.

151. Логвиненко Б. О. Медична допомога населенню як чинник реінтеграції тимчасово окупованих територій України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2024. Т. 3. Вип. 84. С. 139 – 143

152. Гусаров С. М. Робота органів поліції України на деокупованих територіях. *Проблеми сучасної поліцейстики* : тези доп. III наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 11 трав. 2023 р.). МВС України, Харків. нац. ун-т внут. справ, Наук. парк «Наука та безпека». Вінниця : ХНУВС, 2023. С. 25-30.

153. Шпатакова О. Л., Іваненко Р. О., Погребицький М. Л. Перспективи відновлення критичної інфраструктури на деокупованих територіях України. *Економіка та суспільство*. 2022. Вип. 40. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-5>
154. Скобельська О.Р. Шляхи деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій і відновлення довіри населення до держави Україна. *Нове українське право*. 2023. № 4. С. 94-99.
155. Берендєєва А.І., Мащенко В.С. Правоохоронна функція держави як складова забезпечення національної стійкості. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 5. С. 455-459
156. IV Конвенція про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_222#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_222#Text)
157. The World Hybrid War: Ukrainian Forefront: monograph abridged and translated from ukrainian / Volodymyr Horbulin. Kharkiv: Folio, 2017. 158 p.
158. Кірін Р.С. Право безпеки на постконфліктних територіях: сучасний стан, проблеми, сталий розвиток : монографія / НАН України. Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень імені В. К. Макутова Національної академії наук України». Київ, Дніпро: Журфонд, 2022. 408 с.
159. Чолак В.Д. Проблематика та шляхи визначення терміну «деокуповані території» в правовому полі України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2025. № 1. Том 36 (75). С. 127-132.
160. Баранов С.О. Адміністративно-правове забезпечення процесу деокупації тимчасово окупованих територій України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 512-516.
161. Денисова А. В. Значення та особливості кадрового забезпечення в органах Національної поліції. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 1. С. 123-127.



162. Веселов М. Відновлення правопорядку та правосуддя на деокупованих територіях. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2023. № 2. С. 47-59.

163. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2023 р. № 524. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-2023-%D0%BF#n53>

164. Про затвердження Порядку формування кадрового резерву працівників для роботи у закладах освіти на деокупованих територіях України : постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2023 р. № 1112. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1112-2023-%D0%BF#n8>

165. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку : Закон України від 11.04.2024 № 3633-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3633-20#n994>

166. Порядок проведення базової загальновійськової підготовки громадян України, які здобувають вищу освіту, та поліцейських: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2024 р. № 734. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/734-2024-%D0%BF#n11>

167. Поліція Донеччини підготувала сили для відновлення публічної безпеки на тимчасово окупованих територіях. URL : <https://npu.gov.ua/news/politsiya-donechchini-pidgotuvala-sili-dlya-vidnovlennya-publichnoi-bezpeki-na-timchasovo-okupovanikh-teritoriyakh>

168. Біліченко В.В. Застосування безпілотних літальних апаратів та інноваційних технологій у системі підготовки поліцейських в умовах воєнного стану. Collection of Scientific Papers «SCIENTIA», (April 11, 2025; Antwerp, Belgium). 2025. С. 69–73.

169. Boiko O., Melnyk A. The use of modern technologies in the tactical and specialised training of police officers under martial law. *Науковий вісник ДДУВС*. № 1. 2024. С. 283–288.

170. Тимофєєв В. П., Наточій А.Д, Толмачова Ю.М. Роль БПЛА і мультимедія в підготовці поліцейських до служби в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* № 92. Том 3. С. 369-375

171. Головков О.М., Олексієнко С.В., Скрипка О.М. Актуальні питання удосконалення різновидів службової підготовки поліцейських. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право.* 2024. Випуск 83. Ч. 2. С. 185–192.

172. Нежинська О. О. Психологічна допомога постраждалим від російської агресії на деокупованих територіях України в умовах війни. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Психологія.* 2024. Т. 35(74), № 1. С. 67-73

173. Шаумян О. Г., Музика О. Ю. Вплив війни на жителів деокупованих територій України: зміни емоційного стану та ціннісних пріоритетів. *Перспективи та інновації науки (Серія «Педагогіка», Серія «Психологія», Серія «Медицина»).* 2024. № 1. С. 702-714.

174. Джафарова О., Зінченко Д. Інноваційні підходи в роботі поліції України проти пропаганди та дезінформації під час воєнного стану. *Актуальні проблеми правоохоронної діяльності в умовах воєнного стану : тези II всеукр. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 14 берез. 2024 р.).* Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2024. С. 471-474.

175. КМЄС в Україні запускає пілотний проєкт для підтримки поліції та безпеки громади в Ізюмі. URL : <https://www.euam-ukraine.eu/ua/news/euam-ukraine-launches-pilot-project-to-support-policing-and-community-safety-in-izyum>

176. Роботи, дрони та супутники — ДСНС застосовує інноваційні технології для розмінування України. URL : <https://dsns.gov.ua/news/ostanni-novini/roboti-droni-ta-suputniki-dsns-zastosovuje-innovaciini-texnologiyi-dlia-rozminuvannia-ukrayini>

177. Рижков Е. Вдосконалення аналітичної складової ситуаційних центрів Національної поліції України засобами штучного інтелекту. *Сучасні інформаційні технології в діяльності Національної поліції* : матеріали всеукр. наук.-практ. конференції (м. Дніпро, 02 листопада 2023 р.). Дніпро, ДДУВС, 2024. С.65-67.

178. 846 камер у системі «Безпечне місто»: у Запоріжжі впроваджують новітнє програмне забезпечення для відеоаналітики. URL : <https://zp.npu.gov.ua/news/846-kamer-u-systemi-bezpechne-misto-u-zaporizhzhii-vprovadzhuut-novitnie-prohramne-zabezpechennia-dlia-videoanalitiki>

179. Дрок І.С. Система «безпечне місто» як інструмент контролю за дотриманням законодавства на транспорті. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2025. Вип. 88. Ч. 2. С. 371-375

180. У Верховній Раді зареєстровано законопроект 11031 - про відеомоніторинг стану безпеки, розроблений МВС України. URL : <https://mvs.gov.ua/news/u-verhovnii-radi-zarejestrovano-zaknoprojekt-11031-pro-videomonitoring-stanu-bezpeki-rozroblenii-mvs-ukrayini>

181. Завальний М.В. Відеоспостереження в публічних місцях як елемент державно-приватного партнерства у сфері забезпечення охорони правопорядку. *Проблеми сучасної поліцейстики* : збірник матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 квіт. 2021 р.). Харків : ХНУВС, 2021. С. 88-92

182. Забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної гвардії України: організаційно-правовий аспект : монографія / Д. Ю. Толстоносов та ін. Київ, 2023. 174 с.

183. Гречана С. І., Адаменко Т.М., Фільковський С.О. Відновлення цифрової інфраструктури деокупованих територій : виклики та можливості подолання. *Економіка та право*. 2025. № 2. С. 113-120.

184. Нове дослідження про досвід та потреби відновлення деокупованих громад України. URL: <https://parlament.org.ua/news/nove-doslidzhennya-pro-dosvid-ta-potreby-vidnovlennya-deokupovanyh-gromad-ukrayiny/>

185. Вітвіцький С.С., Захарченко А.М., Бобкова А.Г., Алфьоров С.М. Правові форми взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку : монографія. Київ: Алерта, 2024. 206 с.

186. Коваль К. Про меморандуми. URL : <https://blog.liga.net/user/ekoval/article/24351>.

187. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі: Постанова КМУ від 22 серпня 2018 р. № 658. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-2018-%D0%BF#Text>

188. Адміністративно-правовий механізм взаємодії суб'єктів сектору безпеки й оборони щодо забезпечення національної безпеки: питання теорії та практики : монографія / А. В. Боровик, А. Г. Вархов, Н. З. Деревянко. Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. 186 с.

189. Шлега Д. О. Місце Національної гвардії України у системі правоохоронних органів. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2025. Вип. 2(10). С. 135-141.

190. Мороз В.О. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні: законодавче регулювання та проблеми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 396-398

191. Демиденко В. О. Роль місцевого самоврядування в реінтеграції деокупованих територій України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 4. С. 58-64

192. Відновлення врядування на деокупованих територіях – думки влади та громадськості різняться. URL : <https://acmc.ua/vidnovlennya-vryaduvannya-na-deokupovanyh-terytoriyah-dumky-vlady-ta-gromadskosti-riznyatsya/>

193. Купрійчук В. М., Чепурко Я. О. Правовий статус та функції консультативнодорадчих органів як суб'єктів формування та реалізації гуманітарної політики в Україні. *Priority directions of science and technology*

*development*. Proceedings of the 11th International scientific and practical conference. SPC «Sci-conf.com.ua». Kyiv, Ukraine. 2021. Pp 519-525.

194. Діброва О. В., Лях Т.Л. Громадянська активність і соціальна згуртованість як рушії відновлення й розвитку деокупованих територій. *Соціальна педагогіка: теорія та практика*. 2024. № 4. С. 70-76.

195. The Working Group on Public Safety and Recovery of UNDP works in 6 communities of the Kherson region. What and how do they help? URL : <https://en.fundunion.org/2024/09/the-working-group-on-public-safety-and.html>

196. Паливода О. О. Значущість психологічної компоненти в інформуванні населення деокупованих територій України. *Вісник Національного університету оборони України*. 2023. Вип. 6. С. 141-150

197. Ковбас І.В., Крайній П.І., Торончук І.Ж. Особливості взаємодії органів публічного врядування з консультативно-дорадчими органами. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 151–156.

198. Ярмакі Х. П., Музика С.С. Щодо питання конфіденційної інформації в органах Національної поліції України під час режиму воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С. 194-199.

199. Аносенков А.А., Мукоїда Р.В. Впровадження спільного навчання та тренінгів як складова взаємодії Національної поліції та Національної гвардії України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2025. № 1. С. 51-55.

200. Красилюк В. Ф. Інституційна спроможність деокупованих територіальних громад в умовах постконфліктної трансформації. *Політичне життя*. 2025. № 2. С. 42-49.

201. Говорун Н. П. Управлінські інструменти вирішення проблем повоєнного відновлення деокупованих територій. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2024. № 9. С. 15-21

202. Support In Action: Stability Policing Training for Ukrainian Law Enforcers. URL : [https://www.eeas.europa.eu/eeas/support-action-stability-policing-training-ukrainian-law-enforcers\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/support-action-stability-policing-training-ukrainian-law-enforcers_en)

203. Завербний А. С., Гадик В.О. Проблеми та перспективи розроблення і впровадження стратегії відновлення деокупованих територій України. *Ефективна економіка*. 2025. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2025\\_2\\_41](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2025_2_41)

204. Criminalists of Kherson region receive equipment from the EU Advisory Mission. URL : <https://www.euam-ukraine.eu/news/criminalists-of-kherson-region-receive-equipment-from-the-eu-advisory-mission/>

205. Президентка Єврокомісії Урсула фон дер Ляєн передала 50 автівок для Національної поліції та Офісу Генпрокурора. URL : <https://mvs.gov.ua/news/prezidentka-jevrokomisiyi-ursula-fon-der-liajen-peredala-50-avtivok-dlia-nacionalnoyi-policiyi-ta-ofisu-genprokurora>

206. Єна В.Ю. Поняття публічної безпеки і порядку як предмету взаємодії між суб'єктами, які виконують завдання із забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2023. № 2 (29). С. 585-594.

207. Чолак В.Д. Адміністративно-правові засади взаємодії правоохоронних органів, державних інституцій та громадськості у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях. *Юридичний бюлетень*. 2025. № 39. С. 77-84.

## ДОДАТКИ

## ДОДАТОК А

## Список публікацій здобувача за темою дисертації:

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Чолак В.Д. Проблематика та шляхи визначення терміну «деокуповані території» в правовому полі України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2025. Том 36 (75) № 1. С. 127-132. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2025.1/21>
2. Чолак В.Д. Особливості правового регулювання у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях. *Право і суспільство*. 2025. № 5. Т. 2. С. 208-213. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.2.26>
3. Чолак В.Д. Адміністративно-правові засади взаємодії правоохоронних органів, державних інституцій та громадськості у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях. *Юридичний бюлетень*. 2025. № 39. С. 77-84. DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2025.39.08>
4. Чолак В.Д. Правові форми діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2026. № 1. С. 88-92 DOI <https://doi.org/10.32850/sulj.2026.1.15>.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

5. Чолак В.Д. Роль Конституції України у формуванні правової основи публічного управління на звільнених територіях. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матеріали XI міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 24 жовт. 2024 р.)*. Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2024. С. 212-313.

6. Чолак В.Д. Щодо визначення терміну «деокуповані території». *Державно-правові за сади формування безпекового середовища в Україні: сучасні ви клики*: матеріали III всеукр. наук. конф. (м. Одеса, 18 груд. 2024 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2024. С. 380-382

7. Чолак В.Д. Методи забезпеченні публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях. *Кримінальний аналіз і кібербезпека: об'єднання зусиль для нових викликів*. матеріали міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 23 трав. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 219-222.

8. Чолак В.Д. Цивільно-захисний напрям як складова взаємодії у сфері забезпечення публічного порядку і безпеки на деокупованих територіях. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави* : матеріали XVII міжн.наук.-практ. інтернет-конф. (м. Одеса, 07 жовт. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 299-303

9. Чолак В.Д. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XII міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 24 жовт. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 312-314



## ДОДАТОК Б

## Акти впровадження

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор Одеського державного  
університету внутрішніх справ  
кандидат юридичних наук, доцент  
полковник поліції

В'ячеслав ДАВИДЕНКО



02 » 09 2026 року

## АКТ

**впровадження результатів дисертаційного дослідження  
Чолака Віталія Дмитровича  
на тему «Адміністративно-правове регулювання забезпечення публічної  
безпеки та порядку на деокупованих територіях»  
в освітній процес Одеського державного університету внутрішніх справ**

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

- директора інституту права та безпеки ОДУВС, кандидата юридичних наук, доцента Володимира Дришлюка;
- завідувача кафедри адміністративно-правових дисциплін інституту права та безпеки, доктора юридичних наук, професора Аліни Денисової;
- начальника відділу забезпечення якості освіти, кандидата історичних наук, доцента Олени Камінської.

Комісія розглянула матеріали дисертації, поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 Право, та наукові праці аспіранта кафедри адміністративно-правових дисциплін інституту права та безпеки Одеського державного університету внутрішніх справ Чолака Віталія Дмитровича на тему «Адміністративно-правове регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях».

Проаналізовано основні результати дослідження Чолака В.Д., зокрема наукові праці, в яких опубліковані теоретичні положення дисертації:

1. Чолак В.Д. Проблематика та шляхи визначення терміну «Деокуповані території» в правовому полі України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2025. Том 36 (75) № 1. С. 127-132. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2025.1/21>

2. Чолак В.Д. Особливості правового регулювання у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях. *Право і суспільство*. 2025. № 5. Т. 2. С. 208-213. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.2.26>



3. Чолак В.Д. Адміністративно-правові засади взаємодії правоохоронних органів, державних інституцій та громадськості у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях. *Юридичний бюлетень*. 2025. № 39. С. 77-84. DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2025.39.08>

4. Чолак В.Д. Правові форми діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2026. № 1. С. 88-92 DOI <https://doi.org/10.32850/sulj.2026.1.15>.

5. Чолак В.Д. Роль Конституції України у формуванні правової основи публічного управління на звільнених територіях. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XI міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 24 жовт. 2024 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2024. С. 212-313.

6. Чолак В.Д. Методи забезпеченні публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях. *Кримінальний аналіз і кібербезпека: об'єднання зусиль для нових викликів*. матеріали міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 23 трав. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 219-222.

7. Чолак В.Д. Цивільно-захисний напрям як складова взаємодії у сфері забезпечення публічного порядку і безпеки на деокупованих територіях. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави* : матеріали XVII міжн.наук.-практ. інтернет-конф. (м. Одеса, 07 жовт. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 299-303

8. Чолак В.Д. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XII міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 24 жовт. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 312-314

На основі проведеного комплексного аналізу наукових праць Чолака В.Д. комісія дійшла висновку, що вони містять належним чином обґрунтовані теоретичні положення, які характеризуються науковою новизною, системністю та логічною послідовністю викладу, а також мають суттєве практичне значення для вдосконалення адміністративно-правового регулювання та організації поліцейської діяльності. З огляду на зазначене, комісія вважає доцільним запровадити результати досліджень Чолака В.Д. в освітній процес Одеського державного університету внутрішніх справ. Зокрема, їх рекомендовано використовувати під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Поліцейська діяльність» та «Актуальні проблеми поліцейської діяльності», при розробленні навчально-методичних комплексів, в т.ч. при підготовці лекційних матеріалів, практичних занять, кейсів та тестових завдань, під час підготовки навчально-методичних і дидактичних матеріалів. Окремо слід відзначити доцільність рекомендації зазначених праць до опрацювання здобувачами вищої освіти в межах самостійної роботи, що сприятиме

формуванню у них системного розуміння адміністративно-правових засад діяльності поліції, розвитку аналітичного мислення та здатності застосовувати отримані знання у практичній площині.

**Члени комісії:**

**Директор інституту права та безпеки  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ  
кандидат юридичних наук, доцент**



**Володимир ДРИШЛЮК**

**Завідувач кафедри  
адміністративно-правових дисциплін  
інституту права та безпеки  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ  
доктор юридичних наук, професор**



**Аліна ДЕНИСОВА**

**Начальник  
відділу забезпечення якості освіти,  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ  
кандидат історичних наук, доцент**



**Олена КАМІНСЬКА**





**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Ректор Одеського державного  
університету внутрішніх справ  
кандидат юридичних наук, доцент  
полковник поліції

**В'ячеслав ДАВИДЕНКО**

«03» 04 2026 р

### **АКТ**

**впровадження результатів дисертаційного дослідження  
Чолака Віталія Дмитровича  
на тему «Адміністративно-правове регулювання забезпечення публічної  
безпеки та порядку на деокупованих територіях» у наукову діяльність  
Одеського державного університету внутрішніх справ**

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

- начальника відділу організації наукової діяльності, кандидата юридичних наук, доцента, підполковника поліції Наталії Домброван;
- ученого секретаря секретаріату Вченої ради ОДУВС, кандидата педагогічних наук Максима Ісаснка;
- начальника відділу аспірантури, (ад'юнктури) і докторантури ОДУВС, кандидата юридичних наук Ірини Теслюк.

Проаналізовано основні результати дослідження Чолака В.Д., зокрема наукові праці, в яких опубліковані теоретичні положення дисертації:

1. Чолак В.Д. Проблематика та шляхи визначення терміну «Деокуповані території» в правовому полі України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2025. Том 36 (75) № 1. С. 127-132. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2025.1/21>.

2. Чолак В.Д. Особливості правового регулювання у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях. *Право і суспільство*. 2025. № 5. Т. 2. С. 208-213. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.2.26>.

3. Чолак В.Д. Адміністративно-правові засади взаємодії правоохоронних органів, державних інституцій та громадськості у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях. *Юридичний бюлетень*. 2025. № 39. С. 77-84. DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2025.39.08>.



4. Чолак В.Д. Правові форми діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2026. № 1. С. 88-92 DOI <https://doi.org/10.32850/sulj.2026.1.15>.

5. Чолак В.Д. Роль Конституції України у формуванні правової основи публічного управління на звільнених територіях. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XI міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 24 жовт. 2024 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2024. С. 212-313.

6. Чолак В.Д. Методи забезпеченні публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях. *Кримінальний аналіз і кібербезпека: об'єднання зусиль для нових викликів* : матеріали міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 23 трав. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 219-222.

7. Чолак В.Д. Цивільно-захисний напрям як складова взаємодії у сфері забезпечення публічного порядку і безпеки на деокупованих територіях. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави* : матеріали XVII міжн.наук.-практ. інтернет-конф. (м. Одеса, 07 жовт. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 299-303

8. Чолак В.Д. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XII міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 24 жовт. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 312-314

На основі проведеного аналізу комісія зробила висновок, що висновки, пропозиції, результати дослідження, рекомендації, розроблені Чолаком Віталієм у ході роботи над дисертаційним дослідженням на тему «Адміністративно-правове регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях» містить науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації, що дає підстави запровадити їх для використання в науковій діяльності Одеського державного університету внутрішніх справ, зокрема через проведення подальших наукових досліджень з проблематики діяльності правоохоронних органів на деокупованих територіях, спрямованих на комплексне, міждисциплінарне осмислення адміністративно-правових, організаційних, функціональних, інституційних та процедурних аспектів їх діяльності в умовах післявоєнного відновлення, з урахуванням специфіки правового режиму воєнного стану, трансформації системи публічного управління, підвищених безпекових ризиків та необхідності відновлення правопорядку та легітимності державної влади, а також при проведенні наукових досліджень за загально-університетською темою науково-дослідних робіт: «Пріоритетні напрямки розвитку реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (державний реєстраційний номер 0123U103538) та теми науково-дослідних робіт кафедри

адміністративно-правових дисциплін інституту права та безпеки «Забезпечення адміністративно-правовими засобами прав і свобод людини і громадянина в Україні» (державний реєстраційний номер № 0125U001209).

**Члени комісії:**

**Начальник**

**відділу організації наукової діяльності ОДУВС**

**кандидат юридичних наук, доцент**

**підполковник поліції**



**Наталія ДОМБРОВАН**

**Учений секретар секретаріату**

**Вченої ради ОДУВС**

**кандидат педагогічних наук**



**Максим ІСАЄНКО**

**Начальник відділу аспірантури**

**(ад'юнктури) і докторантури ОДУВС**

**кандидат юридичних наук**



**Ірина ТЕСЛЮК**



**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Заступник начальника Головного  
управління Національної поліції  
в Одеській області  
полковник поліції



**Денис ЗАХАРЧЕНКО**

30. 03 2026 року

### **АКТ**

**впровадження в практичну діяльність Головного управління Національної поліції в Одеській області результатів дисертаційного дослідження  
Чолака Віталія Дмитровича  
на тему «Адміністративно-правове регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях»»**

Комісія у складі:

Голови: начальника управління превентивної діяльності  
Головного управління Національної поліції в Одеській області  
майора поліції Тарасова П.В.

членів комісії: заступник начальника управління - начальник відділу взаємодії з громадами управління превентивної діяльності Головного управління Національної поліції в Одеській області  
полковника поліції Кузьмича Р.П.

заступник начальника управління - начальник відділу організації діяльності груп реагування управління превентивної діяльності Головного управління Національної поліції в Одеській області  
підполковника поліції Довбиша О.В.

склала цей акт за результатами опрацювання основних результатів дисертаційного дослідження Чолака Віталія Дмитровича на тему «Адміністративно-правове регулювання забезпечення публічної безпеки та

порядку на деокупованих територіях» щодо використання в практичній діяльності Головного управління Національної поліції в Одеській області.

Зокрема, публікації Чолака В.Д.:

1. Чолак В.Д. Проблематика та шляхи визначення терміну «деокуповані території» в правовому полі України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2025. Том 36 (75) № 1. С. 127-132. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2025.1/21>

2. Чолак В.Д. Особливості правового регулювання у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях. *Право і суспільство*. 2025. № 5. Т. 2. С. 208-213. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.2.26>

3. Чолак В.Д. Адміністративно-правові засади взаємодії правоохоронних органів, державних інституцій та громадськості у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки на деокупованих територіях. *Юридичний бюлетень*. 2025. № 39. С. 77-84. DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2025.39.08>

4. Чолак В.Д. Правові форми діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2026. № 1. С. 88-92 DOI <https://doi.org/10.32850/sulj.2026.1.15>.

5. Чолак В.Д. Щодо визначення терміну «деокуповані території». *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави* : матеріали XVI міжн.наук.-практ. інтернет-конф. (м. Одеса, 29 бер. 2024 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2024. С. 599-602

6. Чолак В.Д. Роль Конституції України у формуванні правової основи публічного управління на звільнених територіях. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XI міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 24 жовт. 2024 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2024. С. 212-313.

7. Чолак В.Д. Методи забезпеченні публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях. *Кримінальний аналіз і кібербезпека: об'єднання зусиль для нових викликів*. матеріали міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 23 трав. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2024. С. 219-222.

8. Чолак В.Д. Цивільно-захисний напрям як складова взаємодії у сфері забезпечення публічного порядку і безпеки на деокупованих територіях. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави* : матеріали XVII міжн.наук.-практ. інтернет-конф. (м. Одеса, 07 жовт. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 299-303

9. Чолак В.Д. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт забезпечення публічної безпеки і порядку на деокупованих територіях. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XII міжн.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 24 жовт. 2025 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2025. С. 312-314



впроваджено в практичну діяльність Головного управління Національної поліції в Одеській області результатів та використовується в практичній діяльності уповноважених підрозділів органів Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях.

Голова комісії

Павло ТАРАСОВ

Члени комісії

Роман КУЗЬМИЧ

Олександр ДОВБИШ