

КИЇВСЬКА ШКОЛА ЕКОНОМІКИ

МАГІСТЕРСЬКА ПРОГРАМА З ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ВРЯДУВАННЯ

ДИПЛОМНА РОБОТА  
«МНОЖИННЕ ПОЛІЦІЮВАННЯ В УКРАЇНІ:  
ФРАГМЕНТАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ»

Студент: Сергій Баглай  
Науковий керівник: канд. політ. наук Іван Гомза

Для здобуття освітнього ступеня: Магістр  
за спеціальністю: 281 Публічне управління та адміністрування

Київ 2022

## **ЗМІСТ**

<b>АНОТАЦІЯ</b>	<b>3</b>
<b>ПРОБЛЕМА</b>	<b>4</b>
<b>АНАЛІЗ СТЕЙКХОЛДЕРІВ</b>	<b>12</b>
<b>ЦІЛІ ПОЛІТИКИ ТА ІНДИКАТОРИ ЇЇ УСПІШНОСТІ</b>	<b>18</b>
<b>ВАРІАНТИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ</b>	<b>19</b>
<b>ВИКЛИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ</b>	<b>23</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	<b>24</b>

## АНОТАЦІЯ

У роботі розглянуто тенденції нарощування муніципальних органів правопорядку в Україні через призму множинного поліціювання. Створення таких структур припало на кінець 2000-х, коли відбувалось економічне піднесення, однак лише після 2014 року поява муніципальних варт стала дійсно масовою. Реформа децентралізації та поліції фактично не були синхронізованими і призвели до диспропорції у розподілі такого суспільного блага як публічна безпека. Органи місцевого самоврядування підійшли до проблеми несистемно, й відтак на сьогодні функціонують локальні структури правопорядку, яким бракує координації, властиве розмиття підзвітності, а безпекові сервіси позначені фрагментованістю. Ефективне гарантування громадського порядку на місцях і, як наслідок, доступ до публічної безпеки потребує державного втручання. Документ обґрунтовує, чому створення місцевої поліції буде найкращим з можливих рішень.

## ПРОБЛЕМА

У 2014 році Україна почала реформу поліції та децентралізації. Обидві трансформації мають успіхи, однак синхронізувати перетворення так і не вдалось. Національна поліція залишається централізованою структурою, територіальні органи, якої не підзвітні громадам. Водночас, органи місцевого самоврядування пішли шляхом створення муніципальних варт, охорон та інспекцій. Як наслідок, виникло явище множинного поліціювання, коли до охорони громадського порядку залучено декілька суб'єктів без чітко визначеного правового статусу, які погано координуються між собою і застосовують непослідовні стандарти. Фрагментованість поліцейських сервісів супроводжується подекуди дублюванням послуг, а в інших випадках їхньою фактичною відсутністю. Відтак, проблему публічної політики становить нерівний доступ мешканців і мешканок українських міст до публічної безпеки як суспільного блага.

До початку децентралізації на місцевому рівні такі сфери, як дотримання правил паркування, евакуація транспортних засобів, виконання правил благоустрою, контроль зовнішньої реклами та тимчасових споруд, вуличної торгівлі, утилізація сміття, злочини проти довкілля фактично не були адресовані. Національна поліція навіть після реформи патрульної служби не покрила згадані вище аспекти міського життя, зосередивши ресурси здебільшого на дотриманні правил дорожнього руху та патрулюванні. Водночас, кадровий [голод](#), який відчутний у рядах Нацполіції вже з 2016 року означає, що відомство не в змозі вирішувати локальні проблеми ефективно. Поява муніципальних варт в багатьох українських містах дещо виправила ситуацію із частиною викликів правопорядку, проте водночас створила нові загрози у гарантуванні публічної безпеки. Понад те, фрагментовані сервіси, які надаються такими структурами переважно несистемно і хаотично за визначенням не можуть забезпечувати рівний доступ до публічних благ місцевим жителям.

Розгортання муніципальних органів правопорядку в Україні є проявом множинного поліціювання. Це процес, який науковці в англійській літературі описують як *plural policing*, підкреслюючи, що поліціювання натепер варто розглядати не виключно через дії держави (*public police*), але як ширшу взаємодію урядових, комерційних та комунальних структур

(*community bodies*) (Jones & Newburn, 2006). Наслідком множинного поліціювання є його фрагментація, котра призводить до таких явищ, як (1) брак координації, (2) фрагментування підзвітності, (3) дублювання послуг (які у результаті зростають у ціні) й (4) непослідовні стандарти (Walker, 2012).

Проблеми в координації, розмивання підзвітності, дублювання функцій та непослідовні стандарти гостро відчуються і у діяльності акторів множинного поліціювання в Україні. Функціонують такі структури без відповідного закону, який би регламентував їхню роботу. Варіативність назв (від муніципальних варт до гвардій) свідчать про те, що існують суттєві розходження у тому, як органи місцевого самоврядування підходять до забезпечення громадського порядку. Муніципальним органам правопорядку характерні розрізнені форми реєстрації, як-от комунальні підприємства, громадські формування та охоронні фірми. Нечіткий правовий статус позначається на тому, що поліцейські сервіси, які вони надають супроводжується конфліктом у гарантуванні безпеки як публічного, приватного або клубного блага.

### ***Централізована система органів правопорядку в Україні***

Після здобуття незалежності правоохоронні органи України успадкували стару систему управління міліцією радянського зразка, яка була надміру централізованою, забюрократизованою та політизованою (Narasimw, 2003). Водночас, Марк Галеотті пише, що Радянський Союз радше був суспільством із “недостатнім поліціюванням” (*under-policed*), а не “надмірним”, оскільки зусилля міліції були зосереджені не на боротьбі зі злочинністю, а на політичному контролі. Він сформулював це наступними словами: “Хоча в радянські часи була створена, здавалося б, всемогутня й всюдисуща міліція, значною мірою вона була зосереджена на боротьбі з реальними, потенційними та уявними політичними загрозами. Фактичні ресурси, виділені на поліцейську діяльність як таку, залишалися на диво сталими, тобто постійно недостатніми для підтримання законності та правопорядку у такому величезному та розрізненому суспільстві” (Galeotti, 1997). Подібно, дослідниця радянського поліціювання Луїс Шеллі описує, як незважаючи на велику кількість сил міліції у пізній радянський період, патрульні часто не могли дістатися до приписаних їм громад. Вона підкреслює, що міліціанти були непропорційно зосереджені в Москві та

кількох інших великих містах, тоді як в інших містах їх було мало (Shelley, 1996).

Перша спроба звернути увагу на проблему організації органів правопорядку відбулась у 1990 році, уже під час першої сесії Верховної Ради, на якій підтримали кандидатуру першого міністра внутрішніх справ України Андрія Васишина. [Обговорення](#) торкнулося також вимоги деполітизації міліції, перегляд структури організації, а також початок запуску місцевої поліції. Над створенням муніципальної поліції в Україні працювали і у 1996 році, коли розпочали експеримент у Києві та Харкові. Відділи охорони громадського порядку повинні були підпорядковуватися як міській владі, так і місцевим правоохоронним органам (Орлов, 2014). Стратегія була частиною [Концепції](#) розвитку МВС України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. №456. Проте, проект виявився невдалим і ще надовго затримав децентралізацію правоохоронних органів.

Наступним етапом, що підняв вимоги децентралізації органів правопорядку, була ініціатива створення місцевої міліції [Указом Президента](#) у січні 2001 року. У цей період у Верховній Раді було зареєстровано три різні законопроекти про муніципальну чи місцеву міліцію (№ 6104 у 2000 р., № 2364 у 2002 р. та № 4199 у 2009 року). Попри це, жоден із проектів закону не був прийнятий. Каменем спотикання ставали механізми фінансування, тобто звідки брати кошти на діяльність місцевих органів правопорядку: центрального або місцевого бюджету. У той час органи місцевого самоврядування зіткнулись з серйозним викликом недофінансуванням, а Уряд продовжував платити правоохоронним органам. Існуюча система фінансування була одним із механізмів, що лише посилювала централізацію української міліції. З централізацією та відсутністю реформ, міліція ставала все більш корумпованою та непрофесійною (Narasimw, 2003). Зрештою, такий стан речей позначився відсутність консенсусу в державі щодо того, яка саме модель поліції оптимальна для України: централізована чи децентралізована.

Із створенням Національної поліції вирішення локальних проблем безпеки мало лише частковий характер, адже структура продовжує координуватись в централізований спосіб. Новий закон привніс лише певні елементи підзвітності місцевій громаді, як-от звітування, що є вкрай

обмеженим інструментом для дієвого забезпечення правопорядку у тій чи іншій місцевості.

*У законі про міліцію вже є вимога, щоб керівник поліції звітував до місцевої ради раз на рік, і в принципі рада може скаржитися, заявляти про недовіру до керівника поліції. Можливо, що ці скарги певною мірою виправдані, але не стосовно нової патрульної поліції, яка має бути новим типом поліції для державної служби, а не просто для краси. Так, комунікація є проблемою, але вона знаходиться на стадії виправлення, зокрема, шляхом поширення патрульної поліції на всю територію України<sup>1</sup>.*

Представник міністерства внутрішніх справ

### **Створення муніципальних органів правопорядку**

Перші муніципальні варти були створені в Україні наприкінці 2000-х. На цей період припало економічне зростання і вірогідно саме появою ресурсів великою мірою можна пояснити бум утворення місцевих органів правопорядку. Вже в 2009 році, такі структури існували у Львові, Тернополі, Хмельницьку, Житомирі, Харкові. Ідея про те, що на місцевому рівні повинна діяти локальна поліція, підзвітна громаді, загалом не була новою для України. Покликання на європейський досвід місцевих органів правопорядку можна зустріти в багатьох програмах політики. У 2009 році, також був зареєстрований [проект закону](#) про місцеву поліцію. Недофінансована і малоспроможна міліція, яка не мала довіри громадян ставала додатковим аргументом на користь того, що забезпечення громадського порядку повинно відбуватись у інший спосіб, з урахуванням локальних потреб. Однак, законопроект так і не був прийнятий Верховною Радою.

Криза публічного поліціювання 2013-14 років та загальний курс на децентралізацію прискорили процес формування таких структур на місцях. У цей час було створено муніципальні варти у Луцьку, Івано-Франківську, Ужгороді, Чернігові, Одесі, Києві та інших містах. Окрім обласних центрів,

---

<sup>1</sup> Для аналізу позицій стейкхолдерів тут і далі у тексті використовуються цитати з експертних інтерв'ю записаних автором.

муніципальні органи правопорядку почали з'являтися і у менших населених пунктах, як-от Чортків, Яремче, Дрогобич, Ірпінь, Ніжин. Станом на 2019 рік в Україні органами місцевого самоврядування було створено 43 підрозділи муніципальних органів правопорядку, що діють здебільшого як комунальні підприємства з назвою “Муніципальна варта”, “Муніципальна охорона”, “Муніципальна інспекція”, “Муніципальна гвардія”, а також невелика кількість департаментів, управлінь з однойменною назвою (Орлов, 2019).

Водночас, підрахувати точну кількість таких структур складно: окремий реєстр не ведеться. Створені в один час муніципальні органи правопорядку можуть бути розформовані або перейменовані. Ліквідація муніципальної варти, до прикладу, відбулась у Лозовій, що на Харківщині у 2020 році, проіснувавши лише два роки. Як наслідок, не маючи інформації ані щодо точної кількості суб'єктів муніципальних органів правопорядку, ані щодо кількості її співробітників неможливо формувати політику у сфері безпеки, яка б базувалась на фактах і доказах (evidence based decision making).

Для органів виконавчої влади муніципальні варти є структурами, котрі здатні виконувати завдання, які Національна поліція в силу своєї централізації, а часто також некомплекту не покриває. Муніципальні вартові найчастіше опікуються інфраструктурою безпекою, тобто слідкують за дотриманням правил благоустрою на місцях, охороняють муніципальне майно, як-от приміщення міської ради, міські лікарні та школи, а також патрулюють місцевість. Штрафи, котрі виписують вартові сплачуються до казни міста, на відміну від тих протоколів, які складають працівники Національної поліції. Таким чином, органи місцевого самоврядування можуть не лише безпосередньо впливати на план діяльності і пріоритети роботи формувань, але й наповнювати місцевий бюджет.

*Муніципальна варта – це логічно, тому що немає зв'язку з Нацполіцією. Ми можемо тут на місці визначати наші пріоритети. Це не так відірвано від людей.*

Керівник Департаменту безпеки міста  
одного із міст на заході України

Відсутність профільного закону призвела до того, що кожна муніципальна



варта керується власним статутом, а тому у різних містах функції таких утворень різняться. Таким чином, сервіси, які надають муніципальні органи правопорядку різнорідні і фрагментовані: те, що виконує муніципальна варта в одному місті може не входити до повноважень муніципальної варти в іншому. Важливо, що аналіз, які послуги закладати в статут до виконання формуванням не проводився, радше це продукт нормотворення без урахування емпіричного досвіду. Понад те, на практиці працюють муніципальні вартові лише в певних, як правило, центральних ділянках міст. Для мешканців це означає нерівний доступ до послуг і, як наслідок, публічної безпеки.

*Муніципальна варта тільки в центральній частині міста. Тобто чисто для відслідковування подій. Якщо щось не так - вони помагають поліції в тій частині. І все. Тобто окремо вони не мають права, згідно закону, цього робити. Ну, закон розповсюджується про охорону громадської безпеки виключно на поліцію. Поліція зобов'язана це робити. Вони можуть брати собі муніципалів в допомогу. Якщо є потреба. Якщо є декілька заходів, футбол, наприклад. Тоді всі їдуть на футбол, бо велика кількість вболівальників, а відповідно і поліції. Окремими секторами і так далі. Відповідно там залучено декілька сотень людей. А в центрі у той час проходить якийсь парад. Тоді беруть муніципальну варту.*

Керівник Департаменту безпеки міста  
одного із міст на заході України

Окрім того, спостерігається часткове дублювання структур, коли міста, де вже діють муніципальні органи правопорядку створюють інші формування, що також займаються подібними повноваженнями. Ілюстративним є приклад міста Житомир, де від 2016 року працює [муніципальна інспекція](#), а уже в 2019 році міська рада утворила також [муніципальну варту](#). Такі дії свідчать про те, що політики у сфері безпеки не мають системного підходу на місцевому рівні.

Загалом, на сьогодні можна виділити чотири шляхи реалізації органами місцевого самоврядування створення муніципальних органів правопорядку: 1) створення власних охоронних комунальних підприємств (Львів, Харків, Дніпро); 2) укладання договорів із територіальними органами поліції про спільну охоронну діяльність (Бердянськ, Житомир, Виноградів); 3)

створення муніципальної варти як підрозділу інспекції з благоустрою та торгівлі місцевої ради (Ужгород, Нововолинськ, Тернопіль, Луцьк); 4) залучення приватного охоронного компаній за договором (Лозова, Немішаєве) (Орлов, 2018).

Водночас, у муніципальних органах правопорядку бракує повноважень, адже здійснювати затримання порушників громадського порядку вони не мають права. Парадоксально, але це також збільшує конфліктність у спілкуванні з громадянами, про що піде мова далі.

*В будь-якому випадку, але якщо близько муніципальна варта, вона може підійти. Але муніципальна варта не має частини затримання, обшуку, вони можуть лише втрутитися, як любий громадянин. Вони підбіжать, розтягнуть, але затримувати в надягати кайданки це вже прерогатива поліції.*

Керівник Департаменту безпеки міста  
одного із міст на заході України

### ***Проблеми підзвітності та застосування сили***

Наразі відсутні належні принципи підзвітності муніципальних варт. Це, зокрема, створило наратив про те, що такі структури є особистими “арміями мерів”. Програма журналістських розслідувань “Схеми” зробила [матеріал](#) про ризики виконання політичних завдань такими формуваннями. Автори стверджують, що правова неврегульованість залишає за мерами виключне право контролювати муніципальних вартових.

*Муніципальна варта - це організація, яка обслуговує місто і виконує конкретні завдання. Але фактично, вони намагаються використовувати нас у політичних цілях. Це стало однією з причин, чому я вирішив піти. Муніципальна варту ніби-то вважають силовою структурою мера. Депутати мають конфлікт з міським головою [прізвище мера].*

Екс-керівник однієї із муніципальних варт

Варто згадати й випадки перевищення влади і службових повноважень співробітниками муніципальних варт. Такі інциденти траплялись,

зокрема, в [Києві](#), [Харкові](#), [Дніпрі](#) та [Одесі](#). Водночас, відсутність профільного закону “Про муніципальну варту” не дозволяє притягнути до відповідальності вартового, який вдався до свавілля так само суворо, як це вписано в законі про “Національну поліцію”. В діяльності муніципальних варт відсутні й інші механізми, що могли б запобігати подібним випадкам і гарантувати належну підзвітність, як-от регламентована професійна підготовка, тренінги про права людини, нагрудні камери відеоспостереження.

Формуються муніципальні варти здебільшого із військових. Є підстави вважати, що процес створення і нарощування муніципальних варт, власне, обумовлений достатньо великою кількістю ветеранів, які пройшовши через війну шукали місце працевлаштування. До прикладу, мер Києва Віталій Кличко [говорить](#) про муніципальну варту Києва, як про “проект з інтеграції ветеранської спільноти в систему муніципальної безпеки”. В столиці 90% співробітників муніципальної варти є ветеранами АТО/ООС. Подібно, у таких містах, як Житомир, Вінниця, Лозова, Павлоград учасники бойових дій становлять основу місцевої варти.

*Величезна проблема із працевлаштуванням для ветеранів. Ми хотіли створити робочі місця для ветеранів у сфері безпеки. Є і психологічні питання. Нам потрібна було створити безпечний простор для ветеранів, де можна працювати в психологічно комфортному середовищі. Потрібно було щось, де б відчувалась потреба захищати людей.*

Один із керівників муніципальної варти міста в центральній Україні, ветеран

У цьому світлі, органи місцевого самоврядування є ключовими для даної проблеми муніципальної безпеки, адже ветерани живуть в конкретній громаді, часто вони є активними членами цієї спільноти, шанованими громадянами міста, які уже зробили свій внесок у захист країни. Питання є політично чутливим, адже органам влади потрібно “щось для них зробити”. Пазл полягає у тому, що тим же органам місцевого самоврядування потрібно дбати про безпеку громади. Таким чином, демобілізація і повернення з фронту сприяло нарощування муніципальних варт після 2014 року.

Впродовж 2014-22 років ця проблема ставала гострішою. Загалом, держава, надто у перші роки після початку війни на Донбасі не була готова до реінтеграції такої кількості учасників бойових дій. Після повернення з війни ветеранів, які зіткнулись із труднощами працевлаштування створювали такі собі *battle brotherhood*, що часто встановлювати контакти з і міськими радами і адвокатували ідею заснування Муніципальної варти, як це, до прикладу, відбулось у Києві, найпершим чином, задля створення робочих місць для побратимів. Ідентичність захисників, при тому, відіграла не останню роль, а тому ветерани були більш схильними інтегруватись у формування, що забезпечують публічну, а не приватну безпеку.

Примикання ветеранів до муніципальних варт властиво мілітаризує подібні структури. [Дослідження](#) проведені у США щодо ветеранів війни в Іраку та Афганістані, котрі після повернення вступали до лав поліції свідчать, що наявність бойового досвіду суттєво підвищувала шанси застосування зброї, а не мирного врегулювання конфлікту (Marshall Project, 2017). В командуванні, мілітаризація сил правопорядку - це схильність управляти підрозділами, нехтуючи важливістю ролі окремих співробітників (Hill & Beger, 2009). Тому однією із характеристик проблеми є мілітаризація поліціювання.

## **АНАЛІЗ СТЕЙКХОЛДЕРІВ**

### ***Міністерство внутрішніх справ***

Міністерство внутрішніх справ є головним актором у системі центральних органів виконавчої влади щодо формування і реалізації політики у сфері охорони громадського порядку, забезпечення публічної безпеки та боротьби із злочинністю. Відомство затверджує стратегічні програми діяльності та визначає пріоритетні напрями роботи поліції, організовує нормативно-правове регулювання, відповідає за розподіл бюджетних коштів.

Впливовість позиції відомства обумовлена насамперед інституційним дизайном. Попри те, що Національна поліція України з 2015 року є окремим центральним органом виконавчої влади із власним керівником,

саме МВС формує політику (policy) у сфері громадського порядку і розпоряджається фінансами. На поліцію ж покладається підтримування громадського порядку через здійснення поліцейських заходів, яке Макс Вебер описав як монополію на насилля, що є чітко окресленим засобом держави. Право на фізичне насилля надається усім іншим акторам настільки, наскільки держава зі свого боку допускає це насилля. Однак, йдеться про правозастосування, тобто приведення в дію (enforcement) того “порядку”, що затверджується, у першу чергу, Міністерством. Таким чином, МВС є ключовим вето-гравцем, згода якого необхідна для зміни статусу-кво.

Крім того, на пострадянському просторі, міністерство традиційно відіграло важливу роль у системі влади, а президенти призначали на найвищу посаду у структурі лояльних союзників, керуючись персональними зв'язками (Marat, 2018). Німецький дослідник Корнеліус Фрісендорф стверджує, що децентралізації поліції після 2014 року в Україні не вистачало політичної підтримки не лише тому, що вона б зменшила владу тих, хто знаходиться на вершині патрон-клієнталістських мереж, а також тому, що це вважалося ризиком перед російським тиском на федералізацію України (Friesendorf, 2019). Відтак, децентралізація органів правопорядку та передача повноважень на місця може послабити не лише позиції відомства, а й ефективний контроль на локальному рівні, що є не вигідним для Міністерства, але і водночас небезпечним для територіальної цілісності держави.

*Мені особисто відомі конкретні приклади неформальних керівників у регіонах, і ризик полягає в тому, щоб розширити їх повноваження та зробити їх повністю незалежними від держави. Було б небезпечно продовжувати ці “експерименти” в громадському порядку, з функцією окремої поліції.*

Представник міністерства внутрішніх справ

[Програма](#) діяльності Кабінету міністрів України 2016 року передбачала надання органам місцевого самоврядування права утворювати муніципальну варту без виконання правоохоронних функцій, проте це рішення так і не було імplementовано. Відповідний [законопроект](#) “Про муніципальну варту” був ухвалений у першому читанні Верховною Радою ще в 2015 році, але невдовзі був відкладений. Поточна ситуація свідчить про

те, що МВС не зацікавлене у зміні статусу-кво. Вірогідним поясненням такої політики відомства є небажання зменшувати вплив апарату внутрішніх справ на місцях. Понад те, публічно комунікація рішення не ухвалювати проект закону розгорталась щодо ризиків виникнення “приватних армій” мерів. До прикладу, экс-міністр внутрішніх справ, Арсен Аваков, у своїх [заявах](#) підкреслював необхідність збереження монополії на насилля в руках держави. Водночас, МВС, ані інший державний орган, не веде реєстр подібних формувань.

*Їх немає. Вони не мають юридичного закріпленого статусу як муніципальні варти, а мають різні юридичні назви. Вони не повинні виконувати поліцейські функції без поліції, хоча з поліцією це може бути інакше.*

Представник міністерства внутрішніх справ

До того ж, чинний міністр внутрішніх справ, Денис Монастирський, не вбачає у муніципальних вартах загрози для Національної поліції та громадського порядку. Такий стан речей вказує радше на те, що визначаючи зацікавленість міністерства як стейколдера, слід позначати його низько та зі знаком “мінус”.

*На мою думку, потрібно переглянути закон “Про громадянські формування”. Ці загони мали допомагати поліції та прикордонникам патрулювати. Але тепер вони стали надмірно автономними і виходять на власні патрулі, що не було передбачено законом.*

Представник міністерства внутрішніх справ

### ***Ветеранські спільноти***

Війна виплекує з собою велику кількість людей, що здобувають унікальний досвід участі у боях, патрулюванні в надважких умовах, поводженні зі зброєю. Охоронні фірми та поліція охоче залучають такі кадри у свої лави. Це загальносвітовий тренд: зміни в ландшафті війни

супроводжують виникненням ринків як публічної, так і приватної безпеки, що можуть діяти як комерційні компанії, місцеві ініціативи або навіть як мафії, що здійснюють незаконну діяльність (DeLaforce, 2016). Водночас, на місцевому рівні з 2014 року в Україні видимим роботодавцем на ринку охоронних послуг, що активно залучає до своєї діяльності учасників бойових дій, є саме муніципальні варти. Для багатьох ветеранів, які зіштовхуються з труднощами працевлаштування, подібні вакансії є можливістю забезпечити себе та сім'ю і повернутись до мирного життя.

Про проблеми працевлаштування ветеранів свідчать також результати [дослідження](#) Міжнародної організації міграції "Життя після конфлікту" (2020). Майже 60% ветеранів АТО/ООС стикалися з труднощами у пошуку роботи. Інше [дослідження](#) "Довга тінь Донбасу: Реінтеграція ветеранів та зміцнення суспільної єдності в Україні" (2021) свідчить про те, що на заваді успішної реінтеграції часто стоїть нестача адміністративного потенціалу міністерств та міжвідомчого співробітництва.

Станом на 2021 рік в Україні [налічувалось](#) близько 423 тисяч ветеранів, учасників АТО/ООС. Після початку війни на Донбасі ветеранські об'єднання почали виникати по всій Україні як громадські організації, щоб захищати свої інтереси. Тематично такі спілки займаються питаннями реабілітації, реінтеграції, допомоги з працевлаштуванням, збором коштів для лікування та взаємопідтримки тощо. Створення профільного Міністерства у справах ветеранів у 2018 році інституціоналізувало вироблення державної політики у даній сфері. Міністерство почало налагоджувати координацію між різними, до того, не узгодженими програмами соціального захисту ветеранів війни.

До 2018 року, однак, прогалину у державній політиці реінтеграції ветеранів заповнювали відповідні профільні організації громадянського суспільства. До прикладу, у Києві в кожному районі столиці діяла своє організація учасників бойових дій на сході, що також об'єдналась під егідою "Київської спілки ветеранів АТО" [чисельністю](#) близько 32 тисяч людей. Виникнення подібних "бойових братств" (battle brotherhood) допомагало сформувати власну адженду і сприяло більшій видимості ветеранів в міському політичному житті. Інституціоналізація також допомогла встановити контакти з КМДА і, зрештою, адвокатували ідею заснування Муніципальної варти. Схожі історії відбулись, до прикладу, у Лозовій Харківської області та

Павлограді на Дніпропетровщині, де ветерани сформували кістяк тамтешніх муніципальних варт. В Івано-Франківську та Львові, керівниками муніципальної варти було призначено ветеранів АТО, що на своїй посаді також клопотались про набір у лави формувань переважно учасників бойових дій. Ілюстративним є кейс Житомира, де ідею створення муніципальної варти місцеві ветерани лобіювали міській раді спільно із бойовими побратимати, очільниками Київською муніципальної варти.

Аргументи задля запуску муніципальних варти побудовані навколо питань працевлаштування та соціалізації ветеранів. Водночас, учасники бойових дій апелюють до того, що в громади є довіра до них, а їх ідентичність як захисників України може слугувати на користь тому, щоб забезпечувати правопорядок і безпеку на місцях. Бойовий досвід також приводиться у перевагу, адже свідчить про те, що кадри сформовані з ветеранів уже володіють необхідними навичками, аби здійснювати патрулювання, використовувати зброю, гарантувати спокій міста загалом.

Таким чином, ветеранські організації найбільше зацікавлені у тому, щоб ринок охоронних послуг в Україні був розширений також і муніципальними вартами. По-перше, афіліація з міськими радами створює додаткові гранатії соціального захисту та оплати праці. По-друге, йдеться про гарантування публічної, а не приватної безпеки. Для багатьох ветеранів - це важлива екзистенційна потреба, яка допомагає у реінтеграції, пов'язує попередній досвід захисту країни із поточними завданнями забезпечення правопорядку у своєму місті. По-третє, це можливість працювати у середовищі побратимів, які поділяють схожий досвід і цінності, що сприяють соціалізації та доланню пост-травматичного стресового розладу.

### ***Органи місцевого самоврядування***

Міські ради виступили суб'єктами створення муніципальних варт в Україні і зацікавлені у тому, щоб координація забезпечення правопорядку на місцях відбувалась найближче до місцевих проблем і з урахуванням потреб мешканців. Найчастіше аргументи задля початку роботи таких муніципальних органів правопорядку полягали у тому, що Національна поліція не виконує низку функцій, як-от контроль правил благоустрою, правильність паркування, встановлення малих архітектурних форм, вуличну торгівлю тощо.



*Просте питання, наприклад, вигул собак і повідомлення мешканців на дії порушника, собака без намордника покусала людину. Місто може створити місце для вигулу собак, може контролювати цей процес. Це проста фізична дія. В парку Франка, за рік було покусано допустим 800 осіб. І що з цим робити, де тих собак дівати? Місто зобов'язане зробити майданчик для вигулу собак, а поліція та муніципальна варта слідкує, щоб та собака вже без намордника без повідка там гуляла. Коли він у наморднику і повідку, то спокійно гуляти, він не покусає. Тоді треба дати ухвалу сесії про перелік порід собак, які підлягають наморднику і оприлюднити медіа. І щоб поліція вже мала кого оштрафувати до відповідальності, і щоб власник знав як зареєструвати собаку в [назва профільного комунального підприємства]. Зараз в місті кожен власник реєструє, ти отримуєш книжечку, і вона теж попадає в базу даних. Теж цікава інформація, скільки собак, скільки котів, скільки стерилізовано.*

Керівник Департаменту безпеки міста  
одного із міст на заході України

При тому, створення муніципальних варт відбулось переважно через реєстрацію їх як комунальних підприємств. Дійсно, це входить до конституційних повноважень органів місцевого самоврядування, адже статтею 143 Конституції України передбачено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю.

Вагомим аргументом є покликання на європейський досвід у риторичі окремих представників місцевої влади, де було створено муніципальні варти. Часто таким ідеям сприяли співпраця і робочі поїздки в Польщу, де діють гмінні варти (straż gminna). Створення муніципальної поліції, зокрема, підтримує Асоціація міст України. Наразі ж органи місцевого самоврядування через муніципальні варти можуть наповнювати місцевий бюджет, що підріплює їхній інтерес фінансово.

## **Громади**

Децентралізація покликана забезпечувати інтереси жителів територіальних громад. Однак наразі важко знайти приклад в Україні, де б думка місцевих мешканців враховувалась при створенні муніципальної варти. Відсутні також будь-які опитування, що стосуються таких формувань. Іншими словами, як ставляться мешканці тої чи іншої громади до ідеї створення або функціонування уже діючої муніципальної варти неможливо. Опосередковано про настрої в громаді щодо таких структур можуть свідчити петиції про прохання створення або ж ліквідації місцевого органу правопорядку. При тому, переважають саме петиції про потребу припинити діяльність муніципальної варти. Як приклад, можна навести Павлоград. Найчастіше, аргументами виступають свавілля окремих співробітників та/або економія коштів.

Однією з проблем, яка на даний момент гостро стоїть в комунікації громади та муніципальних варт - це сам статус органу. Конфліктність часто підвищується через те, що при комунікації з населенням, громадянам часто невідомо на підставі чого діють вартові. Іншим виразником тієї ж проблеми є той факт, що містяни часто просто не розрізняють, хто перед ними знаходиться, нерідко плутаючи муніципальних вартових із працівниками охоронних фірм або Національної гвардії.

## **ЦІЛІ ПОЛІТИКИ ТА ІНДИКАТОРИ ЇЇ УСПІШНОСТІ**

Метою політики є рівний доступ до публічної безпеки як суспільного блага. Очікується, що місцеві мешканці як бенефіціари отримують належні поліцейські сервіси у місцях свого проживання, що покриватимуть дотримання правил благоустрою, контролю над злочинами у сфері довкілля, утилізації сміття, належного виконання правил паркування, евакуації транспортних засобів, розміщення реклами та малих архітектурних форм тощо.

Індикаторами досягнення мети можуть слугувати опитування про задоволеність безпекою на місцях, рівень довіри до місцевих органів правопорядку, а також віктимологічні опитування.

## **ВАРІАНТИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ**

### ***1. Нічого не робити***

“Не робити нічого” - це варіант, який і практикувався органами державної влади впродовж останніх років. За таких умов, місцеві ради хоч і створювали муніципальні варті, однак були суттєво сковані рамками чинного законодавства. Міністерство внутрішніх справ, фактично, ніяк не реагувало на проблему. Як було зазначено вище, реєстр муніципальних варт не ведеться, а профільний закон був відкладений як такий, що не є своєчасним.

### ***2. Заборона муніципальних варт***

Варіант заборонити діяльність муніципальних варт є найбільш радикальним з можливих підходів. Реалістичність такої опції обумовлено тим, що частина громади, часто активісти з-поміж правозахисних кіл бачать в діяльності муніципальних варт загрозу порушень прав людини. В інших випадках, окрім свавілля, йдеться про економію коштів міського бюджету. Відповідні петиції з'являлись, зокрема, у Києві, Луцьку, Дніпрі, Вінниці, Павлограді.

Ліквідація муніципальної варті відбулась, до прикладу, у Лозовій, Харківській області після двох років існування проекту. Головною причиною став брак коштів. Таким чином, повністю відкидати цей варіант політики, як малоімовірний, не варто. За певних умов, МВС може виступити прихильником такого підходу, якщо бачитиме в муніципальних вартах загрозу. Про конфлікт між муніципальною вартою та силовими структурами відомо, наприклад, у Києві, де в 2021 році СБУ проводило обшуки у керівників формування. Втім, наразі за таке рішення не висловився ні міністр внутрішніх справ, ні інші очільники силових структур. У Верховній Раді також відсутні подібні ініціативи. Водночас, варто відзначити, що у 2017 році МВС з погодженням Міністерства юстиції домоглися того, щоб заборонити саме використання слова “поліція” громадськими формуваннями та комунальними підприємствами.

Проте, навряд чи даний варіант варто розглядати, як дієве рішення.

По-перше, це означатиме, що Міністерство внутрішніх справ піде на повну конфронтацію з тими містами, де вже діють муніципальні варті. По-друге, шлях повної заборони не означає, що зникне запит на децентралізацію органів правопорядку. По-третє, залишиться не вирішеною проблема доступу до поліцейських сервісів на місцях. Навпаки, подібний варіант може створити більше проблем для поліції, адже службовці діючих муніципальних варт втраять заробіток, а за відсутності робочих місць можуть примкнути до злочинних угруповань або ж стати “силовими підприємцями”.

### ***3. Координація муніципальних варт та поліції***

Налагодження координації муніципальних варт та поліції на практиці може означати розділення повноважень, допомогу у патрулюванні та взаємодію щодо вирішення безпекових проблем міста. Національна поліція, яка відповідно до офіційних даних, на даний момент є недоукомплектованою може бути зацікавлена у такому підході. Натепер, муніципальні вартіві, як правило, займаються правозастосуванням правил благоустрою, паркуванням та евакуацією автомобілів, вуличною торгівлею у невістановлених місцях тощо. Для Національної поліції подібні практики є вивільненням ресурсів, які можна перерозподілити на більш серйозні види правопорушень, а також реагування на виклики.

Цим шляхом, зокрема, пішло місто Львів, де налагоджена комунікація між поліцією та муніципальною вартою. Остання залучається також на патрулювання масових заходів, допомагає поліції в оперативно-розшуковій діяльності, адже розпоряджається міськими системами відеонагляду. Такий підхід не потребує ухвалення спеціального закону, хоча може бути підкріплений відповідними розпорядженнями органів місцевого самоврядування або підзаконними актами на рівні Міністерства.

Однією з переваг підходу є гнучкість та можливість відносно без сильних затрат ресурсів покращити ситуацію з функціонуванням муніципальних варт. За такого підходу, не до кінця вирішеним, однак, залишається проблема фрагментації поліцейських сервісів і, як наслідок, рівного доступу до публічної безпеки як суспільного блага.

### ***4. Утворення місцевої поліції***

Створення в Україні муніципальної поліції на базі існуючих муніципальних варт дозволило б в нормувати наявний стан речей та більш нюансовано підійти до викликів, які супроводжують появу муніципальних органів правопорядку в Україні. Інструментом в даному випадку є ухвалення відповідного профільного закону. На рівні законодавства можна чітко визначити функції муніципальних поліцій, що дозволяло б уникнути дублювання повноважень таких структур із Національною поліцією. До нормопроекування даного рішення повинно бути залучене Міністерство внутрішніх справ, яке є головним центральним органом виконавчої влади, що відповідальне за формування і реалізацію політики у сфері громадського порядку. Розмежування завдань, за такого підходу, дозволило б розвантажити сили самої поліції та покращити координацію.

Закон також може уніфікувати стандарти роботи: чітко вписати чим керується у своїй діяльності муніципальна поліція, який однострій та розпізнавальні знаки носять її співробітники. Документ також міг би суттєво поліпшити ситуацію із підзвітністю подібних структур, заклавши необхідні механізми відкритості, прозорості і звітування. Насамкінець, закон може закріпити регламентацію відбору та порядок звільнення в муніципальних вартах. Для співробітників - це означатиме не лише конкретні кваліфікації та вимоги, але й гарантії, закріплені трудові умови.

Таким чином, замість десятків неоднорідних утворень по всій країні існуватимуть стандартизовані формування. При тому, створювати або не створювати муніципальну поліцію кожна громада матиме на власний розсуд.

Недоліком такого підходу є те, що політично цей варіант є найбільш грозмідкий і потребує консенсусу між стейкхолдерами, надто на рівні органів центральної влади.

## **ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ**

Найкраще вирішує питання підзвітності, застосування сили, спецзасобів, врегулює соціальні гарантії та умови роботи створення в Україні місцевої поліції. Відповідно, до цілей політики щодо доступу до публічної безпеки як

суспільного блага досягається найкращий результат саме за такого варіанту.

Водночас даний підхід є найбільш складним, адже вимагає погодження насамперед Міністерства внутрішніх справ, а також ініціативної групи депутатів, що могли б зареєструвати відповідний проект закону і зібрати необхідну кількість голосів у Верховній Раді. При тому, реакція МВС є ключовою, адже саме від позиції відомства залежить зміна статусу-кво.

Для органів місцевого самоврядування прийняття закону дало б чіткі механізми створення та реалізації діяльності муніципальних варт. Найбільш вірогідно, що міста зустріли б таку ініціативу позитивно, адже місцеві органи правопорядку дозволили б більш ефективно реагувати на безпекові проблеми на локальному рівні, а також наповнювати бюджет. Фактично, закон уможливорює появу місцевої поліції, що відповідає європейському досвіду та логічно продовжує децентралізацію у сфері забезпечення громадського порядку на місцях.

Ветеранські спілки, у разі “зеленого світла” ініціативі створювати відповідний орган і приймати закон, могли б долучитись до його розробки. Загалом, ветерани є бенефіціаром даного рішення, адже за умов появи в Україні муніципальних поліцій створюються додаткові робочі місця, що на рівні закону закріплюють статус установи, яка потребуватиме кваліфікованих кадрів, якими є учасники бойових дій.

Не варто очікувати, що реакція громади буде одностайною і позитивною. Ймовірно, деяка частина громадськості зустріне появу муніципальної поліції насторожено аж до протестів. Однак, утворення локального органу правопорядку зможе також привнести у подальшу комунікацію між муніципальною вартою та населенням визначеність, зокрема, у тому, що буде закріплено статус і повноваження органу, а також порядок оскарження рішень місцевих поліцейських. Діяльність муніципальної поліції стане більш підзвітною, а її ефективність можна буде вимірювати опитуваннями думки населення.

## ВИКЛИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

На етапі імплементації обраного варіанту слід враховувати, що розмежування сфер відповідальності між повноваженнями Національної поліції та місцевої поліції може виявитись складнішим на практиці, аніж в теорії. Слушним, видається провести додатковий аналіз того, що повинно входити до компетенції новоствореного органу. Дослідницьку компоненту має підкріпити партисипативний підхід, тобто залучення мешканців та мешканок до ухвалення рішень у сфері безпеки на місцях. Так, обговорення ідеї створення муніципальної поліції повинно відбуватись на громадських слуханнях перед тим, як бути втіленим.

Для органів місцевого самоврядування та Міністерства внутрішніх справ найгостріше стоятиме питання керівництва муніципальною поліцією. Менеджмент, координацію, а також конкурсний відбір на керівні посади, у будь-якому випадку регламентуватиме новий закон. Щодо самого тексту профільного закону, то він є ще одним викликом імплементації, адже може суттєво змінюватись. Тобто натеper складно спрогнозувати, якими будуть його кінцеві положення. Власне, сама якість законодавчого документу може призвести до тих або інших викликів імплементації.

Вірогідно серйозним викликом стане практика застосування сили або ж окремі конфлітки з муніципальними поліцейськими, що може спричинити суспільне збурення та протести. Навряд чи їх вдасться уникнути повністю, але їх можна мінімізувати шляхом випрацювання чітких механізмів підзвітності. Утім, демократичне реформування поліції - це радше процес, ніж певна точка у часі. Демократії приречені вести постійний діалог щодо функцій правоохоронних органів, оскільки постійно з'являтимуться все нові соціальні виклики (Marat, 2018).

Водночас, створення місцевої поліції, навіть з найкращими механізмами підзвітності не зможе вирішити проблему доступу до публічної безпеки. Безпека - це приклад “злісної проблеми” (wicked problem). Така проблема стає проблемою у момент, коли її ідентифікують як проблему конкретні люди в певному контексті. “Злісність” означає також залежність цієї “проблеми” від різноманіття інтересів різних зацікавлених сторін. Це означає, що її рішення потребує широкого суспільного обговорення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Delaforce, R. (2016). Police Pluralisation and Private Security. In *The Palgrave Handbook of Criminology and War* (pp. 211-229). Palgrave Macmillan, London.
2. Friesendorf, C. (2019). Police reform in Ukraine as institutional bricolage. *Problems of Post-Communism*, 66(2), 109-121.
3. Galeotti, M. (1997). Cops, spies and private eyes—changing patterns of Russian policing: A review article. *Europe-Asia Studies*, 49(1), 141-149.
4. Harasymiw, B. (2003). Policing, democratization and political leadership in postcommunist Ukraine. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 36(2), 319-340.
5. Hill, S., & Beger, R. (2009). A paramilitary policing juggernaut. *Social justice*, 36(1 (115)), 25-40.
6. Jones, T., & Newburn, T. (2006). Understanding plural policing. In *Plural Policing* (pp. 11-21). Routledge.
7. Marat, E. (2018). *The Politics of Police Reform: Society Against the State in Post-Soviet Countries*. Oxford University Press.
8. Shelley, L. I. (1990). Policing Soviet society: The evolution of state control. *Law & Social Inquiry*, 15(3), 479-520.
9. Walker, S., & Katz, C. M. (2012). *The police in America*. McGraw-Hill.
10. Банчук, О., Колохіна, А., Крапивін, Є., Крупник, А., Малишев, Б., Рогальська, Тибінка, Х. (2019). *Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні: звіт за результатами дослідження*.
11. *Довга тінь Донбасу.. Реінтеграція ветеранів та зміцнення суспільної єдності в Україні*. Global Public Policy Institute. Berlin P, 60.
12. Орлов, В. А. (2014). *Правовий статус муніципальної міліції в Україні: проблеми та перспективи*. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право, (29 (1)), 91-95.
13. Орлов, В. А. (2018). *Муніципальна поліція в постсоціалістичних країнах ЄС: компаративне дослідження*. Правовий часопис Донбасу, (2), 12-18.
14. Орлов, В. А. (2019). *Правові засади становлення муніципальної варти в Україні*. Правовий часопис Донбасу, (1), 62-69.