

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2024.33.14>

## ВЗАЄМОДІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ВПРОВАДЖЕННЯ СКАНДИНАВСЬКОЇ МОДЕЛІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ

Коломієць Юрій Миколайович,  
[orcid.org/0000-0002-8355-2358](https://orcid.org/0000-0002-8355-2358)  
в.о. завідувача кафедри  
тактико-спеціальної та спеціальної  
фізичної підготовки  
(Одеський державний університет  
внутрішніх справ, м. Одеса, Україна)

Стаття присвячена напрямкам впровадження скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку у механізм взаємодії Національної поліції та Національної гвардії України при виконанні спільних завдань під час проведення масових заходів. У статті зазначено, що з огляду на європейську спрямованість України, право громадян на масові зібрання набуває суттєвого значення.

У статті встановлено, що скандинавська модель забезпечення публічної безпеки та порядку, враховуючи міжнародний досвід її використання, є ефективним інструментом, який доречно використовувати та розвивати в рамках національної правоохоронної системи. Встановлено, що наразі в українській правоохоронній системі скандинавська модель вже знаходить своє відображення, зокрема у Концепції запровадження в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів, яку було затверджено Наказом Міністерства Внутрішніх Справ України від 23 серпня 2018 року. Встановлено, що в українській правоохоронній системі втіленням ідей скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку є так звана «Поліція діалогу», яка попри відсутність у чинному законодавстві закріпленого статусу ефективно діє та виконує свої функції. Крім того, у статті зазначено, що вітчизняний механізм забезпечення публічного порядку та безпеки під час проведення масових заходів є двоєдиним та, окрім Національної поліції включає в себе ще й Національну гвардію України. У статті було встановлено актуальні шляхи взаємодії Національної поліції та Національної гвардії України під час виконання спільних завдань під час проведення масових заходів. У статті було визначено, що з огляду на існування так званої «Поліції діалогу», яка реалізує в собі ідеї скандинавської моделі доцільним є запровадження скандинавської моделі у взаємодію Національної поліції та Національної гвардії України шляхом розвитку нормативно-правової бази, яка регулює діяльність «Поліції діалогу». У статті наголошується на необхідності закріплення на рівні закону статусу «Поліції діалогу» та врегулювання на підзаконному рівні порядку взаємодії «Поліції діалогу» із Національною гвардією України під час виконання спільних завдань із забезпечення публічного порядку та безпеки під час проведення масових заходів.

**Ключові слова:** скандинавська модель, «Поліція діалогу», масові заходи, поліція, публічна безпека, публічний порядок, Національна поліція, Національні гвардія України.

**INTERACTION OF THE NATIONAL POLICE WITH THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE IN THE PROCESS OF IMPLEMENTING THE SCANDINAVIAN MODEL OF ENSURING PUBLIC SAFETY AND ORDER DURING MASS EVENTS**

**Kolomiets Yuri Mykolayovych,**  
orcid.org/0000-0002-8355-2358  
Acting head of the Department of Tactical  
Special and Special Physical Training  
(Odessa State University  
of Internal Affairs,  
Odesa, Ukraine)

The article is devoted to the directions of implementation of the Scandinavian model of ensuring public safety and order in the mechanism of interaction between the National Police and the National Guard of Ukraine when performing joint tasks during mass events. The article states that in view of Ukraine's European orientation, the right of citizens to mass gatherings acquires significant importance.

The article establishes that the Scandinavian model of ensuring public safety and order, taking into account the international experience of its use, is an effective tool that should be used and developed within the framework of the national law enforcement system. It has been established that currently the Scandinavian model is already reflected in the Ukrainian law enforcement system, in particular, in the Concept of the implementation of the Scandinavian model of ensuring public safety and order during mass events in the activities of the bodies and units of the National Police of Ukraine, which was approved by the Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated 23 August 2018. It was established that in the Ukrainian law enforcement system, the embodiment of the ideas of the Scandinavian model of ensuring public safety and order is the so-called "Dialogue Police", which, despite the absence of a fixed status in the current legislation, effectively operates and performs its functions. In addition, the article states that the national mechanism for ensuring public order and security during mass events is dual and, in addition to the National Police, also includes the National Guard of Ukraine. The article established actual ways of interaction between the National Police and the National Guard of Ukraine during joint tasks during mass events. In the article it was determined that in view of the existence of the so-called "Dialogue Police", which implements the ideas of the Scandinavian model, it is expedient to introduce the Scandinavian model into the interaction of the National Police and the National Guard of Ukraine through the development of a legal framework that regulates the activities of the "Dialogue Police". The article emphasizes the need to establish at the legal level the status of the "Dialogue Police" and to regulate at the sub-legal level the procedure for the interaction of the "Dialogue Police" with the National Guard of Ukraine during the performance of joint tasks to ensure public order and security during mass events.

**Key words:** Scandinavian model, Dialogue Police, mass events, police, public safety, public order.

**Постановка проблеми.** Відповідно до Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [1]. Це означає, що держава повинна брати на себе зобов'язання зі створення механізмів, які забезпечували б осіб можливістю реалізації таких прав. Саме за таких умов право набуває свого змісту та перестає бути лише декларацією.

Україна у своїй Конституції декларує свою європейську спрямованість, що поряд зі всім іншим повинно відображатися й у демократизації країни, поваги до прав людини

та беззастережного виконання взятих на себе зобов'язань в рамках концепції суспільного діалогу. З огляду на вищезазначене, стає зрозумілим велика роль, яка відведена такому праву людини як право на проведення мирних зібрань, походів та демонстрацій, оскільки це є одним із дієвих засобів виявлення народної думки, який широко використовується в практиці європейських партнерів України.

Популяризація такого способу виявлення громадської думки зумовлює появу нових викликів перед державним механізмом забезпечення прав людини, публічного порядку та безпеки. Особливо це можна відчутти під час дії правового режиму воєнного стану, коли будь-яка мирна демонстрація може стати ціллю для провокацій з боку держави-агресора. За таких умов постає необхідність реформування зазначеного механізму, зважаючи на реалії сьогодення та особливості українського народу, оскільки елементарного копіювання, навіть дієвих, рішень іноземних партнерів може бути замало, а пряма заборона мирних зібрань на всій території країни стане фактором концентрації та підвищення соціальної напруженості.

В контексті вже наявних в Україні механізмів із забезпечення підтримки публічного порядку та безпеки під час масових заходів слід згадати Національну поліцію України та Національну гвардію України. В Законі України «Про Національну поліцію» міститься вказівка на таке завдання Національної поліції як забезпечення публічного порядку та безпеки. Майже аналогічне положення міститься й в Законі України «Про Національну гвардію України», яке говорить про таку функцію Національної гвардії як участь у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадської безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян. Відповідно до зазначеного, йде мова про двоєдиний механізм із забезпечення публічного порядку та безпеки під час проведення масових заходів в який доцільно впроваджувати зміни, спираючись на іноземний досвід та адаптуючи його під національні особливості України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій:** питанню взаємодії Національної поліції й Національної гвардії України та окремим аспектам скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час масових заходів, зокрема впровадженню її в діяльність національної правоохоронної системи, свої дослідження присвятили такі вітчизняні вчені: А.В. Жбанчик, А.В. Басова, Є.В. Білозьорова, С.Г. Брателя, О.К. Волоха, А.П. Головіна, В.А. Грабельникова, С.П. Рабінович, А.Б. Мельник, М.Л. Серета, О.В. Січкара, О.С. Скляр, А.Є. Шевченко, Л.В. Ярмол, О.І. Ульянов, О. Г. Юшкевич та інші.

**Метою статті** є визначення можливих шляхів впровадження скандинавської моделі забезпечення публічного порядку та безпеки під час проведення масових заходів в механізм взаємодії Національної поліції та Національної гвардії України. На виконання зазначеної мети, у статті встановлюються наступні завдання: визначення діючого механізму взаємодії Національної поліції та Національної гвардії України, встановлення вже існуючих прикладів реалізації ідей скандинавської моделі забезпечення публічного порядку та безпеки в органах Національної поліції та Національній гвардії України, визначення напрямів удосконалення нормативної бази щодо взаємодії Національної поліції та Національної Гвардії України щодо виконання спільних завдань із забезпечення публічного порядку та безпеки під час проведення масових заходів.

**Виклад основного матеріалу:** Аналізуючи міжнародний досвід в галузі суспільних відносин, що виникають під час взаємодії осіб, які реалізують право на мирні зібрання та правоохоронних органів, які забезпечують публічний порядок та безпеку під час таких зібрань, можна дійти висновку, що слушною концепцією в напрямку

якої доцільно проводити реформу національної правоохоронної системи є скандинавська модель забезпечення публічної безпеки та порядку. Суть зазначеної моделі полягає в застосуванні проактивного підходу в діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічного порядку та безпеки під час проведення масових заходів. Це зумовлено прагненням попередити несприятливі наслідки, а не усувати їх, тому при розробці скандинавської моделі в її основу було покладено саме попередження. Механізм реалізації ефективного попередження правопорушень під час проведення масових заходів, відповідно до скандинавської моделі реалізується за допомогою підтримання постійного контакту із учасниками масового заходу, зокрема організаторами та здійснення ризик-менеджменту [2].

В контексті розуміння скандинавської моделі важливими є принципи деескалації. Деескалація розкривається в таких елементах, як:

- обізнаність стосовно осіб, які беруть участь в масовому заході;
- диференціювання натовпу на його складові-групи, їх аналіз та ідентифікація відповідних ризиків;
- підтримання постійного діалогу із організаторами та особами, які беруть участь у масовому заході;
- сприяння щодо проведення масового заходу.

З огляду на зазначене та аналіз актуальних наукових досліджень можна констатувати, що імплементація міжнародного досвіду використання скандинавської моделі, з урахуванням національних особливостей України, може значно підвищити ефективність вітчизняної правоохоронної системи в сфері відносин, що виникають під час забезпечення публічного порядку та безпеки на масових заходах. Це підтверджується ще й тим, що в рамках наказу Міністерства Внутрішніх Справ України від 23 серпня 2018 року було затверджено Концепцію запровадження в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів [3].

Наразі скандинавська система вже знайшла своє відображення в діючій правоохоронній системі у вигляді створення в рамках Національної поліції так званої «Поліції діалогу». Попри відсутність чіткого закріплення свого правового статусу, вона вже активно діє та доводить свою ефективність.

Проте, слід зазначити, що діючий механізм забезпечення публічної безпеки та порядку під час масових заходів, крім Національної поліції включає ще Національну гвардію України. З огляду на різну природу зазначених органів, результатом їх взаємодії є готовність правоохоронної системи до будь-яких викликів, які можуть постати під час виконання відповідних функцій. Отже, при подальшому впровадженні скандинавської моделі є доречним урахування перспективи взаємодії Національної поліції та Національної гвардії між собою.

Збройна агресія Російської Федерації вносить свої корективи в можливість громадян реалізувати своє конституційне право з мирних зібрань, але вона лише зміцнила впевненість України як держави в правильності свого європейського курсу, а отже, в необхідності не зупиняти удосконалення свого законодавства та механізмів із забезпечення прав і свобод громадян, які одразу почнуть діяти після перемоги України. Виходячи із цього, аналіз та пропозиції щодо удосконалення законодавства, яке діє у мирний час є доцільним.

Наразі взаємодія Національної поліції та Національної гвардії України у мирний час регулюються Наказом Міністерства Внутрішніх справ України від 10.08.2016 № 773 «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської)

безпеки і порядку» [4]. Зазначений наказ визначає наступні шляхи взаємодії Національної поліції та Національної гвардії України:

спільне патрулювання нарядами вулиць, площ, парків, скверів, вокзалів, аеропортів, морських та річкових портів, інших публічних (громадських) місць;

забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових та спортивних заходів, а також під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона;

проведення спільних заходів з метою стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення в межах території однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць.

Відповідно до зазначеного наказу, сили та засоби Національної Гвардії України залучаються для виконання завдань із забезпечення публічного порядку та публічної безпеки під час проведення масових заходів на підставі підписаного начальником головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях і місті Києві письмового запиту на ім'я начальника територіального управління НГУ про виділення сил та засобів НГУ в межах області, де дислокується військова частина НГУ, зони відповідальності (оперативного реагування) цього оперативно-територіального об'єднання НГУ. У зазначеному запиті вказуються мета залучення військовослужбовців Національної гвардії України, їх кількість, засоби індивідуального захисту та спеціальні засоби, озброєння, вогнепальна зброя, бойова техніка інші матеріально-технічні засоби, час, місце прибуття, відповідальна посадова особа територіального органу поліції, яка здійснює контроль за несенням служби. Отже, первинна ініціатива, щодо залучення військовослужбовців належить саме Національній поліції, оскільки саме її керівництвом у запиті формуються необхідні кількісні та якісні вимоги до сил Національної гвардії України із якими буде відбуватися подальша взаємодія в рамках виконання завдань із забезпечення публічного порядку та безпеки під час проведення масових заходів.

Аналізуючи зазначений вище наказ та беручи до уваги те, що Національна поліція вже має відповідний орган – так звану «Поліцію діалогу», який за своєю суттю є втіленням ідей скандинавської моделі, вбачається доцільним розвиток імплементації скандинавської в механізм взаємодії Національної Поліції та Національної гвардії України із забезпечення публічного порядку та безпеки піз час проведення масових заходів саме шляхом удосконалення нормативної бази щодо «Поліції Діалогу». По-перше, слід нормативно закріпити правовий статус «Поліції діалогу», що дасть змогу чітко виділити їй компетенції, сприятиме прозорості у відносинах між співробітниками поліції, організаторами та учасниками масових заходів, крім того, дасть підґрунтя для подальшого удосконалення законодавства щодо взаємодії Національної поліції із Національною гвардією України. По-друге, вбачається необхідним розробка механізму взаємодії «Поліції діалогу» із Національною гвардією України, що вкупі, з огляду на різну природу зазначених органів дасть ефективний результат щодо виконання спільних завдань із забезпечення публічного порядку та безпеки під час проведення масових заходів. Зазначений механізм доцільно впроваджувати на підзаконному рівні, однак наголошуємо, що це стане можливим лише після закріплення статусу «Поліції діалогу» на рівні закону.

**Висновки.** З огляду на європейський курс Української держави, право громадян на мирні зібрання залишається дуже важливим. Не дивлячись на те, що наразі по всій території України діє правовий режим воєнного стану, питання удосконалення механізму забезпечення публічного порядку та безпеки не можна обходити, оскільки

після неминучої перемоги України суспільство повернеться до звичного життя та державі потрібно бути готовою до виконання свого обов'язку перед суспільством щодо забезпечення конституційних прав населення. У цьому контексті актуальною залишається ідея впровадження скандинавської моделі забезпечення публічного порядку та безпеки під час проведення масових заходів. Вітчизняна правоохоронна система відзначила її доцільність та ефективність про що свідчить затвердження Концепції запровадження в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів рамках наказу Міністерства Внутрішніх Справ України від 23 серпня 2018 року. Крім цього, ідеї скандинавської моделі знайшли своє відображення у діяльності так званої «Поліції діалогу». Наразі актуальна законодавча база, що регулює взаємодію Національної поліції та Національної гвардії України щодо виконання спільних завдань із забезпечення публічної безпеки та порядку жодним чином не імплементує у зазначений механізм ідеї скандинавської моделі. З огляду на зазначене, доцільним є система заходів щодо запровадження скандинавської моделі у зазначений вище правоохоронний механізм. По-перше, необхідним є нормативне закріплення на рівні закону статусу «Поліції діалогу» що дасть змогу чітко виділити їй компетенції, сприятиме прозорості у відносинах між співробітниками поліції, організаторами та учасниками масових заходів, крім того, дасть підґрунтя для подальшого удосконалення законодавства щодо взаємодії Національної поліції із Національною гвардією України. По-друге, на підзаконному рівні окремо слід визначити механізм взаємодії «Поліції діалогу» та Національної гвардії України щодо виконання спільних завдань із забезпечення публічного порядку та безпеки під час масових заходів.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>. (дата звернення: 28.05.2024).
2. Українські правоохоронці вивчають скандинавську модель забезпечення публічної безпеки. Єдиний портал органів системи МВС України. *Департамент комунікації МВС України*. URL: <https://mvs.gov.ua/struktura/departament-komunikaciy/>. (дата звернення: 28.05.2024).
3. Про затвердження Концепції запровадження в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів : Наказ від 23.08.2018 р. № 706. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MVS873>. (дата звернення: 28.05.2024).
4. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ МВС України від 10.08.2016 р. № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16#Text> (дата звернення: 28.05.2024).
5. Аносенков А., Мукоїда Р. Впровадження скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів в аспекті вдосконалення національного законодавства. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 3. С. 138–143.
6. Документ Копенгагенського совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ Копенгаген, 29 июня 1990 г. – п. 9.2. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304> (дата звернення: 28.05.2024).
7. Загальна декларація прав людини (рос/укр) : Декларація Орг. Об'єдн. Націй від 10.12.1948 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text). (дата звернення: 29.05.2024).

8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 р. – ч.ч. 1. 2., ст. 11, Р. I: станом на 1 серп. 2021 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 28.05.2024).

9. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII : станом на 16 груд. 2023 р. URL: . (дата звернення: 29.05.2024).

10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII : станом на 5 квіт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>. (дата звернення: 28.05.2024).

11. Про скандинавський підхід до охорони громадського порядку і налагодження діалогу працівниками поліції, про «Євробачення» та інше – інтерв'ю з Патріком Йохансеном, провідним радником КМЄС з питань охорони громадського порядку. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/ua/news/opinion/the-scandinavian-approach-to-public-order-policing-dialogue-eurovision-and-more-interview-with-patrik-johansen-euam-lead-adviser-in-public-order/> . (дата звернення: 28.05.2024).

12. Скляр О.С. Історико-правовий аспект початку діяльності поліції діалогу в Україні. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України* : збірник наукових праць. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Каф. тактич. та спец.-фіз. підгот. ф-ту № 2. Харків : ХНУВС, 2021. С. 58–62.

13. Юшкевич О. Г. Особливості реформування поліції в Україні на шляху Європейської інтеграції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 3. С. 33–37.

14. Permit for a public gathering | The Swedish Police Authority. [polisen.se](https://polisen.se/en/services-and-permits/permits-and-licences/permit-for-a-public-gathering/). URL: <https://polisen.se/en/services-and-permits/permits-and-licences/permit-for-a-public-gathering/> (дата звернення: 27.05.2024).