

ЦУРКАН-САЙФУЛІНА Ю. В.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри загальнотеоретичної
юриспруденції
та прав людини
заступник директора з наукової роботи
(Чернівецький навчально-науковий
юридичний інститут
Національного університету «Одеська
юридична академія»)

БІЛЕНЕЦЬ Д. А.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного,
господарського права
та приватно-правових дисциплін
(Чернівецький навчально-науковий
юридичний інститут
Національного університету «Одеська
юридична академія»)

ГЛАДЧЕНКО А. М.,

старший лейтенант поліції
Інспектор взводу №1 роти № 2
батальйону № 3
(УПП в Миколаївській області ДПП)

УДК 351.74:355.1

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.2.86>**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ З ВІЙСЬКОВИМ
КОМАНДУВАННЯМ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

У статті здійснюється комплексне правове дослідження міжвідомчої взаємодії підрозділів патрульної поліції України з військовим командуванням в умовах дії правового режиму воєнного стану, запровадженого з 24 лютого 2022 року. Акцентовується увага на необхідності нормативного переосмислення форм та механізмів такої взаємодії в контексті зростання гібридних загроз, кризових ситуацій і трансформації структури сектору безпеки та оборони держави. Визначено, що чинне законодавство, зокрема Закон України «Про правовий режим воєнного стану» та Закон України «Про Національну поліцію», лише частково окреслює межі взаємодії між поліцією та Збройними Силами України, тоді як на практичному рівні така співпраця реалізується через ситуативні накази, усні доручення, меморандуми та міжвідомчі домовленості, що унеможливорює сталість, уніфікованість і правову визначеність.

Проаналізовано низку проблемних аспектів, серед яких: відсутність уніфікованого алгоритму створення спільних оперативних штабів, недостатня врегульованість участі поліції у спільних патрулях, блокпостах, забезпеченні комендантської години, а також відсутність чіткого розподілу відповідальності



між представниками силових структур у разі порушення прав людини або перевищення повноважень. Зазначається, що подібні колізії та правовий вакуум спричиняють труднощі у реалізації оперативного управління, фіксації правопорушень та дотриманні процесуальних стандартів, зокрема у зонах активних бойових дій або при ухваленні надзвичайних заходів з обмеження свобод громадян.

Обґрунтовано потребу у прийнятті спеціального підзаконного нормативного акту, який би регламентував усі ключові елементи співпраці між підрозділами поліції та військовим командуванням, включаючи механізми спільного ухвалення рішень, критерії відповідальності, порядок ротації та підпорядкування у зоні бойових дій або у регіонах з особливим правовим режимом. Такий документ має враховувати як поточні виклики національної безпеки, так і адаптовані практики країн-членів НАТО, орієнтовані на прозору та ефективну координацію силових структур.

Висновки статті свідчать про необхідність модернізації нормативно-правового забезпечення міжвідомчої взаємодії, що дозволить забезпечити законність, оперативність і ефективність у реагуванні на загрози, а також зберегти баланс між військовим управлінням та цивільним правопорядком в умовах воєнного стану.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, воєнний стан, Національна поліція, військове командування, міжвідомча взаємодія, правовий режим, публічна безпека, адміністративно-правове регулювання.

Tsurkan-Saifulina Yu. V., Bilenets D. A., Hladchenko A. M. Legal regulation of police interaction with military command under martial law

The article presents a comprehensive legal analysis of interagency cooperation between the units of the Patrol Police of Ukraine and the military command under the legal regime of martial law, introduced on February 24, 2022. Attention is drawn to the need for regulatory reconsideration of the forms and mechanisms of such interaction in the context of escalating hybrid threats, crisis situations, and the transformation of the security and defense sector structure. It is established that the current legislation, in particular the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law» and the Law of Ukraine «On the National Police», only partially outlines the boundaries of cooperation between the police and the Armed Forces of Ukraine. In practice, this interaction is often implemented through situational orders, verbal instructions, memoranda, and interagency agreements, which precludes consistency, unification, and legal certainty.

The study examines a range of problematic aspects, including the absence of a unified algorithm for establishing joint operational headquarters, insufficient legal regulation of police involvement in joint patrols, checkpoints, and curfew enforcement, as well as the lack of a clear distribution of responsibilities among security actors in cases of human rights violations or abuse of authority. It is emphasized that such legal gaps and conflicts hinder the effective implementation of operational management, the documentation of offenses, and adherence to procedural standards, especially in active combat zones or under emergency restrictions on civil liberties.

The article substantiates the necessity of adopting a special subordinate regulatory act that would govern all key elements of cooperation between police units and the military command, including mechanisms for joint decision-making, criteria for accountability, procedures for rotation and subordination in combat areas or regions under special legal regimes. Such a document should take into account both the current challenges to national security and adapted practices of NATO member states focused on transparent and effective coordination among security forces.



The conclusions of the article highlight the urgency of modernizing the regulatory framework for interagency cooperation. This would ensure legality, responsiveness, and efficiency in addressing threats while maintaining a balance between military command and civilian law and order during martial law.

Key words: *law enforcement activity, martial law, National Police, military command, interagency cooperation, legal regime, public security, administrative and legal regulation.*

Правовий режим воєнного стану, запроваджений в Україні з 24 лютого 2022 року, суттєво змінив організаційно-правові підходи до функціонування органів сектору безпеки і оборони. Особливо актуальним у цьому контексті стало питання ефективної взаємодії між підрозділами патрульної поліції та військовим командуванням, оскільки саме ці суб'єкти найчастіше здійснюють спільні заходи із забезпечення правопорядку, оборони, реагування на кризові ситуації. Проте чинне законодавство не містить достатньо чітких механізмів такої взаємодії, що зумовлює виникнення численних правозастосовних труднощів.

У практиці спільної діяльності поліції та військових частин спостерігається неврегульованість ключових аспектів: від порядку створення оперативних штабів до розподілу повноважень і відповідальності під час комендантських годин, патрулювання чи охорони критичної інфраструктури. У таких умовах правова невизначеність може спричинити перевищення повноважень, дублювання функцій, труднощі з фіксацією порушень і порушенням прав людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окрема увага взаємодії поліції з військовими структурами в умовах надзвичайного чи воєнного стану приділялася в роботах таких українських науковців, як О. Завістовський, І. Чудновський, В.І. Цицюра, А.В. Новіков, А. Нікітін, а також у галузевих аналітичних публікаціях, підготовлених фахівцями МВС та Міноборони. Дослідники звертають увагу на фрагментарність чинного нормативного забезпечення, відсутність чіткого алгоритму координації дій і потребу в спеціальному підзаконному регулюванні. Проблематика взаємодії з територіальною обороною, добровільними формуваннями, військовими адміністраціями та спільними патрулями розглядалася переважно в контексті загальних викликів публічної безпеки, але без системного опрацювання механізмів нормативного узгодження повноважень сторін.

Незважаючи на наявний науковий інтерес, комплексне дослідження правових прогалин у сфері міжвідомчої взаємодії патрульної поліції та військового командування в сучасних умовах потребує поглибленого вивчення як з точки зору адміністративного права, так і з позицій прикладної безпекової політики.

Метою статті є дослідження правових аспектів взаємодії поліції з військовим командуванням в умовах воєнного стану, виявлення основних викликів правозастосування у цій сфері та формулювання пропозицій щодо вдосконалення нормативного регулювання з метою забезпечення ефективної міжвідомчої координації і дотримання законності під час реалізації завдань сектору безпеки і оборони.

Виклад основного матеріалу. Починаючи з 24 лютого 2022 року, система сектору безпеки та оборони України функціонує в умовах правового режиму воєнного стану. Це передбачає зміну правових, управлінських і організаційних форматів діяльності органів виконавчої влади, у тому числі і Національної поліції. Стрімке загострення воєнної загрози зумовило підвищену потребу в координації між цивільними органами правопорядку та військовим командуванням. Особливої ваги набуло питання нормативно визначеної взаємодії між патрульною поліцією та військовими формуваннями.

З початку повномасштабного військового нападу на Україну російськими військами законодавцем було прийнято цілий ряд юридичних важелів, за допомогою яких поступово відбувається адміністративно-правове забезпечення службово-бойової діяльності Національної поліції України. Про це свідчать новели, прийняті в профільному законодавстві, які передбачили нові повноваження поліції [1, с. 261]. Правову основу цієї взаємодії складає



Закон України «Про правовий режим воєнного стану», який встановлює, що в умовах воєнного стану військове командування може надавати обов'язкові до виконання розпорядження органам виконавчої влади та іншим суб'єктам щодо запровадження і реалізації заходів правового режиму [10]. Це створює необхідне правове підґрунтя для підпорядкування або координації дій поліції у межах планів оборони та безпеки. У контексті правового режиму воєнного стану посилюється інституційна роль військового командування, що відображено в розширених адміністративно-правових повноваженнях щодо координації діяльності органів внутрішніх справ.

І. Чудновський дійшов висновків, що взаємодія Національної поліції України з територіальною обороною та добровільними формуваннями територіальних громад сьогодні залишається недостатньо врегульованою на нормативно-правовому рівні, відсутній спеціальний акт, що визначав би чіткий порядок координації дій між поліцією та військово-цивільною складовою оборони. Вчений обґрунтовано пропонує розробити окремий підзаконний акт, який би визначав алгоритм взаємодії, в тому числі закріплював підпорядкування добровільних формувань представникам поліції під час спільного забезпечення публічної безпеки [14, с. 43].

Як вказує В. Циюра в своїй статті: адміністративно-правовий статус військового командування ґрунтується на конституційно визначених завданнях оборони держави, а його компетенція охоплює право надавати обов'язкові для виконання вказівки іншим органам [13]. Зокрема це може стосуватися і Національної поліції. Зі свого боку, Закон України «Про Національну поліцію» визначає, що поліція у своїй діяльності керується не лише законодавством, а й наказами та дорученнями, виданими в установленому порядку, зазначено, що поліція функціонує у взаємодії з іншими суб'єктами сектору безпеки та оборони, зокрема з військовими формуваннями, органами місцевого самоврядування та населенням [9].

Але все таки практика засвідчує, що відсутність спеціального нормативного акта, який би врегульовував процедури спільної діяльності поліції та військових підрозділів у повсякденних ситуаціях, створює певну правову невизначеність. Наприклад, якщо взяти до уваги питання визначення ролі поліції у забезпеченні комендантської години та охорони стратегічних об'єктів спільно з підрозділами ЗСУ або взаємодії з територіальною обороною залишаються лише частково врегульованими.

З метою зменшення цього дисбалансу 24 лютого 2022 року Указом Президента України № 64/2022 було введено воєнний стан по всій території України. У тексті Указу, зокрема, передбачено право військового командування здійснювати координацію з іншими органами державної влади для реалізації завдань з оборони держави та публічної безпеки [8]. На стратегічному рівні цілі та орієнтири взаємодії закріплено в Указі Президента № 473/2021. Документ визначає одним із пріоритетів забезпечення національної безпеки розвиток міжвідомчої співпраці у сфері захисту громадського порядку, з урахуванням зростання гібридних загроз [11].

В українському законодавстві, на відміну від деяких держав-членів НАТО, відсутній акт рівня кодексу або спеціального закону, який би системно регулював усі форми міжвідомчої безпекової взаємодії в умовах надзвичайної ситуації чи воєнного конфлікту. Така фрагментарність у регулюванні створює як управлінські ризики, так і потенційні юридичні колізії.

У реаліях сучасної війни взаємодія між Національною поліцією, Збройними Силами, силами територіальної оборони, Нацгвардією та іншими органами не може будуватися лише на основі загальних принципів. Потреба в деталізованих процедурах від моменту визначення відповідальних осіб до алгоритмів спільного реагування стає критичною умовою збереження керованості та правопорядку в тилу. Антитерористична діяльність правоохоронних органів стає можливою через інтеграцію військових та невійськових (різномірних) дій міжвідомчого угруповання об'єднаних сил охорони правопорядку в систему, яка має мережеву структуру та налагоджені інформаційні й інші зв'язки між її елементами з використанням принципу дослідження операцій» [4, с. 132].



Важливо звернути увагу на оновлення організаційної структури Національної поліції, що відбулося у відповідь на виклики воєнного часу. Так, нині в її складі функціонують підрозділи поліції особливого призначення, зокрема «Корпус оперативно-раптових дій» та створений 13 січня 2023 року Департамент поліції особливого призначення – Об'єднана штурмова бригада Національної поліції України «Лють». Їх діяльність безпосередньо пов'язана з виконанням тактичних завдань під час воєнного стану, що вимагає високого рівня взаємодії з військовим командуванням і іншими суб'єктами силового блоку [12].

Нікітін А. підкреслює, що успішне забезпечення завдань та виконання цих функцій органами та підрозділами поліції в умовах реальних та потенційних загроз, особливо в умовах воєнного стану, можливе тільки у разі повного узгодження за часом, простором та алгоритмом дій з іншими суб'єктами сектору безпеки і оборони у межах наданої їм компетенції відповідно до законодавства [5, с. 134].

Сучасне розуміння поліцейської функції вже не обмежується інституційними межами Національної поліції, що знайшло відображення в наукових працях. Хоча поняття «поліцейська діяльність» і містить у собі складову «поліцейська», проте не належить до предмета відання тільки органів поліції. Сьогодні так звана поліцейська сфера розглядається в контексті втілення в життя міжнародно-правових стандартів підтримання правопорядку, визначених Генеральною Асамблеєю ООН та Радою Європи як основні принципи діяльності поліцейських організацій, зважаючи на те, що головне їх призначення – служіння суспільству, забезпечення його безпеки та прав громадян [7, с. 12].

На рівні регіонів міжвідомча взаємодія патрульної поліції та військових підрозділів реалізується через оперативні штаби, військові адміністрації, спільні патрулі, залучення поліції до забезпечення комендантської години, участь у блокпостах, супровід гуманітарних місій та реагування на надзвичайні ситуації. Проте нормативне підґрунтя більшості з цих форматів фактично фрагментарне, неповне і часто має тимчасовий характер.

В умовах воєнного стану органи Національної поліції діють відповідно до спільних розпоряджень та планів військових адміністрацій, які створюються на підставі Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [10] та Указу Президента України № 64/2022 [8]. Військові адміністрації мають право формувати оперативні штаби, до складу яких залучають представників ЗСУ, НПУ, ДСНС, Нацгвардії, СБУ та інших структур. Такий механізм дозволяє оперативно узгоджувати дії правоохоронців і військових, особливо в критичних районах. Новіков А. зауважує, що під час воєнного стану поліція підпорядковується військовим адміністраціям у питаннях, що стосуються національної безпеки та оборони. Це включає координацію дій для підтримання правопорядку, участь у забезпеченні громадської безпеки в умовах криз, а також виконання інших завдань, що мають стратегічне значення. Разом з тим, поліція зберігає функціональну незалежність у питаннях захисту прав і свобод громадян, що забезпечує збереження балансу між військовим управлінням та цивільним правовим порядком. Такий підхід дозволяє уникнути конфлікту компетенцій та забезпечує ефективну роботу обох інституцій в умовах підвищених ризиків [6, с. 164]. Зокрема, як свідчать публічні звіти Нацполіції, в низці областей функціонують спільні патрулі Національної поліції, військовослужбовців ЗСУ та представників територіальної оборони. Їхня діяльність не має окремого законодавчого врегулювання, однак ґрунтується на спільних наказах і меморандумах між МВС і Міноборони. Офіційно зафіксовано функціонування Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими, до якого входять представники ЗСУ, СБУ, Нацполіції та інш. В умовах дефіциту спеціального правового регулювання інструкції для співробітників поліції часто є усними або оформленими на рівні листів-доручень. Це створює ризики юридичної відповідальності у випадках порушення повноважень, перевищення сили чи недотримання процесуального порядку.

Показовим є механізм спільної охорони об'єктів критичної інфраструктури. Проте відсутність чіткої ієрархії в межах таких центрів ускладнює комунікацію між рівнозначними підрозділами різних відомств. У практиці патрульної служби це проявляється в тому, що під час раптових змін ситуації на місцях (обстріли, міграційні кризи, обвали інфраструктури)



патрульні отримують вказівки від різних командних центрів. Це може призводити до дублювання функцій, помилок у реагуванні або розбіжностей у правовій кваліфікації дій громадян.

Законодавством не передбачено обов'язковості створення спільних оперативних штабів, які б діяли на постійній основі у кожному регіоні, де тривають або можливі воєнні дії. Немає єдиного порядку погодження дій між територіальними підрозділами Національної поліції та військовими частинами, що створює умови для правового вакууму. Цей вакуум особливо гостро проявляється під час оперативних ротацій, зміни керівного складу або в момент ухвалення критичних рішень (запровадження комендантської години, перекриття районів, фільтраційні заходи тощо). Процедура видання спільних наказів або інструкцій, які мають регіональне значення, не уніфікована. В одних областях вона здійснюється через військову адміністрацію, в інших вона працює через головне управління НПУ за погодженням із командуванням Сил оборони. Відсутність єдиного підходу призводить до неоднорідності правозастосування та можливості оскарження таких рішень у судовому порядку.

У чинному законодавстві відсутній чіткий розподіл відповідальності за неправомірні дії або бездіяльність у межах міжвідомчої співпраці. Наприклад, під час здійснення спільного патрулювання між патрульними та представниками територіальної оборони виникає питання «Хто є відповідальним за затримання особи, її обшук або застосування фізичної сили?». Згідно Закону України «Про Національну поліцію» [9], такі дії мають здійснюватися лише поліцейськими за умов наявності підстав і з дотриманням процедури, однак у реальній практиці це правило не завжди дотримується, що створює передумови для зловживань.

Непоодинокими є ситуації, коли військове командування самостійно ініціює заходи, до яких залучаються поліціянти, не надаючи їм процесуальних орієнтирів. У таких умовах поліцейські можуть потрапляти в ситуації, що виходять за межі їх повноважень, що загрожує як внутрішньою дисциплінарною, так і кримінальною відповідальністю [3].

З огляду на зазначене, особливої ваги набуває правова грамотність та процесуальна коректність дій органів правопорядку. Як наголошує Ковалів, дії органів внутрішніх справ в умовах воєнного стану повинні бути юридично грамотними та сприйматись громадянами, чий права та свободи обмежуються, як справедливий й законні, оскільки «незаконні дії працівників органів внутрішніх справ можуть завдати значної шкоди» [2, с.70]. У контексті забезпечення прав громадян варто зазначити, що міжвідомча взаємодія не супроводжується належним публічним інформуванням. Громадяни не завжди розуміють, хто саме несе відповідальність за блокування, перевірки документів, дотримання комендантської години чи обмеження свободи пересування. Це знижує рівень довіри до обох сторін, як поліції, так і військових та ускладнює фіксацію правопорушень.

У наявній нормативно-організаційній конструкції вбачається потреба в перегляді підходів до правового оформлення міжвідомчої взаємодії: від локального оперативного рівня до доктринального та концептуального рівня державної політики.

Особливої актуальності набуває запровадження системного підходу до врегулювання міжвідомчої взаємодії між підрозділами патрульної поліції та військовим командуванням. Такий підхід має ґрунтуватися на чітко визначених принципах, структурах і процедурах, які б забезпечували не лише правову визначеність, а й функціональну ефективність у кризових ситуаціях. Доцільно розробити окремий підзаконний нормативно-правовий акт, цей документ повинен визначати структуру спільного управління, формат ротації відповідальних осіб, механізми ухвалення спільних рішень та розподіл відповідальності за їх виконання. Аналогічні положення успішно функціонують у низці країн-членів НАТО, зокрема Польщі та Естонії, де міжвідомча взаємодія в кризових умовах регулюється спеціальними національними концепціями безпеки.

Висновки. У ході дослідження встановлено, що чинне законодавство України не забезпечує належного правового механізму для міжвідомчої взаємодії поліції та військового командування в умовах воєнного стану. Існуючі норми мають фрагментарний характер, а відсутність чіткого процедурного алгоритму створює труднощі в організації оперативної координації та розмежування повноважень між правоохоронними і військовими структурами.



Практика демонструє, що проблемними залишаються питання фіксації правопорушень, реалізації повноважень у сфері комендантської години, правового статусу працівників поліції в зоні бойових дій, а також неврегульованість форм та порядку передачі інформації між відповідальними органами. Такий стан справ ускладнює оперативне управління, створює прогалини у відповідальності та ризики для дотримання прав людини в умовах обмежених свобод.

У зв'язку з цим обґрунтованою є потреба в розробленні та прийнятті спеціального підзаконного акту, який би регламентував правові підстави та організаційні процедури взаємодії поліції з військовим командуванням. Такий акт має забезпечити чіткість ролей, алгоритми дій, юридичні гарантії співпраці, а також механізми контролю і підзвітності в межах єдиної системи сектору безпеки і оборони держави.

Список використаних джерел:

1. Завістовський О. Д. Професійна, службова та службово-бойова діяльність Національної поліції: сутність та розмежування понять. Аналітичне-порівняльне правознавство. ДВНЗ «УжНУ» Ужгород, 2022. № 5. С. 258–262. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/270730/266178>
2. Ковалів М. В., Іваха В. О. Діяльність органів внутрішніх справ в умовах воєнного стану. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2016. № 837. С. 65–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_837_12
3. Кримінальний кодекс України: Закон України від 01.09.2001 № 2341-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n1423>
4. Мірошниченко Г. М., Швецов А. С. Застосування об'єднаних сил охорони правопорядку під час здійснення протидії незаконним збройним формуванням на території держави. *Честь і закон*, № 3(70)/2019. С. 131–133. URL: <https://chiz.nangu.edu.ua/issue/download/11496/5889>
5. Нікітін А. Деякі питання взаємодії Національної поліції України під час захисту національних інтересів в умовах воєнного стану. *Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення*. 2022. С. 133–139. DOI: <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.1-2.24>
6. Новіков А.В. Взаємодія Національної поліції України з військовими адміністраціями: адміністративно-правовий аналіз. Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття. Харків, 2023. С. 164–166.
7. Поліцейська (адміністративна) діяльність: навч. посіб. / за заг. ред. д.ю.н., проф. О.І. Безпалової. Харків: ХНУВС, 2020. 396 с.
8. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України № 64/2022 від 24.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
9. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
10. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України № 473/2021 від 20.10.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473/2021#Text>
12. Сайт Національної поліції. URL: <https://npu.gov.ua/pro-policiyu/struktura-nacionalnoyi-policiyi>
13. Цицюра В.І. Особливості адміністративно-правового статусу військового командування та військових адміністрацій в умовах дії правового режиму воєнного стану. *CUJ*. 2025. № 1. С. 94–100 DOI: <https://doi.org/10.32782/cuj-2025-1-12>
14. Чудновський І.О. Взаємодія між Національною поліцією та територіальною обороною в питаннях забезпечення громадського порядку: нормативно-правовий аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 2. С. 41–45.

