

Управління поліцейською юрисдикцією в умовах демократичної трансформації публічної влади

Козачук Д.¹, Панфілов О. Є.²

Опубліковано	Секція	УДК
30.10.2025	Право	351.74:35.072.8

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17615434>

Анотація. У статті досліджено управління поліцейською юрисдикцією як ключовий механізм реалізації публічної влади у сфері безпеки та правопорядку. Встановлено, що демократична трансформація державного управління зумовлює необхідність переосмислення владно-примусової моделі діяльності поліції на користь сервісно-правозахисної, орієнтованої на дотримання прав людини. Визначено зміст і межі поліцейської юрисдикції, розкрито принципи її демократичного управління: законність, пропорційність, підзвітність, превентивність і сервісність. Проаналізовано нормативну архітектуру реалізації юрисдикційних повноважень поліції, систему процесуальних режимів та інструменти зовнішнього контролю. Обґрунтовано значення управління ризиками, стратегічного планування та індикаторів доброчесності OECD у забезпеченні ефективності поліцейського управління. На основі порівняльного аналізу європейських моделей запропоновано алгоритм «принцип – інструмент – метрика – відповідальний суб'єкт», який конкретизує управлінські орієнтири демократизації юрисдикції поліції. Зроблено висновок про необхідність переходу до моделі управління, у якій кожне поліцейське рішення поєднує правомірність, прозорість і суспільну довіру.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція, поліція, поліцейська діяльність, управління поліцією, адміністративна процедура, права людини, управління ризиками.

Management of Police Jurisdiction in the Context of Democratic Transformation of Public Authority

Abstract. The issue of police jurisdiction management occupies an important place in the modern doctrine of administrative law, since it is in this area that the state's power competence and the space of guaranteed human rights most clearly intersect. The police remain the most visible representative of the state in everyday relations with citizens, so the quality of its decisions and actions becomes a direct indicator of the level of democracy of public authorities. In the context of deep institutional reforms, the European integration course and military challenges in Ukraine, the issue of police jurisdiction management acquires new substantive importance - not as a purely functional aspect of law enforcement activities, but as an indicator of the maturity of public governance. The current system of managing police jurisdictional

¹ кандидат юридичних наук, доцент,
Національний університет «Одеська юридична академія», доцент кафедри адміністративного та фінансового права, <https://orcid.org/0000-0002-5831-5297>

² кандидат юридичних наук, доцент,
Національний університет «Одеська юридична академія», доцент кафедри адміністративного та фінансового права, <https://orcid.org/0000-0003-1736-1649>

powers is formed at the intersection of two trends. On the one hand, it inherits the inertia of normative centralization and the predominance of forceful instruments of control; on the other hand, it is subject to pressure from democratic standards that require transparency, procedural fairness and the justification of each intervention. This duality creates a phenomenon of “jurisdictional tension”: the police formally operate within the law, but often outside of society’s expectations of legitimacy and openness in decision-making. As a result, the effectiveness of police administration increasingly depends not on the extent of powers, but on the quality of the procedures by which these powers are exercised.

The article explores the management of police jurisdiction as a key mechanism for exercising public authority in the field of security and public order. It establishes that the democratic transformation of public administration necessitates rethinking the coercive and command-based model of policing in favor of a service- and rights-oriented approach grounded in respect for human rights. The study defines the essence and boundaries of police jurisdiction and elucidates the core principles of its democratic governance—legality, proportionality, accountability, prevention, and service orientation. The normative architecture of police jurisdiction, procedural regimes, and external control mechanisms are analyzed in detail. The paper substantiates the importance of risk management, strategic planning, and OECD integrity indicators in enhancing the effectiveness and transparency of police administration. Based on a comparative analysis of European models, the author proposes an algorithm “principle – instrument – metric – responsible actor” that operationalizes managerial benchmarks for the democratization of police jurisdiction. It is concluded that effective governance of police authority requires a transition toward a model in which every police decision combines legality, transparency, and public trust.

Keywords: administrative jurisdiction, police, policing, police management, administrative procedure, human rights, risk management.

Вступ

Проблематика управління поліцейською юрисдикцією посідає важливе місце в сучасній доктрині адміністративного права, оскільки саме в цій площині найвиразніше перетинаються владна компетенція держави та простір гарантованих прав людини. Поліція залишається найпомітнішим представником держави у повсякденних відносинах із громадянином, тому якість її рішень і дій стає безпосереднім показником рівня демократичності публічної влади. В умовах глибоких інституційних реформ, євроінтеграційного курсу та воєнних викликів в Україні питання управління поліцейською юрисдикцією набуває нової змістовної ваги – не як суто функціональний аспект правоохоронної діяльності, а як індикатор зрілості державного врядування.

Нинішня система управління юрисдикційними повноваженнями поліції формується на перетині двох тенденцій. З одного боку, вона успадковує інерцію нормативної централізації та перевагу силових інструментів контролю; з іншого – зазнає тиску демократичних стандартів, які вимагають прозорості, процедурної справедливості та обґрунтованості кожного втручання. Така дуальність створює феномен «юрисдикційної напруги»: поліція формально діє в межах закону, але часто поза очікуваннями суспільства щодо легітимності й відкритості прийняття рішень. Унаслідок цього ефективність поліцейського управління дедалі більше залежить не від масштабу повноважень, а від якості процедур, якими ці повноваження реалізуються.

Демократична трансформація публічної влади актуалізує потребу у глибокому переосмисленні самої природи поліцейської юрисдикції не як монополії на примус, а як системи публічної відповідальності, врівноваженої правами людини. Нові управлінські підходи мають ґрунтуватися на принципах відкритості, доказовості, партисипативності та пропорційності, а також передбачати включення громадянського суспільства до

механізмів контролю. У цьому сенсі поліція перестає бути лише об'єктом політичного керівництва й перетворюється на суб'єкт публічного менеджменту, що самостійно генерує політики доброчесності та підзвітності.

Науковий інтерес до теми зумовлений потребою синтезу між адміністративно-правовими й управлінсько-політичними концептами. Поліцейська юрисдикція має бути осмислена не лише через призму компетенції та повноважень, а й через категорії управління ризиками, процедурного аудиту, людського капіталу й комунікативної довіри. Саме ці елементи визначають, наскільки поліція здатна діяти в межах права, не втрачаючи ефективності реагування.

Метою цієї статті є побудова концептуальної моделі управління поліцейською юрисдикцією, що відображає нову логіку публічного адміністрування: від контролюючої до партнерської, від силової до сервісної. У центрі уваги має бути формування системи, у якій кожне рішення поліції має бути одночасно юридично коректним, управлінськи обґрунтованим і етично виправданим. Досягнення цієї мети потребує аналізу понятійного апарату, виявлення принципів демократичного управління, окреслення нормативної архітектури, процедурних режимів реалізації юрисдикції та механізмів зовнішнього контролю, а також розроблення практичних орієнтирів для впровадження стандартів належного врядування у діяльність поліції.

Результати

Поліцейська юрисдикція охоплює систему законодавчо визначених повноважень органів Національної поліції, які спрямовані на забезпечення публічного порядку, безпеки, захисту прав і свобод людини, а також протидію адміністративним правопорушенням [1]. Вона є складовою адміністративної юрисдикції держави, у межах якої поліція здійснює владне втручання у сферу приватних прав і свобод на основі принципу законності та пропорційності.

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», діяльність поліції визначається як публічна служба, спрямована на захист особи, суспільства й держави від протиправних посягань. Поліція реалізує свої юрисдикційні повноваження через превентивні, охоронні, адміністративно-примусові та процесуальні форми [1] і будує свою діяльність на основі сервісної, людиноцентричної моделі публічного управління [2, с. 25].

Сутність поліцейської юрисдикції полягає у можливості держави забезпечувати виконання адміністративно-правових норм шляхом застосування примусових засобів, проте за суворого дотримання демократичних процедур і контролю [3]. Таке розуміння збігається з підходами, закріпленими в Європейському кодексі поліцейської етики (Recommendation Rec(2001)10), де наголошується, що поліція є інструментом держави, але водночас її діяльність повинна бути підконтрольною суспільству та підзвітною законом [4]. Крім того, у міжнародному вимірі Україна рухається до впровадження індикаторів доброчесності та підзвітності, запропонованих OECD і OSCE ODIHR, що дозволяють оцінювати не лише результати діяльності поліції, а й якість процедур [5].

Належне управління поліцейською юрисдикцією передбачає визначення її функціональних меж – кола справ і категорій дій, які поліція може вчиняти самостійно або за заявою особи. В Україні такі справи визначаються з урахуванням законів про поліцію, про адміністративну процедуру та КУпАП. Водночас у демократичній державі межі юрисдикції визначаються не лише правомочностями, але й процесуальними запобіжниками, що забезпечують мінімізацію свавілля. Відтак, ключовим критерієм сучасної поліцейської юрисдикції є інтеграція таких процедурних принципів адміністративного права, як слухання сторони, мотивація рішень, право на оскарження, прозорість адміністративного акта [6] у поле адміністративної юрисдикції поліції. З

прийняттям Закону «Про адміністративну процедуру» ці вимоги стали обов'язковими в тому числі і для поліцейських рішень [7].

Межі поліцейського втручання встановлюють також міжнародні стандарти: Кодекс поведінки працівників правоохоронних органів ООН, Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї. Ці акти формують рамку пропорційності, згідно з якою поліція повинна використовувати лише ті засоби, що є необхідними, адекватними та співмірними поставленій меті. Таким чином, поліцейська юрисдикція в демократичній державі є не просто інституційним простором влади, а складною системою врівноваження між публічними інтересами та правами людини.

Сучасне управління поліцейською юрисдикцією в Україні вибудовується на поєднанні законодавчих актів з підзаконним та стратегічно-політичними. На рівні підзаконних актів діють накази МВС, які регулюють порядок застосування спецзасобів, проведення превентивних заходів, документування порушень, взаємодію поліції з громадами. Зокрема, Наказ МВС № 1177 від 09.11.2016 р. визначає процедуру застосування фізичної сили і спецзасобів, а Наказ № 440 від 07.06.2017 р. – стандарти превентивних поліцейських заходів.

Стратегічний рівень представлено Комплексним стратегічним планом реформування органів правопорядку 2023-2027 рр., затверджений Указом Президента № 273/2023, який передбачає трансформацію поліцейської діяльності в бік аналітичного управління ризиками, розвитку кадрового потенціалу, доброчесності та підзвітності [8]. Також важливим актом є оновлена Стратегія розвитку Національної поліції 2026-2030 рр., яка робить акцент на підвищенні прозорості, цифровізації сервісів і взаємодії з громадянами [9].

Таким чином, нормативна архітектура управління поліцейською юрисдикцією в Україні має багаторівневу структуру, водночас залишається потреба у систематизації підзаконних норм та їх приведенні у відповідність із принципами Закону «Про адміністративну процедуру», адже наразі частина поліцейських інструкцій не містить процесуальних гарантій особи [7].

Управління поліцейською юрисдикцією проявляється також і через різні процесуальні режими: 1) адміністративне провадження; 2) застосування превентивних заходів; 3) застосування примусу; 4) виконання адміністративних актів; 5) судовий та позасудовий контроль, особливе місце в якому належить національному превентивному механізму, який контролює дотримання прав осіб у поліцейських ізоляторах і центрах тимчасового тримання [10].

Нормативні і процесуальні виміри управління юрисдикцією Національної поліції в Україні доповнюються системою організаційного забезпечення і впровадження здобутків із суміжних галузей знань. Зокрема, є корисним поглянути на проблему дотримання прав людини при здійсненні юрисдикції Національною поліцією через призму концепції управління ризиками як на систему ідентифікації, оцінювання та мінімізації ймовірних порушень прав людини, зловживань або корупційних практик.

Згідно з рекомендаціями OECD та UNODC, ефективна система управління ризиками має включати три рівні: 1) організаційний (аналітика, планування, аудит); 2) операційний (стандарти поведінки, навчання, моніторинг ситуацій); 3) індивідуальний (етика, декларації доброчесності, психологічна підтримка) [5]. В Україні перші два рівні реалізуються через запровадження Плану внутрішнього контролю, який передбачає обов'язковий аналіз інцидентів, використання бодикамер та формування профілів ризику для патрульних підрозділів [11]. Натомість третій вже частково набув нормативного оформлення і тісно пов'язується з якістю кадрової політики. Так, Стратегія розвитку Національної поліції на 2026-2030 рр. визначає професійний розвиток і доброчесність як ключові чинники ефективності управління.

Передбачається створення Центрів компетентностей і цифрових тренінг-платформ для постійного оновлення навичок з прав людини, комунікації, деескалації конфліктів тощо [9].

Порівняння моделей управління поліцейською юрисдикцією у країнах ЄС дозволяє виокремити три основні підходи. Скандинавська модель (Швеція, Норвегія) робить акцент на сервісності, партнерстві з громадами, мінімальному втручанні у приватне життя. Контроль здійснюють незалежні поліцейські інспекції, підзвітні парламенту. Континентальна модель (Франція, Німеччина) представляє собою поєднання адміністративного контролю міністерств із зовнішнім судовим наглядом. Адміністративні суди мають повноваження скасовувати поліцейські акти як непропорційні [12]. Для англосаксонської моделі (Велика Британія, Канада) характерними є розвинуті інститути незалежних комісій з розгляду скарг, широке використання громадських рад і стандарти «policing by consent» [13].

Україна поступово запроваджує європейську гібридну модель, у якій поєднуються елементи континентальної правової традиції (адміністративна підзвітність) і громадського контролю (комунікативна відкритість). Прикладом імплементації міжнародних стандартів є використання системи оцінки доброчесності та індексу прозорості МВС, розробленого за підтримки OSCE ODIHR [5, 14]. Ці індикатори дозволяють оцінювати ефективність не за кількістю протоколів, а за рівнем довіри населення, числом скарг і дотриманням процедурних стандартів.

Для досягнення стійкої демократичної трансформації публічної влади необхідна цілісна модель управління поліцейською юрисдикцією, що інтегрує стратегічне планування, процедури прийняття рішень і контрольні механізми. У зв'язку з цим, доцільним вбачається використання циклічних послідовностей «принцип – інструмент – метрика – відповідальний суб'єкт», які можуть бути використані в управлінських документах Національної поліції та МВС. Запровадження такої системи сприятиме зміщенню акценту з кількісних показників (штрафи, протоколи) на якісні параметри врядування.

Реалізація цієї моделі потребує трьох управлінських рішень: 1) створення в МВС спеціального підрозділу з моніторингу; 2) інтеграції е-системи обліку дисциплінарних скарг; 3) підготовки щорічного звіту про юрисдикційне управління поліцією, який розглядатиметься Комітетом ВРУ з прав людини.

Висновки

Управління поліцейською юрисдикцією в умовах демократичної трансформації публічної влади набуває характеру складної багаторівневої системи, де поєднуються нормативно-правові, процедурні, організаційні та етичні засади. Дослідження показало, що ефективність цієї системи залежить не стільки від обсягу наданих поліції повноважень, скільки від якості механізмів їх реалізації, прозорості процедур, наявності процесуальних гарантій та ефективності контролю.

Нормативна архітектура управління юрисдикцією поліції в Україні є багаторівневою: від законодавчих актів до підзаконних регламентів МВС і стратегічних документів. Така побудова дозволяє поєднати адміністративно-правову деталізацію з управлінськими орієнтирами на доброчесність і сервісність, проте потребує подальшої уніфікації підзаконних актів із новими процедурними стандартами.

Ефективне управління юрисдикційними функціями поліції можливе лише за умови впровадження елементів управління ризиками та інституційної спроможності. В Україні формується трирівнева модель управління ризиками: організаційний, операційний та індивідуальний рівні, яка охоплює аналітичний контроль, стандарти поведінки, систему навчання та розвиток професійної доброчесності. Запропонований у статті алгоритм

«принцип – інструмент – метрика – відповідальний суб'єкт» дозволяє конкретизувати управлінські орієнтири для МВС та Національної поліції. Його практичне впровадження сприятиме переходу від кількісної оцінки результатів до якісних показників добросовісності, довіри громадян і захисту прав людини.

Література:

1. Про Національну поліцію: Закон України № 580-VIII від 02.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
2. Загальне адміністративне право України: підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.25545>
3. Стрижевська В.Ю. Адміністративно-правові засади забезпечення законності в діяльності органів Національної поліції: дис. ... д-ра філософії за спец. 081 «Право»; Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2025. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0825U002351>
4. Council of Europe. Recommendation Rec(2001)10 on the European Code of Police Ethics. Strasbourg, 2001. URL: <https://www.refworld.org/legal/resolution/coeministers/2001/en/20548>
5. OECD. Public Integrity Indicators: Methodology 2025. Paris, 2025. URL: <https://oecd-public-integrity-indicators.org>
6. Танько А.В. Адміністративно-правовий статус органів Національної поліції України як суб'єкта реалізації державної політики у сфері забезпечення прав і свобод людини. Право і безпека. 2020. № 1(76). С. 32-38. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/f2f31601-b160-435c-bc3c-ea38f79e10e4/content>
7. Про адміністративну процедуру: Закон України № 2073-IX від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
8. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки: Указ Президента України № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>
9. Національна поліція України. Стратегія розвитку на 2026-2030 рр. URL: https://npu.gov.ua/static-objects/npu/sites/1/uploaded-files/strategiia-rozvitku-nacionalnoyi-policiyi-ukrayini-na-2026-2030-roki.pdf?utm_source=chatgpt.com
10. Мащенко В.С. Адміністративно-правові аспекти діяльності НПУ в умовах повномасштабної збройної агресії. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. Вип. 2. С. 188-193. URL: <http://sulj.oduvs.od.ua/archive/2024/2/34.pdf>
11. Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2024 р. URL: <https://npu.gov.ua/diyalnist/zvitnist/riczni-zviti>
12. Conseil d'État (France). Arrêt № 370499, 2015. URL: https://kiosque.bercy.gouv.fr/alyas/msite/view/vigie/2865?utm_source=chatgpt.com
13. Independent Office for Police Conduct (UK). Annual Report 2023-24. London, 2024. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/independent-office-for-police-conduct-annual-report-and-accounts-2023-to-2024>
14. DCAF. Training Manual on Police Integrity. Geneva, 2019. URL: <https://www.dcaf.ch/training-manual-police-integrit>