

УДК 35.071.1:355.426.4:519.816



О. В. Лавніченко



С. О. Годлевський



В. П. Гармаш

ПРОПОЗИЦІЇ З РОЗПОДІЛУ ФУНКЦІЙ І ЗАВДАНЬ МІЖ НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ ТА НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Обґрунтовано напрямки розподілу функцій і завдань між Національною гвардією України та Національною поліцією України у сфері охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки виходячи з чинної нормативно-правової бази, проблемних питань стосовно досвіду виконання правоохоронних завдань як вітчизняними, так і закордонними силами охорони правопорядку та визначені принципи, за якими пропонується здійснювати такий розподіл, а також сформовано низку пропозицій та рекомендацій.

Ключові слова: охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, варіант розподілу функцій і завдань, зарубіжний поліцейський досвід.

Постановка проблеми. Наразі в Україні тривають реформування і становлення сектору безпеки і оборони та його важливої складової – системи правоохоронних органів та військових формувань з правоохоронними функціями. Події останніх років змусили докорінно змінити роль і місце Національної гвардії України (НГУ) в секторі безпеки і оборони. Значних змін зазнала й Національна поліція України (НПУ).

Стан суспільно-політичної обстановки в Україні, який характеризується значним рівнем злочинності, зокрема організованої, високою ймовірністю виникнення масштабних масових заворушень, особливо у м. Києві та інших великих містах держави, а також недостатня укомплектованість і навченість сил охорони правопорядку вимагають пошуку напрямків підвищення ефективності їх діяльності, у тому числі шляхом чіткого розподілу функцій і завдань між правоохоронними структурами, впорядкування питань організації взаємодії, спільного виконання завдань та питань підпорядкованості й управління.

З іншого боку, є недостатня визначеність ролі і місця НГУ в системі охорони громадського порядку (ОПП) та забезпечення громадської безпеки (ЗГБ) поряд із правоохоронними органами держави. Фактично гвардія здебільшого бере участь у підтримці дій основних виконавців, надає допомогу, передає в оперативне підпорядкування іншим силовим

структурам сили і засоби тощо. Разом з тим на гвардію покладається роль основного суб'єкта під час ліквідації масових заворушень, але нормативно не врегульовано: механізм підпорядкування сил і засобів інших структур командирів від НГУ; порядок отримання оперативної інформації; межі застосування військової сили; чіткі критерії визначення моменту початку і закінчення масових заворушень і необхідності залучення НГУ тощо.

На сьогодні розроблено і введено у дію недостатню кількість підзаконних актів, статутів, настанов та інструкцій для вирішення зазначених питань. Чинні нормативні документи [1–10] не дозволяють повною мірою розв'язати зазначену проблему.

Тому актуальним є обґрунтування основних напрямків розподілу функцій і завдань між основними суб'єктами ОПП і ЗГБ – між НГУ і НПУ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання поставленої проблеми були досліджені у науково-дослідній роботі [11], де було вивчено досвід розподілу функцій і завдань між поліцейськими і жандармськими структурами провідних країн світу та запропоновано варіант розподілу функцій і завдань між НГУ і НПУ в Україні, який ґрунтувався на використанні, у першу чергу, румунської та французької моделей, що передбачають централізовану поліцейську систему з деяким дублюванням функцій між поліцією і жандармерією та територіальним

розподілом відповідальності. У роботі також обґрунтовано необхідність надання НГУ права на оперативно-розшукову діяльність (ОРД).

У статті [12] автори розглянули роль і місце НГУ в системі забезпечення державної безпеки у різних адміністративно-правових режимах діяльності й обґрунтували необхідність посилення правоохоронного напрямку діяльності НГУ і надання додаткових повноважень, наприклад, стосовно права самостійно складати протоколи з адміністративних правопорушень.

У працях [13–17] проаналізовано закордонний досвід реформування поліцейської системи, а у [18, 19] – підходи до оцінювання ефективності діяльності правоохоронних і безпекових структур.

Розподіл повноважень суб'єктів сфери безпеки з припинення масових заворушень запропоновано у [20].

Метою статті є обґрунтування напрямків та основних принципів розподілу функцій та завдань у сфері ОГП і ЗГБ між Національною гвардією України та Національною поліцією України з огляду на недосконалість чинної нормативно-правової бази та проблемних питань стосовно досвіду виконання правоохоронних завдань як вітчизняними, так і закордонними силами охорони правопорядку.

Виклад основного матеріалу. До організації служби з ОГП і ЗГБ під час проведення масових заходів у провідних країнах Європи залучаються різні поліцейські структури з різними повноваженнями, функціями і завданнями, тому що поліцейські системи різних країн можуть бути централізованими (наприклад, Австрія, Франція) або децентралізованими (США, Велика Британія, Німеччина тощо). Поліцейські служби також можуть бути об'єднані в одному відомстві (Фінляндія) або підпорядковані різним відомствам (Італія – “країна п'яти поліцій”, Франція – національна поліція, жандармерія) [13, 17].

У більшості країн органи поліції підпорядковуються міністерству внутрішніх справ або безпосередньо входять в його систему як складова частина, що підкреслює значення поліції як провідника і знаряддя правової політики держави.

Зустрічаються також підпорядкування поліції військовому міністерству, міністерствам юстиції, безпеки або відокремлені спеціалізовані міністерства чи відомства.

У більшості країн поліція є цивільною

структурою, але у деяких країнах, наприклад у Франції, Туреччині та Чилі, разом з власне поліцією існує жандармерія, яка спочатку була частиною збройних сил, а іноді є нею і нині (наприклад карабінери в Італії). У багатьох країнах поліція має яскраво виражені військові характеристики: поліцейські носять звання, аналогічні до військових (наприклад генерал поліції), іноді живуть у казармах і т. п. [14–17].

У деяких країнах до поліції входять основні служби, що відбивають зміст функцій, здійснюваних поліцією. Це охоронна служба, патрульна служба, служба кримінальної поліції, служба адміністративного нагляду, служба профілактики правопорушень та служба регулювання дорожнього руху. Розподіл на ці служби у різних країнах проведено не однаково. Так, у Німеччині служба кримінальної поліції виділена як у федерації, так і в землях. Водночас дорожня поліція виділена тільки в землях. У поліції Великої Британії служба кримінальної поліції децентралізована і наявна лише в територіальних формуваннях. Хоча позитивну роль профілактики правопорушень визнано в усіх країнах, служба профілактики виділена в обмеженій кількості поліцейських систем. У більшості країн профілактика правопорушень здійснюється поліцією разом з органами, що виконують покарання. Немає однаковості в організації й інших служб поліції. У низці країн із традиційних служб виділені нові поліцейські підрозділи, що спеціалізуються, наприклад, на боротьбі з організованою злочинністю тощо. Серед них особливе місце займають спеціальні підрозділи з боротьби з тероризмом.

Аналіз основних напрямів діяльності органів внутрішніх справ у європейських країнах засвідчує, що основним завданням майже всіх органів внутрішніх справ є здійснення заходів з боротьби зі злочинністю. У структурі всіх міністерств внутрішніх справ є підрозділи кримінальної поліції (дирекції, головні управління, бюро, департаменти). Важливим завданням міністерств є організація діяльності муніципальної (місцевої) територіальної поліції (Франція, Німеччина, Польща, Велика Британія). Майже в усіх країнах значна увага в роботі поліції приділяється охороні конституційного устрою, забезпеченню громадського правопорядку, у тому числі на автошляхах [15].

В Україні існує централізована поліцейська система, муніципальна поліція ще практично не

сформована, поліція має обмежені спроможності, недостатню підготовку й укомплектованість, а гвардія, на наш погляд, має недостатні спроможності й підготовку особового складу до виконання завдань у сфері ОГП і ЗГБ. Особливо це стосується досвіду поліцейської служби і правової підготовки. Найбільш гостро питання ЗГБ постає під час виникнення кризових ситуацій за масової участі населення. Вони можуть траплятись як під час проведення мирних масових заходів та акцій, коли на одній території збирається велике скупчення людей, так і під час заздалегідь спланованих масових заворушень.

Під час проведення масових заходів змінюється також режим роботи сил охорони правопорядку, гвардія переходить на посилений варіант несення служби. Створюються спеціальні органи управління (оперативні штаби), додатково залучаються сили й засоби, змінюється графік роботи особового складу тощо.

На основі аналізу Закону України від 02.07.2015 р. № 580-УІІІ “Про Національну поліцію” [6] та Постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877 “Про затвердження Положення про Національну поліцію” [21] слід виокремити такі функції поліції у сфері ОГП і ЗГБ, як:

- соціальна та сервісна;
- превентивна та профілактична, що спрямовані на запобігання вчиненню правопорушень;
- кримінально-процесуальна;
- оперативно-розшукова;
- охоронна.

Основними функціями НГУ у сфері громадської безпеки відповідно до Закону [7] вважаються:

- захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом;
- охорона громадського порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров’я, прав, свобод і законних інтересів громадян;
- участь у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров’я громадян.

Відповідно до ст. 13 Закону [7] військовослужбовці НГУ з метою виконання покладених на гвардію завдань мають право «у разі залучення до виконання завдань з охорони громадського порядку здійснювати превентивні та поліцейські заходи примусу

відповідно до Закону України “Про Національну поліцію”».

Тобто НГУ виконує окремі функції поліції – соціальну та сервісну; превентивну та профілактичну функції, які спрямовані на запобігання вчиненню правопорушень; охоронну функцію. Крім того, у порівнянні з поліцією гвардія виконує й правоохоронні функції, що не властиві поліції, зокрема:

- захист конституційного ладу України;
- конвоювання під час екстрадиції підсудних та взятих під варту осіб, охорона підсудних під час судового процесу;
- відновлення правопорядку за надзвичайних ситуацій, припинення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів у разі виникнення;
- припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп) тощо.

З метою оздоровлення криміногенної ситуації у громадських та інших місцях, де перебуває значна кількість громадян, органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації можуть ініціювати проведення підрозділами поліції й гвардії відповідних оперативно-профілактичних заходів.

Таким чином, НГУ виконує велику частку завдань спільно або у взаємодії з НПУ, іншими силовими структурами, і під час виконання таких завдань підпорядкованість і керівна роль гвардії можуть змінюватися від допоміжної сили до головного виконавця.

Під час повсякденної діяльності за рівня складності оперативної обстановки “звичайна” основна роль підтримання громадської безпеки належить поліції, а гвардія знаходиться в резерві і виконує допоміжну роль. У випадках ускладнення оперативної обстановки до певного рівня, а також виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру, введення спеціальних правових режимів та під час ліквідації масових заворушень головна координувальна роль переходить до НГУ, яка здатна масовано застосовувати добре злагоджені численні формування з єдиною системою управління. Крім того за необхідності НГУ, на відміну від НПУ, може здійснити цільову мобілізацію для поповнення ресурсу.

Шляхом вивчення й аналізу стану злочинності та скоєння адміністративних правопорушень у сільській місцевості, а також залучених до ОГП сил правопорядку з урахуванням чисельності населення, особливостей місцевості, неуккомплектованості особовим складом НПУ встановлено, що

чисельності наявних сил НПУ не достатньо для всебічного виконання завдань з ОГП та ЗГБ на цих територіях.

Аналіз розташування військових частин (з'єднань) і підрозділів НГУ оперативного призначення та з ОГП засвідчив, що основна їх кількість розташовується у великих містах з населенням від 100 тис. людей, та й то не в усіх. А рівень районних центрів і селищ міського типу силами НГУ для участі в ОГП практично гвардією не перекривається.

За досвідом роботи поліції на один адміністративний район у середньому необхідно до 5 автопатрулів щодобово, а у разі ускладнення обстановки – до 15. Тому зазначений обсяг завдань може виконати патрульна рота НГУ на автомобілях, а у разі ускладнення оперативної обстановки – батальйон НГУ.

З метою втілення успішного досвіду жандармерій Європи доцільно було б у райцентрах і селищах міського типу України створити патрульні роти (взводи) НГУ на автомобілях, укомплектовані військовослужбовцями за контрактом (так звану “польову жандармерію”). Це дозволить: зменшити навантаження на відділи поліції (й відділи прикордонників у прикордонних районах) і дасть змогу поліції безпосередньо зайнятися розкриттям злочинів; зменшити необхідність відволікання особового складу частин НГУ, що дислокується у великих містах, до комплексних оперативно-профілактичних заходів; один раз на 3-5 років проводити ротацию підрозділів гвардії з метою запобігання корупції та ймовірності зрощення правоохоронців з криміналітетом (що у НПУ не передбачено взагалі). Застосування підрозділів ОГП НГУ в сільській місцевості дасть змогу поліпшити показники профілактичної діяльності, спрямовані на своєчасне припинення правопорушень та захист громадян від протиправних посягань. Це є важливим критерієм оцінювання діяльності правоохоронців з надання сервісних функцій і формування позитивного іміджу правоохоронної системи держави.

Підрозділи гвардії також можливо використовувати під час заходів з природоохоронної діяльності, посилення охорони державного кордону, а у разі збройної агресії вони можуть бути відразу залучені до виконання завдань територіальної оборони у найкоротший термін.

Основною відмінністю між НГУ і НПУ є їхні роль і місце у заходах з урегулювання

кризової ситуації. Гвардія у такому разі стає основною силою, що й закріплено в окремих нормах законодавства.

Так, у додатку до Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [8] НГУ визначена як головний виконавець під час припинення збройного конфлікту всередині держави. Основною формою дій гвардії у такому випадку будуть стабілізаційні дії режимної та правоохоронної спрямованості.

Підставою для посилення ОГП у прилеглих до кризового району територіях є ускладнення оперативної обстановки у регіонах (регіоні, районі, місті) на всіх або окремих напрямках оперативно-службової та службово-бойової діяльності, коли для її стабілізації необхідна активізація значних зусиль і комплексного залучення наявних і додаткових сил та засобів органів і підрозділів поліції та підрозділів НГУ.

Частини і з'єднання НГУ, призначені для посилення ОГП сумісно з органами і підрозділами поліції, виконують завдання шляхом проведення оперативно-профілактичних заходів й операцій, недопущення проведення несанкціонованих масових зібрань населення, припинення масових заворушень у разі їх виникнення і взяття під охорону важливих об'єктів, органів державної влади і місцевого самоврядування.

Визначимо варіант та принципи, за якими пропонується розподіл функцій і завдань між НГУ та НПУ у сфері ОГП і ЗГБ.

1. За територіальним принципом – НПУ у містах, НГУ у позаміській місцевості. При встановленні зон відповідальності можливо враховувати кілька визначальних умов. Так, до зони відповідальності НГУ можливо віднести: адміністративні території сільських громад незалежно від їх розмірів і чисельності; річкову і дорожню мережу поза містами; гірські масиви і морські ділянки.

2. За об'єктовим принципом (наприклад, як у Франції: Республіканська гвардія, Національна гвардія на повітряному транспорті, Національна гвардія на об'єктах військово-промислового комплексу, Національна гвардія ядерної безпеки, група безпеки і швидкого реагування Національної гвардії, морська і повітряна Національна гвардія, військово-навчальні заклади).

3. За функціональним принципом. У звичайних умовах оперативної обстановки НПУ основні зусилля спрямовує на боротьбу зі

злочинністю та розкриття злочинів, виконання адміністративних сервісних функцій, ОГП і ЗГБ під час масових заходів, що не становлять суспільну небезпеку (при цьому поліція здійснює патрулювання у межах адміністративної території місцевості, що прилягає до зони проведення масового заходу, серед натовпу шляхом проведення негласних розшукових слідчих дій, а НГУ знаходиться в оперативному резерві у готовності до припинення заворушень), також здійснює патрулювання автошляхів, лісосмуг та прибережних і важкодоступних ділянок місцевості з метою виявлення правопорушень і негайного реагування на зміни в оперативній обстановці у містах та населених пунктах міського типу.

Гвардія, своєю чергою, здійснює превентивну діяльність на територіях, прилеглих до міст та населених пунктів міського типу, з метою вжиття заходів недопущення порушень громадського порядку та громадської безпеки; здійснює ОГП під час потенційно резонансних масових заходів, що можуть становити суспільну небезпеку; бере участь у забезпеченні державної безпеки, здійснюючи охорону важливих державних об'єктів, у тому числі органів державної та місцевої влади, а також проводить масштабні спеціальні операції або оперативні дії; забезпечує функціонування надзвичайних адміністративно-правових режимів у разі виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру.

4. За принципом надання допомоги. Гвардія надає допомогу поліції, коли у неї не вистачає сил і засобів для проведення різного роду операцій, ОГП і ЗГБ під час проведення масових заходів, виникнення групових порушень громадського порядку. Під час масових заворушень керівна роль переходить до НГУ.

5. За масштабністю дій. Національна гвардія України як основна сила має застосовуватися: для участі у масштабних спеціальних операціях; для забезпечення масових заходів, у ході проведення яких є загроза життю і безпеці громадян; для припинення масових заворушень.

Поліція у таких випадках повинна мати статус сил захисту правопорядку на території, прилеглий до місць проведення заходів, силами гвардії та подовжувати здійснювати заходи щодо негласного документування протиправного поведіння натовпу; гвардія ж здійснює відкрите документування протиправного поведіння натовпу.

Під час проведення точкових спеціальних операцій, проведення масових заходів, що не створюють небезпеки для громадян, а також у ході припинення групових порушень громадського порядку НПУ виступає як основна сила, а НГУ – як додана сила.

6. За адміністративно-правовими режимами діяльності:

– у мирний час, у разі ускладнення оперативної обстановки – основна роль у ЗГБ та ОГП належить силам поліції; НГУ виконує допоміжну роль;

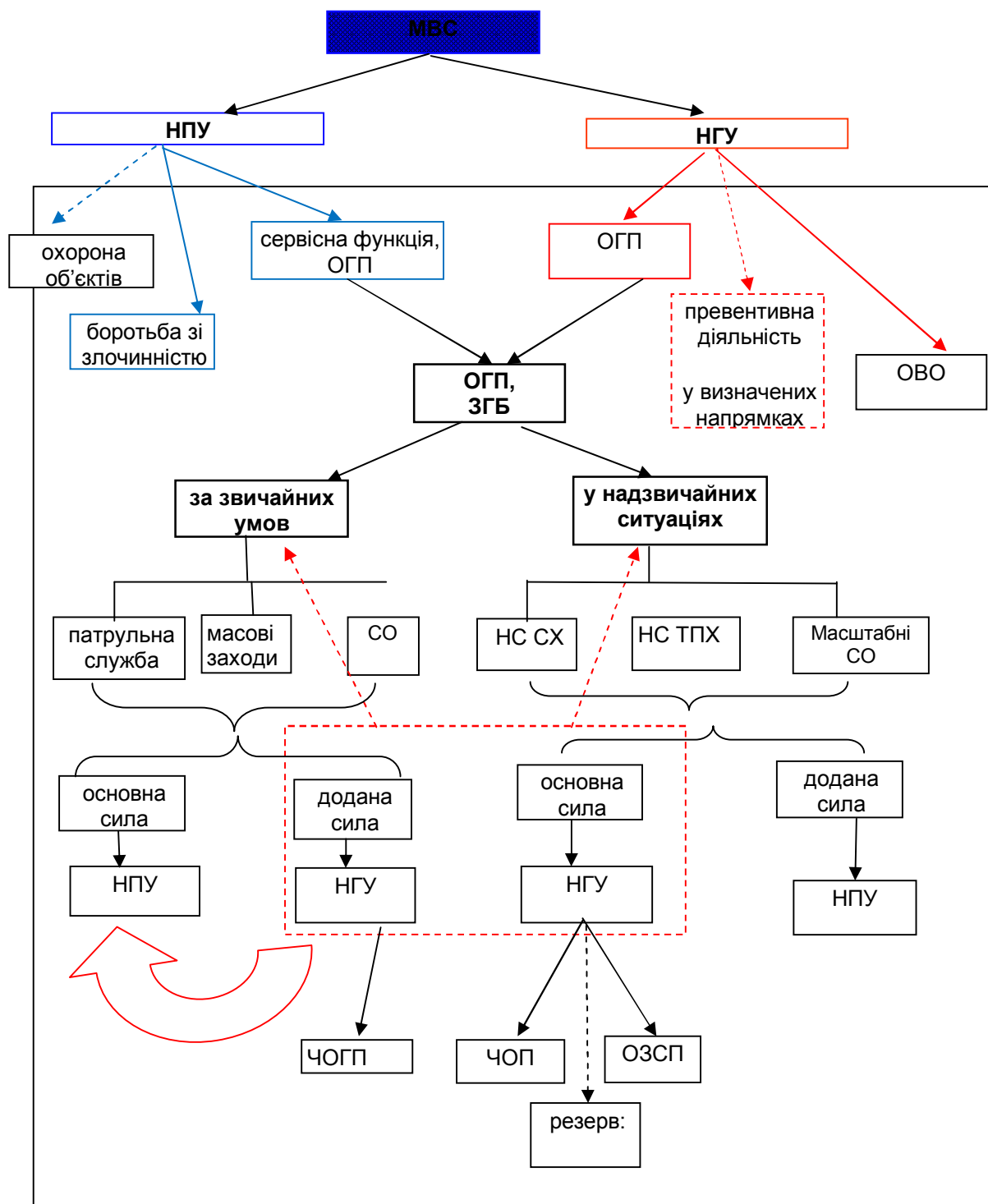
– у випадках введення правового режиму надзвичайного стану, виникнення надзвичайних ситуацій основна роль у ЗГБ та ОГП у районах, де введено надзвичайний правовий режим, переходить до НГУ, а поліція виконує допоміжну роль; на решті території держави головна роль залишається за силами поліції;

– у разі введення правового режиму воєнного стану головна роль належить Збройним Силам України, безпосередня участь – гвардії, органи і підрозділи поліції визначаються як додані сили правопорядку.

7. За рівнем загроз громадській безпеці: поліція несе відповідальність за ЗГБ у ситуаціях низького рівня загроз громадській безпеці, гвардія – високого. Основні зусилля НПУ у звичайній оперативній обстановці спрямувати на протидію злочинності, розкриття тяжких, особливо тяжких і резонансних злочинів, а зусилля НГУ – на превентивну діяльність шляхом забезпечення громадської безпеки на вокзалах, поблизу органів державної влади, важливих державних об'єктів, а також під час проведення масових заходів, спеціальних операцій.

8. За європейським принципом розподілу сил жандармерії на мобільні сили і департаментальні (територіальні) з метою вдосконалення структури НГУ. До мобільних сил гвардії можливо віднести військові частини оперативного призначення, авіаційну базу, підрозділи спеціального призначення; у поліції – підрозділи поліції особливого призначення, КОРД. До територіальних сил НГУ – решту військових частин, установи і заклади; НПУ – територіальні та міжтериторіальні органи поліції. Створити окремі командні центри для управління мобільними і територіальними силами.

Отже, з урахуванням викладеного можемо надати варіант перспективного розподілу функцій і завдань між поліцією та гвардією (рисунок).



Варіант розподілу функцій і завдань між Національною гвардією України та Національною поліцією України:

ОВО – охорона важливих об'єктів; ОГП ЧОП – частини оперативного призначення; ЧОГП – частини з охорони громадського порядку; ОЗСП – окремі загони спеціального призначення; СО – спеціальні операції; НС СХ – надзвичайні ситуації соціального характеру; НС ТПХ – надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру

Висновки

Запропонований варіант перспективного розподілу функцій і завдань між НГУ і НПУ може включати розподіл за такими напрямками і принципами: за територіальним принципом; за об'єктовим принципом; за функціональним принципом; за принципом надання допомоги; за масштабністю дій; за адміністративно-правовими режимами діяльності; за рівнем загроз громадській безпеці; за європейським принципом розподілу сил правопорядку.

З метою повноцінної реалізації правоохоронної функції, перш за все при відновленні правопорядку у кризових ситуаціях, НГУ повинна бути включена до суб'єктів ОРД, а військовослужбовцям гвардії має бути надане право самостійно складати протоколи про певні види адміністративних правопорушень.

Крім того, з огляду на невідповідність чисельності гвардії чисельності поліції (менше, ніж у країнах-членах ЄІЕР) доцільно збільшити в НГУ кількість і чисельність підрозділів з ОГП, у тому числі створити патрульні роти (насамперед у прикордонних районах) і забезпечити їх присутність у невеликих містах України та позаміській зоні.

Виходячи з тенденцій, що є у Європі, де відбувається поступова демілітаризація, а то й ліквідація жандармерій, вважається, що подальша розбудова і розвиток НГУ мають бути спрямовані на посилення правоохоронної функції й підвищення спроможностей для виконання безпекових завдань. Із цією метою було б доречним крім розподілу на мобільні та територіальні сили передбачити розподіл частин і підрозділів НГУ на військову і правоохоронну компоненти.

Запропонований розподіл дозволить раціонально використовувати оперативні можливості сил охорони правопорядку і досягти оперативної сумісності з подібними структурами країн-членів ЄІЕР.

Напрямок подальших досліджень має бути спрямований на розроблення показників і критеріїв ефективності функціонування правоохоронних сил за запропонованим варіантом розподілу функцій і завдань.

Список використаних джерел

1. Конституція України [Текст] // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 30. – Ст. 141.

2. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] : Закон України від 02.20.2012 р. № 5403-VI. – URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/page> (дата звернення : 15.08.2017).

3. Про основи національної безпеки України [Текст] : Закон України від 15.12.2005 р. № 3200-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 39. – Ст. 351.

4. Кримінальний кодекс України [Текст] : Офіц. вид. : [зі змінами і доп. станом на 01.01.2010 р.]. – Київ : Ін Юре, 2010. – 560 с.

5. Про правовий режим надзвичайного стану [Текст] : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176 (з наступними змінами та доп.).

6. Про Національну поліцію [Текст] : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

7. Про Національну гвардію України [Електронний ресурс] : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII : за станом на 30.11.2015 р. – URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення : 15.08.2017).

8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України” [Електронний ресурс] : Указ Президента України. – URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення : 15.02.2017).

9. Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР [Текст] : Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 р. № 9306.

10. Про оперативно-розшукову діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. – URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2135-12> (дата звернення : 15.02.2017).

11. Обґрунтування перспективної моделі системи охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки з розподілом функцій та завдань між силовими структурами держави [Текст] : звіт про НДР (“Нефрит”) (заклуч.) / кер. О. В. Лавніченко, викон. С. О. Годлевський, С. В. Белай, О. Д. Черкашин та ін. – Харків : НАНГУ, 2018. – 221 с. № держреєстрації 0116U003654.

12. Белай, С. В. Роль і місце Національної гвардії України у системі забезпечення

державної безпеки: урахування зарубіжного досвіду [Текст] / С. В. Белай, С. О. Годлевський, А. А. Тупіков // Честь і закон. – 2017. – № 2 (61). – С. 22–29.

13. Терещук, О. Д. Організація діяльності поліції окремих зарубіжних країн щодо припинення групових порушень громадського порядку та масових безпорядків під час проведення масових заходів [Текст] / О. Д. Терещук // Наукові праці МАУП. – 2014. – Вип. 42 (3). – С. 141–145.

14. Заросило, В. В. Досвід підготовки і проведення масових заходів у зарубіжних країнах, адміністративного забезпечення порядку під час їх підготовки і проведення та можливість його застосування в Україні [Текст] / В. В. Заросило // Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. Серія : Юридичні науки. – 2016. – № 837. – С. 56–59.

15. Міжнародний досвід діяльності патрульної служби у забезпеченні охорони громадського порядку [Текст] : метод. рек. / В. Л. Костюк, В. А. Молотай, О. Г. Пелагеша, В. С. Сивухін. – Київ : Національна акад. внутр. справ, 2011. – 28 с.

16. Аналітична записка зарубіжного законодавства щодо масових заходів [Електронний ресурс]. – URL : <http://nbuviar.gov.ua/images/pub/an1.pdf> (дата звернення : 15.02.2017).

17. Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы: процесс и прогресс [Текст] / П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек и др. ; под ред. М. Капарини, О. Маренина. – Київ : Задруга, 2005. – 296 с.

18. Закордонний досвід оцінки ефективності поліцейської діяльності та перспективи його використання в Україні [Текст] : наук.-метод. рек. / К. Л. Бугайчук, І. О. Святокум, В. В. Чумак. – Харків : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2016. – 52 с.

19. Чеховська, М. М. Оцінка ефективності діяльності суб'єктів сектору безпеки України в умовах їх реформування [Текст] / М. М. Чеховська // Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 24 листоп. 2017 р. : у 2 т. – Київ : Національна акад. прокуратури України, 2017. – Т. 1. – С. 448-449.

20. Шмаков, О. М. Повноваження суб'єктів сфери безпеки з припинення масових заворушень [Текст] / О. М. Шмаков, О. В. Лавніченко // Честь і закон. – 2016. – № 4 (59). – С. 26–33.

21. Про затвердження Положення про Національну поліцію [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877. – URL : [ИИр://zakon1.rada.gov.ua/doc/go/877-2015-%00%BP](http://zakon1.rada.gov.ua/doc/go/877-2015-%00%BP) (дата звернення : 16.03.2018).

22. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України [Електронний ресурс] : Проект до Закону України. – URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61978 (дата звернення : 15.02.2017).

Стаття надійшла до редакції 11.05.2018 р.

УДК 35.071.1:355.426.4:519.816

А. В. Лавніченко, С. А. Годлевський, В. П. Гармаш

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РАСПРЕДЕЛЕНИЮ ФУНКЦИЙ И ЗАДАЧ МЕЖДУ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИЕЙ УКРАИНЫ И НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИЕЙ УКРАИНЫ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Обоснованы направления распределения функций и задач между Национальной гвардией Украины и Национальной полицией Украины в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности исходя из действующей нормативно-правовой базы, проблемных вопросов, касающихся опыта выполнения правоохранительных задач как отечественными, так и зарубежными силами охраны правопорядка и определены принципы, по которым предлагается осуществлять такое распределение, а также сформирован ряд предложений и рекомендаций.

Ключевые слова: охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, направления распределения функций и задач, зарубежный полицейский опыт.

UDC 35.071.1:355.426.4:519.816

O. V. Lavnichenko, S. O. Hodlevsyi, V. P. Garmash

DIRECTIONS OF FUNCTIONS AND MISSIONS DISTRIBUTION BETWEEN THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE AND THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN THE FIELD OF PUBLIC ORDER AND PUBLIC SAFETY

To perform tasks of public order and public safety both in normal daily activities, as well as in more complicated situation and in crises that threaten state security, mainly deployed the National Guard of Ukraine and the National Police of Ukraine. Until recently, Ukraine had an option of distribution of functions between former militia and internal troops, which envisaged the use of the Guard as supporting force while performing missions in the field of public order and security. However, recently the role and place in law enforcement of the successor of the internal troops - the National Guard of Ukraine has changed. Guard, through the organizational structure of military type with excellent management system, which allows at a short period to create the required Operational Force, increasingly plays a leading role in restoring law in complicated conditions, as well as in the crises, which is reflected in the current legislation. Police and Guard, being a part of the Ministry of Internal Affairs, have become virtually equivalent agencies. However, currently there is no clear separation of functions and missions between Guard and the police, as well as of mutual subordination procedure while performing tasks in different contexts and conditions, which adversely affects the effectiveness of law enforcement.

Therefore, in the study has been substantiated a reasonable option of functions and missions distribution between the Guard and the Police in law enforcement on the basis of the current legal framework, issues of law enforcement from the experience of both domestic and foreign police forces. Such option includes, above all, the directions and principles that are proposed to implement such separation. The main of them are: by the administrative and legal regimes of activity; according to the territorial, functional, object, and mutual assistance principles; as well as according to the level of threats to public safety; the scale of the area of action and forces mobility. To this end, the current legal framework of Ukraine, the practice of missions performing by the Guard and police, the experience of functioning of different types of foreign police systems have been analyzed and a number of suggestions and recommendations have been presented.

Keywords: *protection of public order and public safety, option of distribution of functions and missions, foreign police experience.*

Лавніченко Олександр Васильович – кандидат військових наук, доцент, професор кафедри оперативного мистецтва Національної академії Національної гвардії України

Годлевський Сергій Олександрович – начальник науково-дослідної лабораторії науково-дослідного центру службово-бойової діяльності НГУ Національної академії Національної гвардії України

Гармаш В'ячеслав Петрович – старший науковий співробітник науково-дослідного центру службово-бойової діяльності НГУ Національної академії Національної гвардії України