

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ**

**Науково-дослідний центр  
службово-бойової діяльності Національної гвардії України**

**науково-дослідний сектор  
будівництва та оперативного застосування  
Національної гвардії України**

**Збірник тез доповідей  
науково-практичного семінару**

**“ПЕРСПЕКТИВНА МОДЕЛЬ РОЗПОДІЛУ ФУНКЦІЙ ТА  
ЗАВДАНЬ МІЖ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ ТА  
НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ  
В СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ  
ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ”**

*22 лютого 2017 року  
м. Харків*

**Перспективна модель розподілу функцій та завдань між Національною поліцією та Національною гвардією України в сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки: Збірник тез доповідей науково-практичного семінару (Харків, 22 лютого 2017 року). – Х.: Національна академія Національної гвардії України, 2017 – 40 с.**

### ***Оргкомітет конференції***

**Голова оргкомітету** – старший науковий співробітник науково-дослідного сектору будівництва та оперативного застосування Національної гвардії України науково-дослідного центру Національної академії Національної гвардії України, доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник підполковник **Бслай С.В.** (093-793-32-63).

**Відповідальний секретар оргкомітету** – старший науковий співробітник (начальник сектору) науково-дослідного сектору будівництва та оперативного застосування Національної гвардії України науково-дослідного центру Національної академії Національної гвардії України майор **Годлевський С.О.** (096-546-53-95).

**Адреса оргкомітету:** 61001, м. Харків, майдан захисників України, 3, Національна академія Національної гвардії України, науково-дослідний сектор будівництва та оперативного застосування Національної гвардії України науково-дослідного центру службово-бойової діяльності Національної гвардії України.

**Телефон:** 8-057-739-26-15, електронна адреса: [ndcnangu@ukr.net](mailto:ndcnangu@ukr.net)

Доповіді відтворені безпосередньо з авторських оригіналів. За достовірність представлених результатів відповідальність несуть автори.

Науково-практичний семінар:

**“Перспективна модель розподілу функцій та завдань між Національною поліцією та Національною гвардією України в сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки”**

**Мета семінару:**

розроблення рекомендацій щодо раціонального розподілу функцій та завдань з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки між Національною поліцією України та Національною гвардією України..

**Організатор семінару:**

науково-дослідний сектор будівництва та оперативного застосування Національної гвардії України науково-дослідного центру службово-бойової діяльності Національної гвардії України Національної академії Національної гвардії України

***Тематика семінару***

**1.** Характеристики діючої системи охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки України.

**2.** Функції і завдання Національної поліції та Національної гвардії України у сфері охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки в мирний час, у режимах надзвичайного та воєнного стану.

**3.** Можливості Національної поліції та Національної гвардії України для охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки.

**4.** Досвід провідних країн світу щодо розподілу функції з охорони громадського порядку між органами поліції та правоохоронними військовими формуваннями.

**5.** Особливості європейської моделі забезпечення охорони громадського порядку під час проведення масових заходів та протидії масовим заворушенням.

**6.** Роль та місце Національної гвардії України в системі охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки.

**7.** Перехід військових частин Національної гвардії України на європейську модель забезпечення охорони громадського порядку під час проведення масових заходів та протидії масовим заворушенням.

## З М І С Т

<b>Белай С.В., Морозов І.Є.</b> Порядок організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку.....	5
<b>Годлевський С.О.</b> Уточнення місця і ролі Національної гвардії України в охороні громадського порядку і забезпечення громадської безпеки на основі аналізу світового досвіду.....	7
<b>Комісаров О.Г.</b> Основні складові моделі (плану) розподілу функцій та завдань між Національною поліцією та Національною гвардією України у сфері охорони публічного (громадського) порядку та забезпечення публічної (громадської) безпеки.....	10
<b>Орлов М.М.</b> Роль і місце Національної гвардії України в окремих епізодах бойових дій в зоні АТО.....	13
<b>Покайчук В.Я.</b> Організація взаємодії Національної поліції та Національної гвардії України у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку в умовах кризових ситуацій.....	16
<b>Бацамут В.М.</b> Концептуальні підходи до створення оперативних угруповань Національної гвардії України для нейтралізації загроз громадській безпеці.....	19
<b>Орел О.В.</b> Наукові та методичні основи взаємодії між дільничними інспекторами поліції, оперативними працівниками та військовослужбовцями НГУ у процесі ОПП, забезпеченні громадського порядку та боротьби зі злочинністю.....	22
<b>Агапова О.В.</b> Національна гвардія України: взаємопов’язаність функцій і адміністративно-правових режимів.....	25
<b>Корнієнко В.В.</b> Криміналістична характеристика хуліганства як різновиду грубого громадського порушення порядку та публічної безпеки.....	28
<b>Павлов Я.В.</b> Перехід Національної гвардії України на системи управління за міжнародними стандартами.....	31
<b>Лісіцин В.Е.</b> Роль та місце імітаційного моделювання на електронній карті дій сіл та підрозділів Національної гвардії України у процесі забезпечення правопорядку під час проведення масових заходів.....	31
<b>Полтавський Е.М.</b> Теоретико-правові засади взаємодії підрозділів Патрульної поліції та служби безпеки дорожнього руху Національної гвардії України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку.....	34
<b>Пархоменко О.О.</b> Психологічне забезпечення службово-бойової діяльності військовослужбовців Національної гвардії України під час здійснення заходів з охорони громадського порядку.....	36
<b>Косяк О.Г.</b> Аналіз досвіду залучення частин Національної гвардії України до охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки (за матеріалами військового стажування).....	37
<b>Бизова А.М.</b> Нормативно-правові засади роботи органів військової юстиції України щодо службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку в сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.....	38

**Годлевський Сергій Олександрович**, старший науковий співробітник (начальник сектору) науково-дослідного сектору будівництва та оперативного застосування Національної гвардії України науково-дослідного центру службово-бойової діяльності Національної гвардії України Національної академії Національної гвардії України, майор

## **УТОЧНЕННЯ МІСЦЯ І РОЛІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ В ОХОРОНІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ НА ОСНОВІ АНАЛІЗУ СВІТОВОГО ДОСВІДУ**

Наразі у нашій державі відбувається реформування і становлення сектору безпеки і оборони та його важливої складової – системи правоохоронних органів та формувань. Виходячи з функцій, закріплених у законодавстві України, та наявних можливостей, до основних формувань, що виконують завдання у сфері охорони громадського порядку (ОГП) і забезпечення громадської безпеки (ЗГБ), слід віднести Національну поліцію (НПУ) та Національну гвардію України (НГУ).

Обидві структури останнім часом зазнали значних змін. З огляду на рух до створення європейської системи безпеки, держава намагається раціонально розподілити функції і сфери відповідальності між НПУ і НГУ, щоб уникнути дублювання таких функцій, більш ефективно використовувати бюджет, не збільшувати чисельність особового складу, і в той же час добитися максимальної демілітаризації структур в складі МВС, збільшити демократичний цивільний контроль над ними.

Проте події останніх років змусили докорінно змінити роль і місце НГУ в секторі безпеки і оборони. Поряд з розширенням правоохоронних функцій (наприклад, захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом забезпечення охорони органів державної влади, участь у здійсненні заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб; участь у спеціальних операціях із знешкодження озброєних злочинців, припиненні діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій на території України тощо), великого значення у діяльності новоствореної структури набули суто військові функції. Щоб бути спроможною виконувати широкий перелік військових завдань в зоні АТО, було значно посилено бойовий потенціал гвардії, відновлені частини і з'єднання оперативного призначення. Значне посилення бойового потенціалу гвардії вже наближає її до Збройних Сил.

Опираючись на відомий філософський підхід, що треба розглядати події і явища у їх взаємозв'язку і розвитку, маємо розглядати перспективний склад НГУ й після закінчення активної фази АТО, нормалізації обстановки. Тоді

може постати питання про доцільність мати другу потужну армію в державі, яка до того ж потребує на утримання чималих коштів і її реорганізацію або ж суттєве скорочення (як це було з першою Національною гвардією незалежної України).

Тому, вважаємо за необхідне уточнити статус, роль і місце НГУ в перспективній системі силових органів держави.

У будь-якій державі правоохоронна система умовно може бути розділена на «поліцію» і «жандармерію». «Поліція» призначена для боротьби з загальнокримінальною злочинністю (включаючи замах на приватну власність), «жандармерія» - для боротьби з масовими заворушеннями (у всіх сенсах, включаючи замах на конституційні основи і соціальну стабільність). Співвідношення між «поліцією» і «жандармерією» - це, власне, основна характеристика державної політики в цій сфері.

Якщо з місцем і роллю НГУ як саме військового формування держави все більш-менш зрозуміло, то з реалізацією правоохоронних функцій виникає низка невирішених питань.

Наприклад: чи вистачає повноважень та можливостей у НГУ для реалізації покладених Законом про НГУ правоохоронних функцій? По яких лініях розмежовувати сфери відповідальності з ОГП і ЗГБ між НПУ і НГУ?

Нажаль, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони (СБО) та нова Концепція розвитку НГУ чітких відповідей на ці питання не дають.

З європейського досвіду, таке розмежування можливо проводити таким чином:

а) за територіальним принципом: поліція у великих населених пунктах, гвардія – у позаміській зоні (Франція, Італія, Австрія тощо). Обидві структури входять до складу МВС.

Такий підхід вимагає, щоб НГУ мала повністю весь перелік повноважень, що має НПУ. В умовах України такий підхід є не доцільним через історичні передумови створення гвардії на базі внутрішніх військ МВС перш за все як військового формування з правоохоронними функціями на відміну від поліцейських воєнізованих формувань Європи;

б) розподіл сфер ОГП і ЗГП та керівних ролей за існуючими в законодавстві адміністративно-правовими режимами:

звичайної обстановки мирного часу (переважна роль НПУ);

надзвичайної ситуації мирного часу, антитерористичної операції мирного часу (роль НГУ і НПУ може змінюватися в залежності від оперативної обстановки, проте НГУ за своїм складом більш придатна для масованого застосування сили з централізованим управлінням і злагодженістю);

правового режиму надзвичайного стану (головна роль – НГУ, органи і підрозділи НПУ - придана сила);

правового режиму воєнного стану (головна роль – ЗСУ, безпосередня участь НГУ, органи і підрозділи НПУ - придана сила).

Такий підхід частково реалізований у Концепції розвитку СБО України (конкретний розподіл відповідальності між силовими структурами визначено в додатку до даної Концепції).

Такий варіант вбачається більш прийнятним з огляду на внутрішньополітичну та економічну ситуацію в державі, що вимагає мати у розпорядженні влади підготовлену мобільну силову структуру, здатну швидко відновити правопорядок і соціальну стабільність, в тому числі і в декількох регіонах країни одночасно.

Крім того, для того, щоб не обтяжувати бюджет держави в умовах звичайної обстановки мирного часу, за відсутності явних воєнних загроз, вважаємо що обмежено може бути застосований порядок комплектації резервістами як це зроблено у Національній гвардії США, в частині виведення деякої частини особового складу частин до служби в резерві (наприклад, 50/50).

Показовим є досвід Румунії, пострадянської країни, де війська внутрішньої безпеки (подібні до радянських внутрішніх військ) були реформовані з використанням радницької допомоги французів.

Статус Румунської жандармерії – поліцейське воєнізоване формування. Поряд з подібним до НГУ завданнями щодо забезпечення правопорядку під час масових заходів та ліквідація масових заворушень, румунські жандарми мають адміністративні права з накладування штрафів, приймати заяви від потерпілих, діють самостійно в окремих районах населених пунктів, проводять комплексні оперативно-профілактичні відпрацювання. Таким чином, реально займаються захистом прав і свобод громадян, не потребуючи при цьому допомоги поліції, через що не сприймаються населенням як суто військові.

Значну частину Румунської жандармерії складають мобільні підрозділи, які можуть діяти автономно на будь-якому напрямку, значно підвищена роль і права самостійно приймати рішення командирів ескадронів.

На думку автора, прийняття такої моделі в Україні поряд зі збереженням потужних частин оперативного призначення, що частково складатимуться з резервістів, для дій у надзвичайних обставинах було б доцільним.

Що ж до можливостей гвардії з виконання правоохоронної функції, то дослідження показують, що при збереженні наявних частин і з'єднань з ОГП та використання частин і з'єднань оперативного призначення у якості головного резерву для ліквідації масових заворушень, наявних сил НГУ в цілому достатньо для виконання завдань.

Для реалізації пункту Закону про НГУ про те, що гвардія є головною при ліквідації масових заворушень, пропонується прописати в нормативно-правових актах, що у разі проведення резонансного масового заходу, або такого масового заходу, який за оперативними даними в ході проведення може перерости у масові заворушення, НГУ повинна займатися розробкою плану операції і організацією його виконання з самого початку. Виконання даного завдання вимагає законодавчого закріплення за НГУ права займатися

оперативно-розшуковою діяльністю під час масових заходів.

Все це дозволить не втратити управління в ході проведення заходу й при ускладненні обстановки, отримувати своєчасно і в необхідному обсязі всю необхідну оперативну інформацію.

Ще одною неврегульованою проблемою для якісного виконання НГУ завдань з ОГП та ЗГБ є порядок і своєчасність надання дозволу на групове застосування заходів фізичного впливу, спеціальних заходів і вогнепальної зброї у конкретній ситуації. Досвід свідчить, що командири бояться брати відповідальність і приймати таке рішення, що суттєво впливає на ефективність виконання завдань. Тому для керівництва силами охорони правопорядку під час ліквідації масових заворушень, за вдалим досвідом Франції, пропонується введення інституту префектів, які безпосередньо знаходячись в місці виконання завдань, матимуть право письмово надавати дозвіл на застосування сили. Необхідно забезпечити їх відповідну підготовку спільно з командирами підрозділів сил охорони правопорядку. Це дозволить підвищити відповідальність органів державної влади і покращити демократичний цивільний контроль з боку суспільства.

**Комісаров Олександр Геннадійович**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри тактико-спеціальної підготовки факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, полковник поліції

## **ОСНОВНІ СКЛАДОВІ МОДЕЛІ (ПЛАНУ) РОЗПОДІЛУ ФУНКЦІЙ ТА ЗАВДАНЬ МІЖ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ ТА НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПУБЛІЧНОГО (ГРОМАДСЬКОГО) ПОРЯДКУ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ (ГРОМАДСЬКОЇ) БЕЗПЕКИ**

Взаємодія між НГУ та НПУ здійснюється в межах, визначених законодавством, у тому числі Порядком організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку, а саме шляхом: спільного 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.



*“Перспективна модель розподілу функцій та завдань між Національною поліцією та Національною гвардією України в сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки”*

## **НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ СЕМІНАР**

# **“Перспективна модель розподілу функцій та завдань між Національною поліцією та Національною гвардією України в сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки”**

### **Збірник тез доповідей**

Відповідальний за випуск: *С.О. Годлевський*

Комп’ютерна верстка: *С.В. Белай*

---

Підписано до друку 21.02.2017 р. Формат паперу 60x84/16. Ризограф.  
Папір офсетний. Ум. друк. арк. 2. Облік.-вид. арк. 1.8. Тираж 50 прим. Зам. № 6.

---

Редакційно-видавниче відділення Національної академії НГУ  
Свідоцтво про державну реєстрацію ДК № 1840 від 10.06.2004 р.  
Друкарня Національної академії НГУ 61001, м. Харків, майдан Захисників України, 3