



21. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про діяльність казино в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53064](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53064).

22. Проект Закону про букмекерську діяльність в Україні від 22 грудня 2014 р. № 1572 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53066](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53066).

23. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про букмекерську діяльність в Україні» [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53066](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53066).

24. Проект Закону про лотереї в Україні від 22 грудня 2014 р. № 1570 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53063](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53063).

25. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про лотереї в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53063](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53063).

УДК 341.23(477)(09)

## ВІДОКРЕМЛЕННЯ ЗАВДАНЬ, ФУНКЦІЙ І СТРУКТУРИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ – ОДИН ІЗ НАПРЯМІВ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ (НА ДОСВІДІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ПОЛІЦІЇ ГРУЗІЇ)

Фільштейн І.В., слідчий слідчого управління  
Головне управління Національної поліції в Кіровоградській області

У статті розглянуто питання реформування органів внутрішніх справ та їх відокремлення від Національної поліції України, а також можливість використання досвіду Грузії.

**Ключові слова:** міністерство внутрішніх справ, поліція, реформи поліції, структура поліції, міжнародний досвід.

В статье рассмотрены вопросы реформирования органов внутренних дел и их отделения от Национальной полиции Украины, а также возможность использования опыта Грузии.

**Ключевые слова:** министерство внутренних дел, полиция, реформы полиции, структура полиции, международный опыт.

Filshteyn I.V. SEPARATION TASKS, FUNCTIONS AND STRUCTURE OF THE INTERIOR AND NATIONAL POLICE – ONE OF REFORMING LAW ENFORCEMENT UKRAINE (THE EXPERIENCE OF THE INTERIOR AND GEORGIA POLICE)

In the article questions the reform of the internal affairs bodies and their separation from the National Police of Ukraine, as well as the opportunity to use the experience of Georgia.

**Key words:** ministry of internal affairs, police, police reform, police structure, international experience.

Реформування правоохоронної системи України розпочалось зі створення Національної поліції України. З огляду на вимоги суспільства щодо швидкого й ефективного реформування всіх сфер життя очевидно, що в осіб, які очолили ці реформи, немає достатнього часу для наукового обґрунтування своїх дій. За основу взято досвід Грузії та її модель здійснення реформ у сфері внутрішніх справ, а для практичного впровадження реформ запрошено грузинських фахівців. Нам, українцям, дуже важливо зрозуміти, які наслідки матимуть для України дії реформаторів та яким шляхом варто рухатись Україні.

У зв'язку з тим, що реформування сфери внутрішніх справ вимагає уточнення мети, завдань, функцій і методів діяльності новоствореного органу – Національної поліції України за існування Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВСУ), виникає питання щодо розмежування функцій МВСУ та Національної поліції України (далі – НПУ).

Зрозуміло, що створення Національної поліції України вимагає з'ясувати місце й роль МВСУ в системі органів виконавчої влади та можливі наслідки: чи спричинить поява поліції ліквідацію МВСУ або ж НПУ стане часткою (одним із департаментів) МВСУ, чи залишиться за МВСУ лише стратегічне планування, а функції охорони громадського порядку, громадської безпеки й боротьби з правопорушеннями повністю будуть

покладені на поліцію. Навіть в останньому випадку необхідно з'ясувати, які взаємовідносини складуться між двома органами виконавчої влади та який вплив матиме апарат МВСУ на діяльність НПУ.

На нашу думку, це питання можна реалізувати шляхом чіткого визначення мети, завдань і функцій, а також шляхом відокремлення організаційної структури МВСУ та НПУ.

Розглянемо досвід Грузії. Міністерство внутрішніх справ Грузії можна визначити як орган виконавчої влади, єдину мілітаризовану систему спеціальних підрозділів, яка у визначених законом межах здійснює захист державної безпеки, охорону громадського порядку, прав і свобод людини від протиправних посягань, забезпечення транспортної й пожежної безпеки, охорону державного кордону. Міністерство внутрішніх справ Грузії фінансується за рахунок державного бюджету, є відповідальним перед Президентом Грузії та Урядом Грузії, діє на підставі Конституції Грузії, законів, нормативно-правових актів Президента Грузії, Уряду Грузії, внутрішніх документів самого Міністерства внутрішніх справ Грузії.

До функцій Міністерства внутрішніх справ Грузії належать розробка стратегії діяльності та прогнозування у сфері захисту державної й внутрішньої безпеки, охорона громадської безпеки, боротьба зі злочинністю, заходи профілактичного характеру.

У систему Міністерства внутрішніх справ Грузії входять структурні підрозділи самого Міністерства внутрішніх справ Грузії, територіальні підрозділи, державні агенції та юридичні особи публічного права.

До складу самого Міністерства внутрішніх справ Грузії входять Центральний апарат, Генеральна інспекція, Фінансово-економічний департамент, Департамент матеріально-технічного забезпечення, Експертно-криміналістична служба, Департамент із прав людини, Аналітично-інформаційний департамент, Департамент реформ та розвитку, Департамент внутрішнього аудиту, Відділ міжнародних відносин, Відділ охорони здоров'я, різні сервісні служби та деякі інші підрозділи, необхідні для функціонування всієї системи Міністерства внутрішніх справ Грузії.

Однак головними структурними підрозділами, які складають систему Міністерства внутрішніх справ Грузії та виконують завдання, що покладаються на нього, є Департамент кримінальної поліції, Департамент патрульної поліції, Дорожня поліція, Поліція безпеки, Відділ контррозвідки, Прикордонна поліція, Антитерористичний центр, Міграційна служба на правах департаменту, Центральне бюро Інтерполу, Управління з надзвичайних ситуацій. До складу Міністерства внутрішніх справ Грузії входять територіальні й регіональні підрозділи, а також Академія поліції [1].

Таким чином, досліджуючи структуру Міністерства внутрішніх справ Грузії, варто зазначити, що поліція входить до складу Міністерства внутрішніх справ Грузії на правах департаменту як один із підлеглих йому підрозділів.

Натомість аналіз Закону України «Про Національну поліцію» свідчить про те, що Національну поліцію України створено як центральний орган виконавчої влади, який «служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку». Зі змісту зазначеного закону жодним чином не постає, що поліція в Україні є структурним підрозділом МВСУ [2].

Про зазначене свідчить норма, згідно з якою діяльність поліції спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України згідно із законом. Чи варто розуміти це таким чином, що законодавець вважає, що поліція повинна бути самостійним органом під час здійснення своїх професійних функцій, а Кабінет Міністрів України та міністр (разом з апаратом міністерства) розробляють стратегію діяльності поліції – «спрямовують» поліцію, а також координують її діяльність з іншими органами державної влади й державного управління.

В обґрунтування цієї тези необхідно навести повноваження міністра внутрішніх справ України щодо Національної поліції України (навіть не МВСУ), викладені в Законі України «Про Національну поліцію». На міністра внутрішніх справ України покладається формування державної політики у сфері правопорядку, нормативно-правове забезпечення діяльності поліції, затвердження стратегічних програм діяльності й пріоритетних напрямів роботи поліції, забезпечення виконання міжнародних договорів України, що належать до сфер діяльності поліції, ведення та використання баз (банків) даних, розподіл бюджетних коштів, що виділяються для діяльності поліції [2].

Натомість Закон України «Про міліцію», який діяв раніше, визначає організаційну єдність структури органів внутрішніх справ і міліції. Міліція ніколи не була відокремленою від міністерства, як прямо було зазначено в ст. 7 Закону України «Про міліцію», вона «входить до структури Міністерства внутрішніх справ України» [3, с. 237].

Таким чином, дії реформаторів у цьому напрямі є очевидними: враховуючи грузинський досвід, який у багатьох аспектах наслідує досвід США, Ізраїлю та деяких інших країн, відокремити діяльність МВСУ від професійної діяльності поліції, поклавши на МВСУ розробку стратегії, перспективних планів діяльності поліції, фінансове й матеріально-технічне забезпечення тощо, щоб поліція мала можливість зосередитись на головних завданнях і напрямках своєї діяльності, а саме охороні громадського порядку, боротьбі зі злочинністю, захисті прав і законних інтересів громадян.

Водночас, на нашу думку, Закон України «Про Національну поліцію» свідчить про бажання законодавця надати НПУ більш широкі повноваження, ніж у Грузії, оскільки згідно із цим законом вона не входить до системи МВСУ та є окремою ланкою виконавчої влади.

У декого з політиків існує бажання суттєво збільшити вплив МВСУ на суспільне життя шляхом підпорядкування йому інших органів виконавчої влади, наприклад прикордонної та митної служб і деяких інших самостійних органів виконавчої влади.

На нашу думку, об'єднання в складі одного міністерства органів поліції, безпеки, прикордонної служби, служби надзвичайних ситуацій у невеликій державі, якою є Грузія, має свої позитивні наслідки. Однак чи буде досягнуто позитивної мети, якщо в МВСУ об'єднати сили структури, з огляду на значну за розміром територію України, велику кількість населення та наявні проблеми влади. Вважаємо, що об'єднання під «дахом» одного міністерства таких підрозділів призведе до втрати належного управління й керованості ними, а зосередження в одних руках великих правоохоронних структур суперечить ідеї децентралізації влади та суттєво збільшує ризики узурпації влади.

Спираючись на дослідження вітчизняних учених, можна визначити функції Міністерства внутрішніх справ України. Функції, як вважається, поділяються на «основні, забезпечувальні та загального керівництва» [4, с. 62] або на «основні, забезпечуючі та штабні» [5, с. 46].

На нашу думку, більш правильним є рішення залишити за МВСУ функції, пов'язані з розробкою стратегії діяльності поліції, планування її діяльності, кадрове, матеріально-технічне та інше забезпечення, що означає, що в структурі МВСУ залишаються підрозділи планування, кадрового й матеріально-технічного забезпечення. Водночас НПУ як новий центральний орган виконавчої влади повністю переорієнтовується на виконання професійних функцій. У поліцію передаються галузеві підрозділи, які відповідають за охорону громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями.

Нечітко визначені повноваження, обов'язки й відповідальність МВСУ та поліції впливають на ефективність діяльності правоохоронної системи в цілому. Наприклад, не можна погодитись із тим, що органи досудового розслідування стали складовою НПУ, а не відокремленими в систе-



мі органів внутрішніх справ. Завжди вважалось, що відокремлення процесуальної діяльності від оперативно-розшукової є одним із факторів укріплення законності. Не зовсім зрозуміло, яке місце відводиться реформаторами експертно-криміналістичній службі. Українські фахівці в галузі правоохоронної діяльності завжди стояли на позиціях, що функції поліції підлягають системному перегляду з метою виключення тих, які не мають безпосереднього відношення до охорони громадського порядку, громадської безпеки й боротьби з правопорушеннями та їх профілактикою. Не властиві поліції обов'язки підлягають передачі іншим компетентним державним органам, причому не обов'язково МВСУ.

Під час аналізу змісту Закону України «Про Національну поліцію» стає зрозумілим, що всі її функції умовно можливо поділити на такі групи:

- 1) протидія злочинності, її профілактика та попередження;
- 2) забезпечення громадського порядку, громадської безпеки;
- 3) забезпечення безпеки дорожнього руху;
- 4) забезпечення нормального й безпечного функціонування установ, організацій, підприємств.

На нашу думку, можливість досягнення позитивних результатів діяльності правоохоронних органів України, насамперед Національної поліції України, пов'язується з удосконаленням організаційної структури, її раціоналізацією, ліквідацією зайвих ланок, скороченням чисельності та асигнувань на утримання апарату управління, створенням належної системи стимулювання працівників поліції і надійних запобіжників корупції.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Structure of the Ministry [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://police.ge/en/ministry/structure-and-offices>.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
3. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 8 : Законодавство України про судову і правоохоронну діяльність. – 352 с.
4. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : [підручник] / О.М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
5. Лисюченко В.П. Теорія управління органами внутрішніх справ : [навч. посібник] / В.П. Лисюченко, П.В. Ольховик. – К. : ПАЛІВОДА А.В., 2004. – 128 с.

УДК 321.7

## ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ (НА ДОСВІДІ КРАЇН ПРИБАЛТИКИ ТА ГРУЗІЇ)

Фільштейн М.В., старший слідчий  
слідчого управління

Головне управління Національної поліції в Кіровоградській області

У статті розглянуто питання реформування Національної поліції України як складової частини органів внутрішніх справ та можливість використання досвіду країн Прибалтики й Грузії.

*Ключеві слова:* поліція, структура поліції, міністерство внутрішніх справ, реформи поліції, міжнародний досвід.

В статье рассмотрены вопросы реформирования Национальной полиции Украины как составной части органов внутренних дел и возможность использования опыта стран Прибалтики и Грузии.

*Ключевые слова:* полиция, структура полиции, министерство внутренних дел, реформы полиции, международный опыт.

Filshteyn M.V. DETERMINATION OF SPACE POLICE UKRAINE NATIONAL SYSTEM OF INTERNAL AFFAIRS (ON THE EXPERIENCE OF THE BALTIC STATES AND GEORGIA)

In the article examined the question of reformation of the National police of Ukraine as the component part of the organs of internal affairs, and possibility of the use of experience of countries of the Baltic States and Georgia.

*Key words:* police, structure of police, ministry of internal affairs, reforms of police, international experience.

Розпочатий процес реформ в аналізованій сфері потребує розуміння шляхів досягнення позитивних результатів. Першим кроком до створення сучасної правоохоронної системи стало прийняття Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до якого замість міліції як виконавчого органу створено центральний орган виконавчої влади – Національну поліцію України. Однак це лише перший крок. Якими будуть подальші кроки, залежить від тактики й стратегії реформації та місця поліції в правоохоронній системі.

У сучасному світі використання на практиці кращого зі світового досвіду є важливим фактором розвитку органів внутрішніх справ як про-

фесійного, ефективного, стабільного й авторитетного органу державної влади [1, с. 5].

У цьому сенсі, на нашу думку, цікавим є досвід міністерств внутрішніх справ держав, які раніше входили до складу СРСР, а нині входять у Європейський Союз. Із цього боку важливо побачити й оцінити досвід побудови правоохоронної системи в державах Балтії як таких, що разом з Україною входили до складу Радянського Союзу, проте сьогодні увійшли до складу Європейського Союзу як рівноправні його члени, а також досвід Грузії.

Одним з елементів реформування правоохоронної системи є визначення місця поліції в системі Міністерства внутрішніх справ України,