

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ВІДКРИТИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
РОЗВИТКУ ЛЮДИНИ «УКРАЇНА»**

ФІЛЬШТЕЙН ІЛЛЯ ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 351.74(479.22)

**ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ
СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ ГРУЗІЇ:
УЗАГАЛЬНЕННЯ ДОСВІДУ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2016

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Відкритому міжнародному університеті розвитку людини «Україна», Міністерство освіти і науки України

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України

Олефір Віктор Іванович,

Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»,
проректор з наукової роботи

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Лошицький Михайло Васильович,

Національна академія внутрішніх справ,
професор кафедри адміністративного права і процесу

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

Плугатар Тетяна Анатоліївна,

Державний науково-дослідний інститут МВС України,
учений секретар секретаріату вченої ради

Захист відбудеться «08» липня 2016 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.139.01 у Відкритому міжнародному університеті розвитку людини «Україна» за адресою: 03115, м. Київ, вул. Львівська 23

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» за адресою: 03115, м. Київ, вул. Львівська 23

Автореферат розісланий «06» червня 2016 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

І.М. Ямкова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. За двадцять п'ять років незалежності України стало очевидним, що більшість задекларованих на державному рівні реформ, на які сподівалося суспільство, залишились не проведеними. Водночас їх упровадження взагалі, насамперед в економіці і гуманітарній сфері, неможливо без подолання корупції, оновлення правоохоронної та судової систем. Певною мірою можна погодитися з тим, що розпочата у 2014 р. реформа органів внутрішніх справ пов'язана, головним чином, із створенням Національної поліції України як невід'ємної складової Міністерства внутрішніх справ України.

На момент підготовки дисертаційного дослідження патрульна поліція офіційно розпочала свою діяльність у містах Києві, Львові, Одесі та в низці обласних центрів. Проте патрульна поліція є лише окремим ланцюгом усієї системи Національної поліції. На часі ж подальша головна робота із створення інших основних служб поліції, зокрема підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, проводять досудове розслідування, забезпечують профілактику правопорушень.

Оскільки в Україні Національна поліція наділена статусом окремого центрального органу виконавчої влади, постало питання щодо науково обґрунтованого визначення її мети й головних завдань та функцій, структурної побудови, місця в правоохоронній системі (включаючи інші органи у сфері внутрішньої безпеки), ґрунтуючись на міжнародному досвіді.

Результати опрацювання правових засад створення і діяльності поліції багатьох країн світу, зокрема Грузії, значною мірою використано в Україні у сфері внутрішньої безпеки. Про це свідчить і запрошення до України грузинських фахівців, які раніше працювали в правоохоронній системі Грузії. Зазначені обставини й обумовили вибір теми дисертаційного дослідження.

При використанні в країні міжнародного досвіду з урахуванням сучасних реалій важливо передбачити наслідки його впровадження, зважаючи на те, який результат очікуємо (порядок створення, кадрового забезпечення, ефективність роботи, відповідність інтересам держави і громадянина, механізм діяльності; убезпечення від корупції та свавілля, рівень упевненості в тому, що сутність поліції не залежатиме від будь-яких змін, що відбуваються у владі й суспільстві).

З моменту розвалу Радянського Союзу замість створення демократичного суспільства, соціальної та правової держави ми отримали державу, в якій і донині не подолано корупцію, а урядові, у тому числі правоохоронні органи, на жаль, часто орієнтуються на лобювання (підтримку) інтересів політиків, потрапляють у залежність від олігархічних груп. Визнається, що правоохоронні органи діють украй неефективно, нездатні до ефективного забезпечення публічного порядку та громадської безпеки, втрачають десятиліттями набутий досвід розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, допускають вибірковість при наданні специфічних послуг населенню.

Як свідчить статистика, стан правопорядку в державі залишається вкрай незадовільним, криміногенна обстановка є напруженою, набули розповсюдження

розкрадання майна та бюджетних коштів. Неприборкане свавілля чиновників стримує розумні ініціативи у сфері економічної діяльності, правові інститути використовуються часто всупереч закону, протиправно застосовується адміністративний ресурс.

Сьогодні реформування органів внутрішніх справ і новостворена Національна поліція нерідко наражаються на системну протидію. Отже, надзвичайно важливим є наукове пізнання правових засад і практичної діяльності поліції Грузії, що допомогло подолати корупційну складову й ефективно працювати в інтересах всього населення Грузії.

Діяльність поліції різних країн вивчали як радянські вчені, так і науковці незалежної України. Проте ці дослідження мали більш ознайомлювальний характер, ніж прикладний. Йдеться про необхідність наукового вивчення міжнародного досвіду реформування такої надзвичайно важливої правоохоронної структури, як поліція. Утім саме сьогодні, під час гострої соціальної кризи, в умовах окупації Криму і фактично ведення війни на Донбасі, на пряму постало питання про необхідність реформ, без успішного проведення яких під загрозою може опинитись існування незалежної української держави.

Особливо важливим для здійснення реформ є питання взаємовідносин поліції з населенням та державою. Враховуючи, що демократичні країни світу розглядають поліцейську діяльність як один з видів публічних послуг, що надаються населенню і суспільству, актуальним є визначення механізму зміни мислення працівників поліції, перехід від усвідомлення поліцейської діяльності як каральної діяльності до розуміння її як діяльності щодо надання допомоги суспільству і населенню, зокрема в подоланні такого негативного явища, як злочинність.

Діяльність поліції різних держав, у тому числі й адміністративну, до початку 90-х років висвітлювали радянські вчені-юристи: Я.М. Бельсон, В.М. Гиленсен, А.В. Губанов, Б.С. Крилов, Г.І. Мачковський, Е.Г. Юмашева та ін. Водночас у більшості публікацій того часу переважає політичний підтекст, акцентовано увагу здебільшого на негативних аспектах діяльності міліції. Зникнення «залізної завіси» створило умови для об'єктивного дослідження цієї діяльності, проведення порівняльного аналізу вітчизняного досвіду з досягненнями інших країн світу щодо забезпечення правопорядку.

У працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійка, О.М. Бандурки, В.Т. Білоуса, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, В.В. Зуя, Ю.В. Іщенко, Р.А. Калюжного, А.П. Ключніченка, В.К. Колпакова, А.М. Колодія, Я.Ю. Кондратьєва, С.Ф. Константінова, О.В. Копана, В.В. Копейчикова, А.П. Коренева, М.В. Корнієнка, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, С.Л. Лисенка, М.В. Лошицького, Н.П. Матюхіної, Н.Р. Нижник, В.П. Петкова, В.І. Олефіра, В.М. Плішкіна, П.М. Рабіновича, Ю.І. Римаренка, О.Ф. Скакун, М.Ф. Стахурського, В.Д. Сущенко, Ф.Д. Фіночка, В.К. Шкарупи, Х.П. Ярмачі, О.Н. Ярмиша та багатьох інших учених у галузі адміністративного права аналізуються проблеми становлення та розвитку державного управління, визначаються його сутність і система, особливості функціонування в окремих сферах, у тому числі внутрішніх справ.

Українські фахівці в галузі адміністративного права, безумовно, досліджували проблеми управління у сфері внутрішньої безпеки та внутрішніх справ. Але, на нашу думку, суспільство, її законодавчі та управлінські інституції не завжди сприймали теоретичні та практичні рекомендації щодо докорінної зміни в системі державного управління, у тому числі у сфері внутрішніх справ, тому були певні причини й пояснення.

Нині важливими є дослідження діяльності поліції Грузії, зважаючи на те, що грузинські реформатори досягли реальних результатів у суттєвому оновленні правової бази діяльності і в докорінній зміні психології працівників поліції, викоріненні в поліції корупції, підвищенні рівня довіри суспільства та населення до поліцейських, що разом з кадровим, ресурсним та фінансовим забезпеченням дало змогу досягти позитивних результатів.

У науковому аспекті дослідження проблем створення та діяльності грузинської поліції пов'язано з аналізом, передусім, адміністративної діяльності поліції. Важливим є розуміння того, на якій правовій zasadі ґрунтується діяльність поліції, у чому полягає відмінність правового регулювання поліцейської діяльності в Грузії від правової регламентації правоохоронної діяльності в Україні. Висновки з цього питання ґрунтуються на результатах вивчення конституційних засад правоохоронної діяльності, регламентації її в законах та підзаконних актах, визначенні ролі Міністерства внутрішніх справ та поліції в підготовці окремих нормативно-правових актів, що регламентують поліцейську діяльність.

Дослідники неодноразово наголошували на тому, що хибним є автоматичне перенесення досвіду будь-якої держави, у тому числі Грузії, в українські реалії. Слід враховувати історичні відмінності в масштабах територій, розмаїтті населення і, що дуже важливо, пізнати ментальність і традиції двох народів. У світі існують загальні тенденції, які апробовані десятиліттями і які, в міру розумного та можливо, має бути використано при здійсненні власних реформ.

Проведене опитування працівників поліції та колишніх працівників міліції свідчить про повну підтримку ідеї реформування органів внутрішніх справ (щодо кадрових позицій такого реформування – тема окрема і далеко не безспірна). Викладене, на думку автора, обумовлює актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, його зміст та структуру.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана згідно з планом науково-дослідницької роботи кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» на тему: «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0107U008696).

Тема дослідження відповідає Пріоритетним напрямам розвитку правової науки на 2011–2015 роки, затвердженим постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24.09.2010 р. № 14, та перспективним напрямам кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями (перелік затверджено рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18.10.2013 р. № 86/11).

Мета і задачі дослідження. *Метою* роботи є дослідження характеру реформ, проведених у системі органів внутрішніх справ Грузії, організаційно-правових засад діяльності поліції Грузії, яка замінила підрозділи міліції у сфері внутрішньої безпеки, і на базі отриманих результатів надання пропозицій щодо здійснення реформування правоохоронної системи та створення дійсно ефективної Національної поліції України.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі *задачі*:

- дослідити історичні причини створення поліції Грузії, її місце й роль у системі органів державної і виконавчої влади та громадському житті;
- проаналізувати чинне законодавство Грузії, яке регламентує правове забезпечення внутрішньої безпеки і на базі якого функціонує поліція Грузії;
- здійснити аналіз завдань та функцій Міністерства внутрішніх справ та поліції Грузії;
- надати характеристику та виокремити особливості адміністративної діяльності поліції Грузії;
- дослідити новостворену організаційну структуру поліції Грузії як складової частини Міністерства внутрішніх справ Грузії;
- надати характеристику основних напрямів відбору і підготовки поліцейських кадрів, визначити особливості роботи з персоналом у поліції Грузії;
- проаналізувати основні напрями подолання корупції в поліції Грузії, особливості діяльності поліції в галузі забезпечення законності й дисципліни поліцейських;
- надати об'єктивну оцінку результатам діяльності поліції Грузії, у тому числі щодо організації охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, профілактики правопорушень та протидії злочинності;
- на основі здійсненого дослідження діяльності поліції Грузії підготувати науково обґрунтовані пропозиції та необхідні рекомендації, спрямовані на реалізацію завдань держави Україна щодо створення Національної поліції України, яка буде вільною від корупції, політичного та олігархічного впливу, мати реальну підтримку та повагу в українському суспільстві.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у зв'язку з правовим регулюванням створення, організації та діяльності поліції Грузії як складової частини загальної системи Міністерства внутрішніх справ Грузії.

Предмет дослідження – правова регламентація та організаційні засади створення та діяльності поліції Грузії: узагальнення досвіду.

Методи дослідження. Відповідно до мети та задач дисертаційного дослідження, використано сукупність методів наукового пізнання, зокрема загальнонауковий *діалектичний метод*, для дослідження проблем в єдності їх соціального змісту і юридичної форми, здійснення системного аналізу правової регламентації в галузі, що становить предмет дослідження, надання рекомендацій та прогнозу реальних змін у діяльності органів внутрішніх справ, зважаючи на можливості Міністерства внутрішніх справ та новоствореної Національної поліції України (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1). *Системно-структурний метод* застосовано для дослідження діяльності поліції Грузії в контексті адміністративно-юрисдикційної

діяльності, взаємозв'язку з діяльністю органів державної влади, органів виконавчої влади та суспільством загалом, а також нормативно-правової й аналітичної бази цієї діяльності (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3, 3.1). *Порівняльно-правовий метод* використано для підготовки пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства, у тому числі стосовно забезпечення внутрішньої безпеки та діяльності Національної поліції України (підрозділи 1.3, 2.3, 3.3). *Формально-логічний метод* застосовано для розкриття змісту правових норм, на яких ґрунтується управлінська діяльність у правоохоронній сфері, та окремих елементів управління цією сферою (підрозділи 1.2, 2.1, 2.3). *Соціологічний та статистичний методи* використано з метою узагальнення існуючої правової практики, що надало можливість проаналізувати емпіричну інформацію за темою дисертації (підрозділи 1.3, 2.3, 3.3). *Історико-правовий метод* дослідження застосовано для вивчення причин створення поліції Грузії, її подальшого становлення та розвитку, еволюції нормативно-правового забезпечення діяльності грузинської поліції як частини Міністерства внутрішніх справ Грузії, у тому числі стосовно мети, завдань, функцій та їх організаційної структури (підрозділи 1.1, 1.2).

Емпіричну базу дисертаційного дослідження становлять аналітичні та статистичні матеріали, які безпосередньо стосуються діяльності поліції Грузії, узагальнення різносторонньої діяльності грузинської поліції, наукові праці вітчизняних та іноземних спеціалістів, насамперед грузинських, політико-правова публіцистика, довідкові видання, матеріали особистого спілкування дисертанта з представниками грузинської поліції, а також дані, отримані за результатами експертного опитування працівників органів внутрішніх справ та поліції України, які пов'язані з вирішенням проблем, зазначених у дослідженні.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена актуальністю теми дисертації, її змістом та результатами, що отримані під час дослідження.

У роботі вперше у вітчизняній юридичній літературі комплексно досліджено організаційно-правові засади та структурну побудову поліції Грузії, досвід яких значною мірою використано при створенні Національної поліції України.

Наукове значення роботи характеризується новою постановкою проблеми шляхів реформування системи органів, що здійснюють свою діяльність у сфері внутрішньої безпеки, визначенням нових напрямів розвитку правовідносин у галузі правопорядку. Дисертаційне дослідження надало можливість сформулювати низку положень, що відповідають критеріям наукової новизни і мають як теоретичне, так і практичне значення для реформування всієї правоохоронної системи незалежної України. Зокрема:

вперше:

– здійснено дослідження організаційно-правових засад діяльності поліції Грузії;

– визначено історичні корні та необхідність створення замість міліції поліції Грузії, її місце та роль у грузинському суспільстві, у системі органів Міністерства внутрішніх справ та в системі органів державної влади загалом;

- розкрито мету діяльності, завдання і функції поліції Грузії, її організаційну структуру, нормативно-правову базу, яка слугує основою її діяльності, роль окремих підрозділів поліції, правові засади служби в поліції;

- проаналізовано заходи та методи подолання корупції, попередження порушень законності в поліцейському середовищі, а також результати діяльності поліції щодо забезпечення конституційних прав та свобод громадян у Грузії;

- проаналізовано діяльність поліції Грузії із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, профілактичної роботи та протидії правопорушенням і, насамперед, кримінальним злочинам;

- розкрито зміст, форми, види і методи адміністративної діяльності поліції Грузії;

- визначено стан взаємовідносин суспільства з органами поліції Грузії, узагальнено організаційні форми взаємодії поліції з громадськістю, форми участі населення в охороні громадського порядку та протидії злочинності;

удосконалено:

- теоретичні засади щодо визначення та розподілу функцій і компетенції Національної поліції України та Міністерства внутрішніх справ України на основі проведеного порівняльного аналізу створення й діяльності поліції і Міністерства внутрішніх справ Грузії;

- наукові підходи до реформування органів внутрішніх справ України і створення Національної поліції України, з використанням придатного для України досвіду створення і діяльності поліції Грузії;

дістало подальшого розвитку:

- наукова думка стосовно вдосконалення сучасного вітчизняного законодавства, що регулює діяльність Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України, розмежування мети, завдань, функцій, а також структури зазначених центральних органів виконавчої влади у сфері внутрішньої безпеки;

- обґрунтування щодо створення належного матеріально-технічного та наукового забезпечення діяльності органів поліції;

- дослідження, пов'язані з організацією роботи щодо подолання корупції в правоохоронних органах, зміцнення дисципліни та законності в поліції, дисциплінарної відповідальності;

- вирішення проблем нормативно-правового забезпечення кадрової роботи, створення належних умов праці та відпочинку особового складу поліції, їх соціального захисту й захисту від свавілля керівництва.

Практичне значення одержаних результатів. Дисертаційне дослідження, враховуючи сучасний стан проведення реформ в Україні, у тому числі реформ правоохоронної діяльності, має важливе теоретичне та прикладне значення. Окремі його висновки і положення використано у:

правотворчій діяльності – щодо вдосконалення чинного законодавства України в напрямі уточнення завдань і функцій Міністерства внутрішніх справ та Національної поліції України, передусім у сфері адміністративної діяльності української поліції (довідка Інституту законодавства Верховної Ради України);

правозастосовній сфері – запропоновано елементи позитивного характеру в досвіді грузинської поліції для створення ефективно діючих практичних підрозділів поліції України (акт впровадження головного управління Національної поліції у місті Києві);

навчальному процесі – положення, рекомендації автора дисертаційного дослідження використано у процесі вивчення таких навчальних дисциплін, як «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративна відповідальність», «Судові та правоохоронні органи» (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ).

Апробація результатів дисертації. Висновки та результати дисертаційного дослідження обговорено на засіданні кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» та дістали позитивну оцінку. Теоретичні та практичні висновки, викладені в роботі, оприлюднено на науково-практичних конференціях, а саме: науково-практичній online-конференції «Актуальні проблеми економіки і фінансів» (Кіровоград, 16 грудня 2015 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Пріоритети розвитку підприємств у XXI столітті» (Кіровоград, 12 квітня 2016 р.).

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження оприлюднено в семи наукових публікаціях, серед яких чотири статті – у наукових фахових виданнях з юридичних наук, включених до переліку МОН України, одна – у зарубіжному періодичному виданні, два – у збірниках тез наукових доповідей, оприлюднених на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Специфіка теми дослідження, сформульовані мета та завдання визначили послідовність викладення матеріалу і структуру дисертації. Робота складається із вступу, трьох розділів, що об'єднують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (152 найменування) та додатків. Повний обсяг дисертації становить 221 сторінка, обсяг основного тексту – 207 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертаційного дослідження, зазначено ступінь її наукового розроблення та зв'язок з науковими програмами, планами і темами, визначено мету, головні задачі, об'єкт і предмет дослідження, розкрито основні методи дослідження, окреслено шляхи апробації, охарактеризовано публікації з відображенням головних положень дослідження.

Розділ 1 «Конституційні засади забезпечення правопорядку в Грузії та місце МВС Грузії в системі органів державної влади та управління» складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Система державних органів, що наділені повноваженнями в сфері внутрішніх справ»* наведено тлумачення понять «галузь (сфера) внутрішніх справ», «адміністративна діяльність», доведено можливість їх застосування при аналізі організаційно-правових засад діяльності підрозділів поліції Міністерства внутрішніх справ Грузії.

Виділено державні інституції, що діють у сфері внутрішніх справ: Парламент, Президент, Уряд, деякі міністерства та відомства, судові органи, Прокуратура, Палата контролю, Народний Захисник Грузії – уповноважений по правам людини, органи місцевого самоврядування, а також основні нормативно-правові акти, що регулюють їх діяльність.

Центральними органами виконавчої влади у сфері внутрішніх справ Грузії є Міністерство внутрішніх справ та його структурні підрозділи поліції. Визначено особливості їх функціонування та законодавчого забезпечення.

У підрозділі 1.2 «Правова регламентація діяльності Міністерства внутрішніх справ, мета, завдання та основні функції» визначено й розмежовано поняття «правоохоронна функція», «правоохоронна діяльність», «правоохоронні відносини» та «правоохоронні органи».

Підтверджено, що Міністерство внутрішніх справ та структурні підрозділи поліції Грузії діють як правоохоронні органи. Констатовано, що мета діяльності Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства внутрішніх справ Грузії здебільшого збігається, а саме: забезпечення належного громадського порядку, громадської безпеки та боротьба з правопорушеннями.

Підкреслено, що до завдань Міністерства внутрішніх справ Грузії як керівного органу в сфері внутрішніх справ належать: стратегічне планування у сфері охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби з правопорушеннями на всій території країни, здійснення матеріально-технічного та кадрового забезпечення підпорядкованих структурних підрозділів і виконавчих органів, що входять до складу Міністерства.

Зазначено, що Міністерство внутрішніх справ Грузії безпосередньо не здійснює охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та протидію правопорушенням. Ці завдання покладено на поліцейські структурні підрозділи: Департамент центральної кримінальної поліції, Департамент патрульної поліції та Департамент поліції охорони.

У підрозділі 1.3 «Організаційна побудова Міністерства внутрішніх справ Грузії, компетенція виконавчих органів у системі Міністерства, підрозділів та територіальних підрозділів» запропоновано такий поділ функцій Міністерства внутрішніх справ Грузії: основні функції, функції загального керівництва (штабні) та забезпечувальні функції.

Виокремлено функції, що здійснює Міністерство внутрішніх справ Грузії, а також ті, що здійснюють структурні підрозділи поліції, а саме: Департамент центральної кримінальної поліції, Департамент патрульної поліції, Департамент поліції охорони: організація та здійснення охорони громадського порядку, громадської безпеки, боротьби з правопорушеннями; оперативно-розшукова діяльність, організація профілактичної та попереджувальної роботи щодо забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному процесі; перевірка виконання законодавства щодо дозвільної системи; здійснення функцій охорони об'єктів; надання ліцензійних послуг щодо окремих видів господарчої діяльності. Натомість у системі Міністерства внутрішніх справ Грузії перебувають підрозділи,

які забезпечують проведення експертних досліджень та здійснення обліків в інтересах кримінального судочинства.

Доведено, що залежно від функцій, покладених на Міністерство, існують підрозділи загального керівництва та функціональні галузеві служби, що забезпечують охорону громадського порядку, громадську безпеку та боротьбу з правопорушеннями, діють у складі підконтрольних підрозділів поліції.

Наголошено, що першочерговим заходом у низці вирішення проблем реформування органів внутрішніх справ України є розроблення та прийняття Закону України «Про Міністерство внутрішніх справ України», на підставі якого має бути створено невеликий за чисельністю орган виконавчої влади з обмеженим колом функцій, який би дозволив звільнити новостворену Національну поліцію України від обов'язків, пов'язаних з вирішенням питань матеріального забезпечення, і надати поліції можливість зосередитися безпосередньо на питаннях, що пов'язані з охороною публічного порядку, забезпеченням громадської безпеки та боротьбою з правопорушеннями.

Розділ 2 «Поліція Грузії як складова частина МВС Грузії, організаційно-правові засади її діяльності» складається з трьох підрозділів, у яких здійснено аналіз організаційно-правових засад діяльності, функцій та організаційної структури поліцейських підрозділів Міністерства внутрішніх справ Грузії.

У підрозділі 2.1 *«Історичні та організаційні умови створення грузинської поліції»* підкреслено, що поліція Грузії не є єдиним за структурою органом виконавчої влади, а включає декілька підрозділів, що відповідальні, підконтрольні та підзвітні Міністерству внутрішніх справ Грузії.

Зазначено, що при правовому регулюванні діяльності поліції, як передбачає і міжнародна практика, базовою є Конституція як Основний Закон держави, а далі положення розвиваються в законах, що прийняті Парламентом Грузії і які регламентують найважливіші напрями поліцейської діяльності.

Основним нормативно-правовим актом, що регламентує адміністративну діяльність поліції, є Закон Грузії «Про поліцію» 2013 року. У ньому сформульовано мету, завдання, принципи, основні функції поліції, визначено в загальних рисах її організаційну структуру. Важливе значення для організації діяльності поліції мають закони Грузії «Про боротьбу з організованою злочинністю та рекетом», «Про боротьбу з тероризмом», «Про оперативно-розшукову діяльність».

До джерел грузинського права, що визначають організаційно-правові засади діяльності поліції, крім Конституції, належать також закони, прийняті Парламентом, підзаконні акти Кабінету Міністрів, міністерств та відомств, а також міжнародно-правові акти, до яких приєдналася Грузія. У країні не використовується судовий прецедент, характерний для країн з англосаксонською системою права.

У підрозділі 2.2 *«Конституційно-правові засади та основні завдання і функції поліції Грузії»* підкреслено необхідність чіткого визначення правової бази, завдань та функцій грузинської поліції. Найбільш прийнятним для здобувача є поділ функцій поліції на адміністративну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах). У практичному плані функції поліції Грузії поділяються на п'ять груп: перша – функції, пов'язані із

забезпеченням внутрішньої безпеки держави (тероризм, антидержавні злочини); друга – протидія злочинності, розкриття, розслідування злочинів, їх профілактика та попередження; третя – забезпечення громадського порядку в державі; четверта – забезпечення безпеки дорожнього руху; п'ята – забезпечення нормального та безпечного функціонування установ, організацій, підприємств.

Характерною особливістю побудови грузинської поліції є відсутність поділу на процесуальну діяльність, яку здійснюють слідчі, та оперативно-розшукову діяльність, яку здійснюють оперативні працівники. Зазначається, що в цій країні, відповідно до американської традиції, функції розкриття та розслідування злочинів об'єднані і здійснюють їх працівники поліції – детективи, а також дільничні інспектори і, певною мірою, їм допомагають працівники патрульної поліції.

Стверджується, що адміністративна діяльність є однією з головних функцій поліції (хоча поняття «адміністративна діяльність» більш притаманне українській правовій науці) і за своїм змістом збігається з аналогічною діяльністю органів внутрішніх справ України (до 2015 р.), нині – Національної поліції України.

Запропоновано поділ адміністративної діяльності грузинської поліції на внутрішньосистемну адміністративну діяльність та зовнішню адміністративну діяльність. Внутрішньосистемна адміністративна діяльність забезпечує формування та функціонування самої поліції, охоплює відносини, що складаються між різними ланками апарату управління, його структурними підрозділами та посадовими особами. Зовнішня адміністративна діяльність спрямована на виконання завдань і функцій, що визначають соціальне призначення поліції, і пов'язана з охороною громадського порядку, громадської безпеки та протидією правопорушенням.

Констатовано, що особливість регулювання зовнішньої адміністративної діяльності поліції визначає наявність притаманного ще радянському законодавству поділу на злочини та адміністративні делікти.

Зроблено висновок, що поліція, виконуючи вказані функції, використовує новітню модель організації охорони громадського порядку за назвою «community policing», що означає «комунальна (общинна) охорона правопорядку», тобто сповідується «орієнтація на общину». Головним результатом упровадження цієї моделі є зміна філософії та психології працівника поліції. Зміст цієї філософії полягає в мінімізації втручання держави (в особі поліції) у життєдіяльність суспільства, переорієнтації із суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання адміністративних послуг. Наголошено, що питання забезпечення прав і законних інтересів громадян є найважливішими в адміністративній діяльності поліції.

Підкреслено, що головними методами адміністративної діяльності поліції є адміністративне попередження та примус.

У підрозділі 2.3 «*Організаційна структура грузинської поліції, права та обов'язки окремих її підрозділів*» акцентовано на тому, що з розвитком демократичних засад у сфері забезпечення прав та свобод громадян логічно постає питання щодо визначення системи органів, які мають забезпечувати реалізацію завдань і функцій поліції.

Звернено увагу на те, що окреслення чіткої і цілісної картини системи компетенції і повноважень поліції має певне теоретичне та практичне значення, є

передумовою правильного розуміння та визначення їх ролі й місця в середині системи та серед державних і недержавних структур, вибору форм та методів роботи, що надає можливість розробити пропозиції та рекомендації стосовно вдосконалення діяльності вітчизняних правоохоронних органів.

Наголошено, що організаційна структура грузинської поліції нині суттєво відрізняється від структурної побудови Національної поліції України, яку слід розглядати як сукупність підрозділів, об'єднаних в єдиний орган. Натомість грузинська поліція – це декілька відносно самостійних один від одного структурних підрозділів – департаментів, що перебувають у системі Міністерства внутрішніх справ Грузії і мають спільне керівництво в особі керівників Міністерства.

Зазначено, що кожний окремий підрозділ поліції очолює директор, який є підконтрольним, підзвітним не загальному керівнику поліції, а безпосередньо Міністру внутрішніх справ. Директору заборонено брати участь у політичному житті держави. У підпорядкуванні директорів Департаменту центральної кримінальної поліції, Департаменту патрульної поліції, Департаменту поліції охорони перебувають лише спеціальні професійні підрозділи, що структуровані як Головні управління, управління та відділи.

Зроблено висновок, що підрозділи загального керівництва (штабні) фактично зосереджені не в системі поліцейських органів, а в структурі Міністерства внутрішніх справ Грузії. До таких належать: апарат міністра, адміністрація Міністерства на правах департаменту, Аналітично-інформаційний департамент. До галузевих підрозділів поліції дисертант відносить Департамент центральної кримінальної поліції, Департамент патрульної поліції та Департамент поліції охорони.

Констатовано, що охорону громадського порядку та громадської безпеки покладено, насамперед, на особовий склад Департаменту патрульної поліції та на підрозділ дільничних інспекторів Департаменту центральної кримінальної поліції, а також їхні структурні підрозділи на місцях – територіальні підрозділи.

Наголошено на тому, що у процесі реформування органів внутрішніх справ України необхідно удосконалити прийнятий Закон України «Про Національну поліцію», в якому більш чітко та конкретно визначити і розмежувати компетенцію Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України. Головним завданням на стадії реформування має бути визначення функцій окремих структурних підрозділів поліції, удосконалення їх професійної діяльності, матеріально-технічного забезпечення, наближення до населення, зміна філософії поліцейської служби.

Розділ 3 «Особовий склад поліції Грузії та попередження корупції в поліцейському середовищі» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Система відбору кадрів до грузинської поліції та організація кадрового забезпечення» підкреслено, що однією з найсуттєвіших проблем реформування органів внутрішніх справ України та побудови Національної поліції України є кадрове забезпечення. Зазначено, що працівники поліції є різновидом державних службовців – державні (публічні) чиновники, які виконують управлінські та правоохоронні функції, мають відмінний від інших службовців правовий статус,

здійснюють від імені держави виконавчо-розпорядчі повноваження правоохоронного характеру. Особовий склад Грузинської поліції становить собою специфічну професійну групу зі складною внутрішньою диференціацією.

Наголошено на тому, що іноземний досвід, у тому числі грузинської поліції, є корисним для формування новоствореної української поліції, надає можливість визначитись у напрямках вирішення кадрової проблеми відповідно до національних особливостей.

Досліджено правову засаду кадрової політики грузинської поліції, яку становлять закони Грузії «Про поліцію», «Про публічну службу», нормативно-правові акти, насамперед, Міністерства внутрішніх справ Грузії, а саме: Порядок проходження служби в Міністерстві внутрішніх справ Грузії; Порядок проходження служби в прикордонній поліції Грузії; Дисциплінарний статут Міністерства внутрішніх справ; Порядок прийому на службу та проходження служби призовників в поліцію тощо, які мають суттєві відмінності від нормативного регулювання діяльності поліції в Україні.

Зазначається, що вирішення питань кадрового забезпечення поліції покладено на кадрові апарати Міністерства внутрішніх справ Грузії. Наразі керівники структурних підрозділів поліції отримали право самостійно відбирати осіб, яку можуть бути кандидатами на службу в органи поліції. До функцій кадрового апарату належать: визначення порядку підбору кандидатів на службу в поліцію та безпосереднє комплектування підрозділів поліції, створення кадрового резерву як на службу, так і на висування на вищі посади, ведення особових справ співробітників поліції та різноманітних обліків по особовому складу, підготовка матеріалів щодо прийняття і переміщення по службі, звільнення зі служби, присвоєння спеціальних звань, організація навчання та підвищення кваліфікації, контроль за діяльністю по підборі кадрів та роботою з кадрами в територіальних підрозділах поліції.

У підрозділі 3.2 «*Організація підготовки осіб, прийнятих на службу в поліцію, та навчання діючих співробітників*» підкреслено, що перед направленням будь-якого кандидата на навчання кадрові апарати здійснюють ретельний відбір таких осіб з метою перевірки можливостей і здатності особи виконувати поліцейські функції, а також для недопущення до служби в поліції осіб, які можуть у подальшому здійснювати корупційні чи інші протиправні діяння, схильні порушувати службову дисципліну.

Зазначено, що підготовка та перепідготовка кадрів поліції здійснюється на базі Поліцейської академії, до якої приймаються особи, що пройшли відповідний відбір і придатні за своїми діловими та фізичними якостями до поліцейської служби. Для роботи в патрульній поліції наявність вищої освіти не є обов'язковою. Натомість для роботи на посадах детективів, експертів-криміналістів необхідно мати вищу освіту та пройти навчання в Поліцейській академії.

Підкреслено, що просування по службі потребує спеціального проходження навчання в Поліцейській академії, як і в разі підвищення кваліфікації або зміни професійного профілю (спеціалізації) за відповідними програмами.

У підрозділі 3.3 «Проходження служби в Національній поліції та забезпечення службової дисципліни» здійснено аналіз етапів проходження служби в поліції та діяльності поліції щодо забезпечення службової дисципліни і законності.

Визначено, що під проходженням служби деякі вчені розуміють сукупність юридичних фактів, які викликають зміну службово-правового становища співробітника правоохоронного органу.

Зазначено, що за час роботи в поліції кожен поліцейський проходить етапи: зарахування в кадри поліції, призначення на посаду, присвоєння спеціального поліцейського звання, просування по службі та звільнення з органів поліції.

Підкреслено, що однією із класифікацій кадрів поліції є розподіл особового складу залежно від наявності чи відсутності у працівників поліції спеціальних звань. Особовий склад поліції поділяється також залежно від змісту їх професійних функцій на осіб, які зайняті в галузевих та функціональних підрозділах, а також на певні класифікаційні групи всередині цих підрозділів. Усіх працівників поліції, які працюють в апаратах управління, можна також поділити на три основні категорії: керівники, спеціалісти й технічні виконавці.

Підкреслено, що з метою забезпечення правової та соціальної захищеності особового складу, створення додаткових гарантій їх правового захисту в структурі поліції діє Управління нагляду за дотриманням прав людини.

Наголошено, що одним із стимулюючих факторів діяльності співробітників поліції є система оплати праці, матеріально-технічного забезпечення та соціального захисту. Під час прийняття рішення щодо звільнення поліцейського зі служби Міністерства внутрішніх справ Грузії та його кадровий апарат вимагають узгодження всіх проблемних питань з особою, яка підлягає звільненню, у тому числі щодо розміру пенсії.

Зазначено, що питання соціального захисту працівників поліції визначені Міністром внутрішніх справ Грузії і викладені в окремих актах. Зокрема, діють порядок визначення правових основ соціального захисту та матеріального забезпечення службовців Міністерства та Порядок визначення грошових окладів (посадових окладів та окладів за звання, надбавок у системі Міністерства внутрішніх справ), що становлять певний інтерес і для Міністерства внутрішніх справ України.

Оскільки проблема забезпечення службової дисципліни є надзвичайно актуальною для органів внутрішніх справ України та новоствореної Національної поліції України, тому досвід Грузії в подоланні корупції та забезпеченні законності в діяльності органів поліції є занадто важливим для вивчення і запровадження. Правовою підставою застосування дисциплінарної відповідальності в Грузії є Закон «Про поліцію», Дисциплінарний статут Міністерства внутрішніх справ; Кодекс поліцейської етики, які визначають види дисциплінарних проступків і стягнень та порядок їх накладення і зняття.

Підкреслено, що в грузинській поліції реалізується особливий порядок накладення дисциплінарних стягнень. Підставою для притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності є вчинення корупційного діяння, злочину, іншого

правопорушення, дисциплінарного проступку, порушення дисципліни та законності. Процедуру розгляду дисциплінарних справ визначає Міністр внутрішніх справ.

Констатовано, що з метою протидії негативним явищам у поліції широко використовуються демократичні методи та стиль роботи, сформовано систему спеціально розроблених заходів і механізмів. Ефективними, на думку грузинських фахівців, є такі заходи, як заміщення посадових осіб за конкурсом, виховання співробітників поліції у дусі прихильності до демократичних принципів та гуманності, позбавлення працівників поліції права брати участь у комерційній діяльності, встановлення одночасно високого рівня заробітної плати та соціально-правової захищеності, що забезпечує зацікавленість у чесній службі.

Наголошено, що створення належних умов виконання службових обов'язків, відповідне матеріально-технічне забезпечення діяльності поліції та соціальна захищеність її працівників позитивно впливають на ефективність реалізації поліцією своїх обов'язків перед суспільством. Особливо важливим для забезпечення службової дисципліни та законності є жорсткий відомчий контроль, що здійснює Генеральна інспекція Міністерства внутрішніх справ Грузії.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації наведено теоретичне узагальнення проблем організаційно-правових засад діяльності грузинської поліції, розширено сукупність наукових знань про діяльність поліції в сучасному світі та сформульовано пропозиції щодо використання досвіду грузинської поліції при реформуванні органів внутрішніх справ й удосконаленні діяльності новоствореної Національної поліції України. Проведений аналіз організаційно-правових засад діяльності підрозділів поліції Міністерства внутрішніх справ Грузії дозволяє дійти таких висновків:

Міністерство внутрішніх справ Грузії є центральним органом виконавчої влади у сфері внутрішніх справ. Підрозділи поліції не виокремлено як орган виконавчої влади, а в статусі окремих департаментів входять до складу Міністерства внутрішніх справ Грузії.

До поліцейських підрозділів, що входять до складу Міністерства внутрішніх справ Грузії, належать: Департамент центральної кримінальної поліції, Департамент патрульної поліції, Департамент поліції охорони. Зазначені департаменти є незалежними один від одного і не підпорядковуються між собою, але взаємодіють. Натомість усі департаменти підпорядковані Міністерству. Таким чином, структурно поліція є не окремим єдиним органом, а невід'ємною структурною одиницею системи Міністерства внутрішніх справ і виступає як виконавчий орган Міністерства внутрішніх справ Грузії.

Міністерство внутрішніх справ Грузії, що створено і діє на підставі Конституції Грузії, є підконтрольним і підзвітним парламенту та уряду. Міністерство здійснює стратегічне планування всієї правоохоронної діяльності, відповідає за кадрове та матеріально-технічне забезпечення, у тому числі структурних підрозділів поліції. Здійснюючи загальне керівництво поліцією,

Міністерство позбавлене повноважень втручатися у практичну діяльність поліції з охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби зі злочинністю й іншими правопорушеннями.

Міністерством керує Міністр, який є, насамперед, політичною фігурою. Призначення і просування по службі інших посадовців не залежить від зміни політичного спектру і пов'язано з професійними якостями (принаймні так задекларовано). Кожний поліцейський департамент очолює директор. Ця посада є виключно професійною, перебування на якій передбачає заборону на участь у політичному житті суспільства.

Враховуючи регламентований стан співвідношення Міністерства та підлеглих йому поліцейських департаментів, між ними здійснено розподіл завдань, визначено їх функції, а також побудовано їх організаційну структуру.

На Департамент центральної кримінальної поліції та Департамент патрульної поліції покладено завдання щодо практичного забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та боротьби з правопорушеннями. На територіальному рівні підрозділи зазначених департаментів діють як окремі структури, з визначеними для них завданнями та функціями.

Відповідно до завдань, сформульовано функції поліції. Так, Департамент центральної кримінальної поліції і підлеглі йому територіальні підрозділи здійснюють оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну й адміністративну діяльність. Департамент патрульної поліції здійснює, насамперед, адміністративні функції, а за необхідності – кримінально-процесуальну діяльність (сприяння такій діяльності, виконання окремих доручень) у межах компетенції. Департамент поліції охорони здійснює охоронну діяльність на договірних засадах.

Необхідно звернути увагу на те, що в Міністерстві внутрішніх справ Грузії не передбачено інститут слідчих, а також оперативних уповноважених (інспекторів карного розшуку тощо), а введено посади детективів, які у своїй діяльності поєднують функції оперативних працівників і слідчих, одночасно здійснюючи оперативно-розшукові і процесуальні функції. Окремі процесуальні функції покладено на дільничних інспекторів, головні функції яких усе ж таки стосуються охорони громадського порядку та профілактики правопорушень на закріплених дільницях (територіях, об'єктах).

У діяльності департаментів поліції виокремлюють два види адміністративної діяльності, що тісно пов'язані між собою: внутрішньосистемна адміністративна діяльність та зовнішня адміністративна діяльність. Перший – спрямовано на створення належних умов діяльності поліції, її підрозділів, служб та працівників, забезпечення ефективного використання наявних сил і засобів. Другий – виходить за внутрішні межі і поширюється на юридичних та фізичних осіб, не підпорядкованих поліції.

Відповідно до поставлених завдань та функцій, сформовано організаційну структуру грузинської поліції. Так, адміністративні функції поліції щодо охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби з правопорушеннями реалізує, головним чином, Департамент патрульної поліції. Крім того, до компетенції Департаменту патрульної служби належить забезпечення безпеки

дорожнього руху. При реформуванні поліції Грузії підрозділи дорожньої служби було повністю ліквідовано, а їх функції покладено на патрульну поліцію.

У Міністерстві внутрішніх справ та поліції Грузії питання забезпечення прав і законних інтересів громадян розглядаються як найважливіші. У поліцейських департаментах Грузії, як і в багатьох поліцейських установах демократичних державах, здійснено переорієнтацію діяльності поліції з каральної на надання правоохоронних послуг населенню, що викликало зміни як суті діяльності поліції, так і філософії й психології поліцейського.

Особлива увага в діяльності грузинської поліції приділяється роботі з персоналом, створенню належних умов для діяльності працівників поліції, відповідного матеріально-технічного забезпечення служби соціального захисту працівників як однієї з найважливіших передумов для їх ефективної роботи. Для підсилення гарантій захисту прав працівників поліції функціонує Управління нагляду за дотриманням прав людини. Завдання забезпечення дисципліни та законності в діяльності поліції реалізуються через діяльність Генеральної інспекції Міністерства внутрішніх справ Грузії.

Визначено, що використання позитивного міжнародного досвіду, а саме Міністерства внутрішніх справ Грузії та її виконавчих органів (Департамент центральної кримінальної поліції, Департамент патрульної поліції, Департамент поліції охорони), дозволяє науково обґрунтувати шляхи та методи вдосконалення діяльності й посилення взаємодії органів внутрішніх справ та Національної поліції України, розробити пропозиції й рекомендації, що можуть бути враховані при їх реформуванні та подальшому становленні.

Відповідно до результатів аналізу організаційно-правових засад діяльності Міністерства внутрішніх справ Грузії та грузинської поліції, внесено пропозиції щодо реформування органів внутрішніх справ України і розбудови Національної поліції України, а саме:

– розроблення та прийняття Закону України «Про Міністерство внутрішніх справ», головним завданням якого має бути реформування Міністерства внутрішніх справ України в центральний орган виконавчої влади з оптимізацією його функцій, головними серед яких визначено стратегічне і поточне планування, кадрове та матеріально-технічне забезпечення роботи апарату, координація правоохоронної діяльності, взаємодія з іншими державними органами і громадськими формуваннями;

– приведення організаційної структури Міністерства внутрішніх справ України у відповідність з оновленими завданнями і функціями, передбачення в ній підрозділів штабного, оперативної інформації, кадрового і матеріально-технічного забезпечення;

– доповнення Закону України «Про Національну поліцію» в частині розширення завдань і функцій Національної поліції як центрального органу виконавчої влади, закріплення таким чином можливості більш конкретного зосередження на виконанні поліцією професійних функцій, у тому числі з охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та протидії злочинності й

боротьби з правопорушеннями, приведення організаційної структури відповідно до цих функцій;

– забезпечення розроблення концептуальних і теоретико-методологічних засад удосконалення суспільних відносин, які склалися між органами внутрішніх справ та Національною поліцією України, зокрема, переорієнтація і виховання особового складу поліції з метою переходу від каральної політики в діяльності поліції до політики надання послуг населенню;

– розроблення заходів зміцнення дисципліни та законності, введення інституту омбудсмена з питань захисту інтересів працівників поліції, створення контрольних органів, відповідальних за боротьбу з корупцією в поліцейському середовищі.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Фильштейн И. В. Место и роль полиции в обеспечении внутренней безопасности (по материалам национальной полиции Украины и полиции Грузии) / И. В. Фильштейн // Право и Политика (Республика Кыргызия). – 2015. – № 4. – С. 86–91.

2. Фільштейн І. В. Досвід Грузії в створенні нової поліції, його позитивні та негативні наслідки та можливість використання цього досвіду в Україні / І. В. Фільштейн // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 5. – Т. 3. – С. 80–82.

3. Фільштейн І. В. Шляхи подолання корупції в органах внутрішніх справ Національній поліції України (на досвіді Грузії) / І. В. Фільштейн // Право і суспільство. – 2015. – № 6–2. – Ч. 2. – С. 145–148.

4. Фільштейн І. В. Правове регулювання діяльності поліції Грузії та національної поліції України (порівняльний аналіз) / І. В. Фільштейн // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – № 35. – Ч. 2. – Т. 3. – С. 18–21.

5. Фільштейн І. В. Відокремлення завдань, функцій і структури органів внутрішніх справ та національної поліції – один з напрямів реформування правоохоронної системи України (на досвіді Міністерства внутрішніх справ та поліції Грузії) / І. В. Фільштейн // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2016. – № 1. – С. 112–115.

6. Фільштейн І. В. Створення нової поліції та її наслідки в Україні / І. В. Фільштейн // Актуальні проблеми економіки і фінансів : наук.-практ. online-конференція (Кіровоград, 16 груд. 2015 р.). – Кіровоград : КНТУ, 2015. – С. 37–39.

7. Фільштейн І. В. Досвід подолання корупції в органах поліції Грузії / І. В. Фільштейн // Пріоритети розвитку підприємств у ХХІ столітті : міжнар. наук.-практ. конф. (Кіровоград, 12 квіт. 2016 р.). – Кіровоград : КНТУ, 2016. – С. 100–101.

АНОТАЦІЯ

Фільштейн І.В. Правова регламентація та організаційні засади створення та діяльності поліції Грузії: узагальнення досвіду. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», Київ, 2016.

Дисертація присвячена аналізу правових та організаційних засад діяльності поліції Грузії та можливостей використання її досвіду як складової частини Міністерства внутрішніх справ Грузії при здійсненні реформування органів внутрішніх справ України та розбудові Національної поліції України зокрема.

У роботі досліджено нормативно-правову базу, мету, завдання, функції поліції, її організаційну структуру, розкрито сутність адміністративної діяльності грузинської поліції, з'ясовано організаційно-правові засади кадрової політики, взаємовідносини з іншими державними органами, громадськими організаціями та населенням.

На підставі вивчення досвіду Департаменту центральної кримінальної поліції, Департаменту патрульної поліції, Департаменту поліції охорони як структурних підрозділів Міністерства внутрішніх справ Грузії запропоновано шляхи реформування Міністерства внутрішніх справ та Національної поліції України.

Ключові слова: сфера внутрішніх справ, внутрішня безпека, організаційна структура, громадський порядок, громадська безпека, боротьба з правопорушеннями, адміністративна діяльність, іноземний досвід.

АННОТАЦИЯ

Фильштейн И.В. Правовая регламентация и организационные основы создания и деятельности полиции Грузии: обобщение опыта. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Открытый международный университет развития человека «Украина», Киев, 2016.

Диссертация представляет собой комплексное исследование правовых и организационных основ деятельности грузинской полиции как структурного органа Министерства внутренних дел Грузии с целью возможного использования опыта полиции при реформировании органов внутренних дел Украины и Национальной полиции Украины. Выделены государственные органы, действующие в сфере внутренних дел, раскрыты их полномочия. Центральным органом исполнительной власти, действующим в сфере внутренних дел, является Министерство внутренних дел Грузии. Департамент центральной криминальной полиции, Департамент патрульной полиции, Департамент полиции охраны являются структурными подразделениями Министерства, которые взаимодействуют между собой. Анализ нормативно-правовых актов и практической деятельности министерства и полиции

свидетельствуют о том, что при реализации своих полномочий их задачи и функции не совпадают, а организационные структуры разделены. Акцентируется внимание на том, что целью Министерства внутренних дел Грузии является создание безопасных условий функционирования общества, защита прав и свобод граждан. Министерство реализует политику государства в сфере внутренней безопасности (внутренних дел), осуществляет стратегическое планирование, отвечает за материально-техническое, кадровое обеспечение полиции Грузии. Отмечено, что Министерство не имеет своих структурных подразделений на местах. Его возглавляет министр-политик, однако назначение и замена всех других должностных лиц Министерства и полиции зависит исключительно от их профессионализма и эффективности. Проведенный анализ свидетельствует о том, что Министерство внутренних дел Грузии, как и Министерство внутренних дел Украины, не осуществляет силами и средствами аппарата охрану общественного порядка, общественной безопасности, борьбу с правонарушениями. В структуре Министерства отсутствуют отраслевые подразделения, отвечающие за указанные направления деятельности. Определено, что грузинская полиция является правоохранительным органом, на который возложена реализация утвержденной на государственном уровне программы Министерства внутренних дел в сфере внутренних дел. Подчеркнуто, что правовой основой деятельности полиции являются Конституция и другие законы, подзаконные акты, прежде всего Закон Грузии «О полиции», а также приказы и инструкции Министра внутренних дел Грузии. Основными задачами полиции являются охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и борьба с правонарушениями. Исходя из задач, определены функции полиции, основные направления ее деятельности.

Раскрыта сущность административной деятельности полиции, выделены ее два вида, тесно связанные между собой: внутриорганизационная (внутрисистемная) административная деятельность и внешняя административная деятельность. Первый вид административной деятельности направлен на регулирование отношений внутри самой полиции и связан с организацией ее деятельности. Вторым видом административной деятельности является внешняя деятельность, которая дает возможность полиции осуществлять воздействие на субъекты, не подчиненные полиции. Отмечено, что организационная структура грузинской полиции отвечает ее задачам и функциям. Всю правоохранительную систему возглавляет Министр, а отдельные структурные подразделения полиции – директор, в подчинении которого находятся территориальные подразделения департамента (главные управления, управления, отделы). Главное место в организационной структуре занимают профильные подразделения, например, в Департаменте центральной криминальной полиции – службы участковых инспекторов и детективов. Внешнюю административную деятельность осуществляют, в первую очередь, Департамент патрульной полиции, который отвечает и за обеспечение безопасности дорожного движения. Обращено внимание на то, что при реализации своих полномочий полиция широко использует метод «общинной» или «коммунальной» охраны правопорядка, которые требуют изменения не только подходов к выполнению задач и функций, но и психологии самих сотрудников полиции. Представлены и проанализированы основы кадровой

политики при формировании кадрового ядра грузинской полиции, деятельность которой направлена на укрепление дисциплины и законности, защиту прав сотрудников полиции.

Предложены пути реформирования органов внутренних дел Украины, прежде всего Национальной полиции Украины, на основе изучения опыта структурных подразделений полиции как составной части Министерства внутренних дел Грузии. Изложен ряд общетеоретических выводов и научно-практических рекомендаций, которые связаны с уточнением и разграничением задач, функций Министерства и полиции, разделением организационных структур, что при сокращении бюджетных расходов на их содержание позволит усилить эффективность деятельности.

Ключевые слова: сфера внутренних дел, внутренняя безопасность, организационная структура, общественный порядок, общественная безопасность, борьба с правонарушениями, административная деятельность, зарубежный опыт.

SUMMARY

Filshtein I.V. Legal regulation and organizational basis for the creation and activities of Police of Georgia: generalization of experience. – Manuscript.

The thesis for obtaining of scientific degree of candidate of legal science on specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Finance Law; Informational Law. – International University of Personality Development «Ukraine», Kyiv, 2016.

The thesis deals with elaboration of the problems of the organizational and legal basis of activity of Police of Georgia and definition of the ways of realization of the experience of Police of Georgia as a part of Ministry of Internal Affairs of Georgia during reforming of law-enforcement bodies of Ministry of Internal Affairs of Ukraine and Ukrainian police.

In this work was examined organizational and legal basis, the purpose, the task, the functions of the police and their organizational structure, was investigated the essence of administrative activity of police, were ascertained organizational and legal basis of its manpower policy and interrelations with other state bodies, public organizations and the population.

Some ways of reforming of Ministry of Internal Affairs of Ukraine and Ukrainian police were offered on the basis of studying of experience of Police of Georgia as a part of Ministry of Internal Affairs of Georgia.

Keywords: sphere of internal affairs, internal security, organizational structure, public order, public safety, struggle against offences, administrative activity, foreign experience.