

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Лошницького Михайла Васильовича – на дисертацію
Фільштейна Іллі Володимировича «Правова регламентація та
організаційні засади створення та діяльності поліції Грузії: узагальнення
досвіду», подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних
наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми.

Сучасні тенденції розвитку і трансформації системи правоохоронних органів України та оновлення чинного законодавства вимагають нового підходу до дослідження цієї категорії. Історичний розвиток Української держави показав, що існуюча система органів, які діють в сфері внутрішніх справ, не є досконалою, більш того, вона перетворилася з системи, що обслуговує інтереси всього суспільства, в системи, що обслуговує інтереси окремих політичних, олігархічних, а іноді і кримінальних кіл. Як зазначає автор дисертації, підтвердженням цього стала Революція гідності, яка є наслідком нехтування владою, в тому числі, керівниками правоохоронних та спеціальних органів прав та свобод громадян.

Натомість, подальший розвиток подій в нашій державі свідчить про значущість правоохоронної системи як регулятора суспільних відносин, вагомість її оптимізації шляхом глобального реформування відповідно до вимог та потреб громадянського суспільства.

Варто зазначити, що саме з реформування правоохоронних органів в 2014-2015 роках розпочалися реформи всього ладу українського життя, а саме із створення нової для України Національної поліції, на що акцентує увагу автор дисертаційного дослідження. Варто наголосити на тому, що протягом існування незалежної держави здійснювалося декілька спроб проведення реформ в правоохоронній системі, але вони не досягли своїх результатів і не були ефективними.

Робота над дисертаційним дослідженням розпочалася саме в той час, коли реформи стали нагально потрібними. У зв'язку з цим, автор роботи констатує, що проведення таких реформ має здійснюватися з врахуванням як існуючого міжнародного досвіду, так і з врахуванням історичних здобутків, традицій та досвіду українських вчених та практиків. Важливість цього питання, вирішення шляхів реформування є також актуальним в зв'язку із запрошенням до участі в реформах правоохоронної системи фахівців з інших держав.

Виходячи з вищезазначеного, реалізація комплексу заходів, спрямованих на створення ефективно діючої правоохоронної системи стає невід'ємною частиною реформування всього блоку органів публічної адміністрації. «Стара» правоохоронна система показала свою нездатність вирішувати нові стратегічні завдання, виконувати свої безпосередні публічні функції. Це дає привід для подальшого корінної перебудови усієї системи правоохоронних органів, в першу чергу органів міліції / поліції, формування основних цілей та пріоритетних напрямів їх подальшого розвитку.

За таких умов виникає потреба у розробці науково-практичної моделі адміністративно-правового забезпечення діяльності новоствореної Національної поліції України, в якій значне місце посіли б норми, що встановлюють засади організаційної побудови органів поліції, їх правовий статус, механізм реалізації прав та свобод людини і громадянина. За основу дослідження взята система правоохоронних органів Грузії, в першу чергу, Міністерство внутрішніх справ та органи поліції.

Дисертант, посилаючись на думку міжнародних експертів, зазначає, що реформи правоохоронної системи, які були проведені в цій державі були успішними та ефективними, а тому критично оцінюючи їх наслідки, є можливість використати окремі їх елементи при реформуванні правоохоронної системи України.

З огляду на зазначені обставини, дисертація Фільштейна Іллі Володимировича є актуальною і своєчасною, оскільки вона присвячена

теоретичному осмисленню шляхів реформування правоохоронної системи України.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій. У першому розділі «Конституційні засади забезпечення правопорядку в Грузії та місце МВС Грузії в системі органів державної влади та управління», автор досліджує загальнотеоретичні основи діяльності правоохоронних органів Грузії, зокрема місце органів державної влади та управління у вирішенні завдань. Автор проводить системний аналіз сутності і значення правоохоронної системи, вивчає, враховуючі грузинську правову думку та практику, такі поняття як «галузь (сфера) внутрішніх справ», «адміністративна діяльність», «правоохоронна система», розкриває їхню загальнотеоретичну сутність і доводить можливість їх застосування при аналізі організаційно-правових засад діяльності підрозділів поліції МВС Грузії. Окрім цього, здійснено змістовний аналіз засад діяльності органів державної влади та управління, що діють в сфері внутрішніх справ.

Автор дійшов висновку, що центральними органами виконавчої влади у сфері внутрішніх справ є Міністерство внутрішніх справ та його структурні підрозділи, в тому числі, підрозділи грузинської поліції.

Другий розділ дисертаційного дослідження «**Поліція Грузії, як складова частина МВС Грузії, організаційно-правові засади її діяльності**» присвячений розкриттю сутності та особливостей діяльності органів поліції Грузії, які є складовою частиною Міністерства внутрішніх справ, загальнотеоретичній характеристиці їх адміністративно-правового статусу. Автором на підставі дослідження та аналізу існуючої наукової літератури та інформації, отриманої з відкритих джерел, розроблено індивідуальний підхід до розкриття цих понять. Дисертант визначив задачі, функції та дослідив структурну побудову органів грузинської поліції та здійснив порівняння із завданнями, функціями, структурою Національної поліції України. При цьому ним підкреслено, що завдання та функції української та грузинської поліції мають дуже багато спільного і суттєво не

відрізняються. Натомість підкреслено, що поліція Грузії не є, на відрізнєння від новоствореної Національної поліції України, єдиним за структурою централізованим органом виконавчої влади, а представляє собою декілька самостійних Департаментів, що є підконтрольними, відповідальними та підзвітними МВС Грузії. Наголошено, що в сучасних умовах реформування української правової системи, коли відбувається посилення стимулюючовиховної та превентивної функції поліції, суттєво зростає значення останніх як суб'єктів забезпечення і захисту прав і свобод громадян. В цьому плані на особливу увагу потребують думки автора про те, що умовами ефективної діяльності грузинської поліції стала зміна «філософії» поліцейської служби, перехід до тісної співпраці та взаємодії поліції і населення, що реалізовано в ідеї несення служби «з опорою на громаду» («community policing»), коли населення, громада є не пасивним спостерігачем, а активним учасником процесу забезпечення охорони громадського порядку, громадської безпеки та протидії правопорушенням.

Третій розділ дисертації **«Особовий склад поліції Грузії та попередження корупції в поліцейському середовищі»** присвячений аналізу кадрової діяльності в системі правоохоронних органів Грузії і зокрема в органах поліції. Автором здійснено висновок про те, що здійснення будь-яких реформ в грузинській поліції було б неможливим без вирішення проблеми кадрового забезпечення нової грузинської поліції. Одночасно наголошується, що однією з найсуттєвіших проблем реформування органів внутрішніх справ України та розбудови Національної поліції України є кадрове забезпечення. З точки зору, грузинського досвіду, позитивним є удосконалення управлінської та штатної роботи в системі МВС та поліції Грузії. Наголошено на тому, що зарубіжний досвід, в тому числі грузинський, є корисним для формування новоствореної української поліції, надає можливість визначитися у напрямках вирішення кадрової проблеми.

Важливим моментом є визначення єдиного способу комплектування нової поліції – відбір на конкурсній основі із глибоким дослідженням

кандидатів на зайняття посад з врахуванням їхнього інтелектуального рівня, психологічної стійкості до можливих стресів, рівня фізичної підготовки, медичних параметрів, а також наявність імунітету від корупції. Основною мотивацією при відборі до лав поліції є недопущення до служби в поліцейських органах осіб, які здатні порушувати законність та дисципліну, здійснювати корупційні діяння, бо саме корупція є тим чинником, який руйнує правоохоронну діяльність.

Обґрунтованість висунутих здобувачем наукових положень підкреслюється глибоким аналізом та узагальненням практичного досвіду функціонування правоохоронної системи України, опрацьованими літературними джерелами з фахових питань та використання отриманих результатів з метою удосконалення теорії та практики правоохоронної діяльності в Україні.

Основні наукові положення, висновки і практичні рекомендації, викладені в дисертації, є достатньою мірою обґрунтованими, логічними і послідовними. Кожен пункт наукової новизни в роботі також науково обґрунтований, доведений та висвітлений в наукових працях здобувача. У роботі автором наданий аналіз законодавства, що регламентує діяльність органів поліції Грузії та України, проаналізовано грузинський досвід організації та діяльності поліції, запропоновано шляхи запровадження окремих елементів цього досвіду при реформуванні органів, що діють в сфері внутрішніх справ, зокрема, української поліції.

Здобувач достатньо кваліфіковано та науково обґрунтовано підходить до визначення напрямків реформування правоохоронної системи України, в першу чергу, органів поліції, визначає недосконалість законодавчого забезпечення її діяльності, нечіткість стратегічних цілей («місії») правоохоронних органів, завдань, функцій самої поліції, стандартів забезпечення реалізації в ході здійснення правоохоронної діяльності прав та свобод громадян.

Достовірність результатів і новизна досліджень, повнота їх викладу в опублікованих працях. Достовірність висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації, забезпечена знанням і творчим використанням наукової методології та застосуванням сучасних методів проведення досліджень. Вони охоплюють достатньо тривалий час, починаючи з моменту розпаду Радянського Союзу, базуються на узагальненні практики правоохоронної діяльності, в тому числі, діяльності органів міліції / поліції Грузії та України. Отримані наукові результати, теоретичні положення й практичні висновки були здійснені в межах науково-дослідженої роботи, що розроблялася науковцями Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна».

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що робота є однією з перших спроб комплексно з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права проаналізувати особливості діяльності органів державної влади та управління Грузії в сфері внутрішніх справ, у тому числі органів поліції, її організаційно-правової та структурної побудови, критично оцінюючи наслідки проведених реформ, позитивні та негативні результати цих реформі, заповнити прогалини в існуючих знаннях щодо функціонування органів поліції іноземних держав, в даному випадку, поліції Грузії, запропонувати певну модель реформування правоохоронної системи України та побудови Національної поліції України.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Найбільш наочно демонструють новизну роботи, теоретичну та практичну значущість такі положення, висновки та пропозиції:

- досліджено організаційно – правові засади діяльності органів поліції Грузії, її завдання, функції, організаційну структуру, нормативно-правову базу, на якій ґрунтується її діяльність, роль окремих підрозділів поліції, правові основи служби в поліції, що враховуючі позитивні експертні оцінки

ефективності її діяльності, надасть можливість застосувати окремі елементи при реформуванні правоохоронної системи України;

- наголошено на необхідність чіткого визначення та розподілення функцій та компетенції Національної поліції та Міністерства внутрішніх справ України, усунення конкуренції між ними, конкретизації їхніх повноважень на основі проведеного порівняльного аналізу з поліцією та Міністерством внутрішніх справ Грузії;

- проаналізовано діяльність органів поліції Грузії в галузі забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, профілактики та боротьби з правопорушеннями і в першу чергу, зі злочинністю, зміст, форми, види і методи адміністративної діяльності поліції Грузії;

- сформульовано заходи та методи подолання корупції, порушень законності в поліцейському середовищі як безумовний компонент реформування поліції та перетворення її з органу, що обслуговує інтереси окремих політичних, олігархічних та кримінальних кіл в систему органів, що захищають інтереси суспільства, права та свободи громадян: новий сучасний спосіб відбору кадрів на службу в поліцію, унеможливлення здійснення практичними працівниками поліції завдань, пов'язаних із забезпечення матеріальними ресурсами поліцейської діяльності, підвищення заробітної плати та соціальних стандартів цієї діяльності, безкомпромісна боротьба з корупцією та порушенням законності в поліцейському середовищі;

- наголошено на необхідність запозичення досвіду грузинської поліції в забезпеченні належного стану взаємовідносин населення і всього суспільства з органами поліції, використання різних форм участі населення в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю, зміну «філософії» кожного окремого поліцейського, здійснення не адміністративно-каральних функцій, а надання відповідних правоохоронних «послуг» суспільству;

- сформульовано підходи до реформування органів внутрішніх справ України та розбудови Національної поліції України, модернізації управлінської та штатної роботи як способів, шляхів якісно-орієнтованих

змін у правовій системі, що обумовлюють ціннісне оновлення правового регулювання діяльності цих органів з урахуванням національних традицій та при використанні придатного для України досвіду побудови та діяльності органів поліції Грузії.

У дисертації сформульовано й багато інших цікавих та корисних положень та висновків, які можливо використати при реформуванні всієї сфери внутрішніх справ та розбудові Національної поліції України. Наукові положення, розробки, висновки й рекомендації, які винесено на захист, одержано здобувачем самостійно та розкрито в наукових працях в повній мірі. За темою дисертаційного дослідження опубліковано 6 наукових праць, а також у 2 тезах доповідей у матеріалах до міжнародних та науково – практичних конференцій.

Значення роботи для науки і практики та шляхи використання результатів дослідження. Розроблені наукові положення щодо розкриття суті діяльності правоохоронних органів Грузії, і в першу чергу, органів поліції, нових теоретичних та практичних рекомендацій щодо вдосконалення адміністративно-правового аспекту діяльності органів поліції, а також пропозицій щодо внесення змін до галузевого законодавства України, можуть бути використані у навчальному процесі при підготовці фахівців в системі адміністративного права, при складанні навчальних планів, програм, спецкурсів, підготовці підручників, методичних посібників, а також при розробці загальних напрямків реформування всієї правоохоронної системи України, і в першу чергу, створення та розбудови ефективної, наближеної до населення Національної поліції.

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату. Дисертація та автореферат оформлені відповідно до вимог МОН України. Зміст роботи логічний, виклад матеріалу послідовний і в достатній мірі розкритий. Зміст автореферату повністю ідентичний основним положенням дисертаційного дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, додатку, списку використаних джерел, та літератури. *Новий обсяг*

дисертації становить 229 сторінок, обсяг основного тексту – 205 сторінок. Список використаних джерел складається з 152 найменувань і займає 13 сторінок.

Критичні зауваження та побажання до дисертаційної роботи. При дослідженні складної теоретико-практичної проблеми, в тому числі, такої важливої для суспільства проблеми визначення шляхів реформування правоохоронної системи, в дисертаційному дослідженні містяться певні спірні неузгоджені чи не зовсім обґрунтовані положення, які є підґрунтям наукової дискусії і напрямками подальшої розробки визначеної проблеми. Зокрема:

1. Автор дещо вийшов за межі предмету свого дослідження, зокрема, автор визначив напрям свого дослідження, а саме правова регламентація та організаційні засади діяльності поліції Грузії. Натомість, план роботи та її зміст свідчать про те, що автором досліджено діяльність органів державної влади та управління в сфері внутрішніх справ, місце та роль Міністерства внутрішніх справ в системі правоохоронних органів, а не тільки органів поліції. Більш того, весь зміст роботи свідчить про те, що основним завданням дисертанта, як практичного працівника, є пошуки науково обґрунтований шляхів здійснення однієї з найважливіших реформ суспільного життя – в сфері внутрішніх справ та розбудову нового центрального органу виконавчої влади – Національної поліції України.

2. Достатньо широким став підхід автора до розуміння змісту правоохоронної системи та сфери внутрішніх справ, а саме, переліку органів державної влади та управління Грузії, що діють в сфері внутрішніх справ. В дисертаційному дослідженні, в першу чергу, мова йде про центральний орган виконавчої влади Грузії, що діє в сфері внутрішніх справ, - Міністерство внутрішніх справ, а також про його структурні підрозділи: Департамент центральної кримінальної поліції, Департамент патрульної поліції та Департамент поліції охорони, а також про деякі структурні підрозділи Міністерства, які діють у прямому контакті з поліцейськими підрозділами.

Необхідно звернути увагу на те, що елементи системи, що діють в сфері внутрішніх справ, мають відмінний порядок правового забезпечення, законодавчого закріплення повноважень, принципи формування, матеріально-технічного забезпечення, а також інші підходи до соціального захисту своїх працівників тощо.

3. Потребує пояснення й інший аспект дисертації. Автор роботи стверджує, що пошук шляхів реформування правоохоронної системи розпочався з моменту утворення незалежних держав, натомість є недостатньо розробленим питання щодо «стартових» можливостей обох держав, а також недостатньо обгрунтовані висновки стосовно причин затримання реформ органів міліції / поліції як в Грузії, так й в Україні. Як показує зміст роботи, дисертант обрав правильний підхід дослідження проблеми створення європейських за суттю поліцейських органів, їх організації та функціонування, які є виразниками інтересів всього суспільства, а не окремих груп.

4. Дисертант неодноразово наголошує, що аналіз організаційно-правової діяльності поліції Грузії та України свідчать про наявність, в цілому, спільних завдань, функцій, напрямків адміністративної діяльності при різниці в структурній побудові. При цьому автор чітко не визначає, які саме фактори необхідно усунути або впровадити для того, щоб заходи реформування призвели до побудови ефективної системи захисту прав та свобод громадян.

5. У висновку дисертації (п. 7) автор зазначає, що основними уроками грузинських реформ є те, що проведення глобальних перетворень суспільного життя неможливо за участю старого управлінського та адміністративного персоналу. Натомість дисертант не надає обгрунтування, яким чином провести кардинальну заміну не тільки керівного, а й рядового складу правоохоронних органів і які існують на теперішній час джерела фінансування реформ, без якого такі реформи не можливі, і що саме робиться в цьому напрямку.

6. На нашу думку, дисертант поставивши перед собою мету надати реальні пропозиції щодо реформування правоохоронної діяльності, розбудові новоствореної Національної поліції України, недостатньо приділив увагу розробці понятійного апарату у даній сфері дослідження.

Наразі, слід зазначити, що висловлені зауваження свідчать про складний характер об'єкту дослідження, враховуючі, що протягом двадцяти п'яти років з моменту отримання незалежності в Україні так і не були проведені глобальні реформи, в тому числі, правоохоронній сфері. І лише зараз такі реформи розпочалися під тиском громадянського суспільства і завдяки розумінню керівництва держави, що подальше зволікання з проведенням реформ може призвести до руйнації української державності. Навіть при наявності окремих суперечностей, це не може вплинути на загальну наукову цінність рецензованої праці та позитивну оцінку проведеного автором дослідження.

Загальний висновок

1. Дисертаційна робота Фільштейна Іллі Володимировича **«Правова регламентація та організаційні засади створення та діяльності поліції Грузії: узагальнення досвіду»** є завершеним науковим дослідженням, виконаним на актуальну тему сьогодення. Вона містить теоретичні розробки та практичні пропозиції, спрямовані на реформування та ефективне функціонування правоохоронної системи України, і в першу чергу, новоствореної Національної поліції України. Рівень проведених досліджень та їх практична спрямованість свідчать про наукову зрілість здобувача.

2. Актуальність і новизна, важливість одержаних здобувачем результатів, їх обґрунтованість і достовірність, а також практична цінність сформульованих положень і висновків в сукупності становлять необхідні підстави про те, що дисертаційна робота Фільштейна Іллі Володимировича **«Правова регламентація та організаційні засади створення та діяльності**

поліції Грузії: узагальнення досвіду» відповідає вимогам МОН України, що висуваються до дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук та відповідає пунктам 11-13 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор – Фільштейн Ілля Володимирович заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Професор кафедри адміністративного права
і процесу Національної академії внутрішніх
справ, доктор юридичних наук, професор**



М.В. Лушицький