

**Довгунь С.З.**

здобувач

*(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 351.7

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ ГРУЗІЯ (НА ПРИКЛАДІ МВС)**

Здійснено аналіз нормативно-правового регулювання державного управління органами слідства Міністерства внутрішніх справ Республіки Грузія. Застосовано порівняльно-правовий метод для визначення стану державного управління органами слідства, їх місця серед інших органів слідства. Наведено та розглянуто основні нормативно-правові та нормативні акти, які регламентують систему керівництва органами слідства поліції, а також їх структуру та компетенцію. Виявлено ряд схожих тенденцій, а також відмінностей в державному управлінні органами досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ Республіки Грузія. Наголошено, що державне управління здійснюється щодо органів досудового розслідування та застосовується до підрозділів, які одночасно займаються кримінально-процесуальною та адміністративною діяльністю.

***Ключові слова:** органи досудового розслідування, органи слідства, Республіка Грузія, державне управління, компетенція, нормативно-правове регулювання, нормативне регулювання, реформа, положення, департамент, відділ, директор, детектив, дільничний.*

**Постановка проблеми.** Наразі все більш актуальним стає дослідження адміністративного законодавства закордонних країн, що певною мірою стосується сфери державного управління внутрішніми справами. Особливий інтерес становить законодавство держав зі схожими історико-правовими передумовами. Зокрема, це законодавство пострадянських республік з європейським вектором розвитку, де відбулася реформа поліції, результатом якої стала підвищена довіра населення, а органи досудового розслідування (далі – ОДР) утворені у складі поліції МВС. Однією з таких країн є Республіка Грузія, де, як і в Україні, наука адміністративного права вивчає державне управління внутрішніми справами, частина території була анексована, а реформа поліції отримує позитивні відгуки з боку закордонних вчених [1].

Під час більш поглибленого дослідження аналогів ОДР в Республіці Грузія можна зустріти різні думки. Суть їх зведемо до двох основних, що кардинально протилежні за своїм характером – позитивних [2, 3, 5, с. 87] та негативних [6]. Така оцінка може бути більшою, адже тривають впровадження різного роду пілотних програм технологічних інновацій, результати яких позитивно впливають на організацію протидії злочинності слідчими органами поліції МВС Республіки Грузія [4].

Окрім цього, є багато спірних питань спільного характеру, наприклад, в

адміністративному законодавстві обох країн. Зокрема, в чинному КПК України, як і КПК Республіки Грузія, з'явилися неоднозначні норми, що межують з інформаційним правом та регламентують застосування слідчими Єдиного реєстру досудових розслідувань, що, безперечно, утворює поле для дискусії з природи цих норм права. Саме тому нашу увагу привернув грузинський досвід.

**Мета** даної статті – здійснити порівняльно-правовий аналіз стану нормативно-правового регулювання державного управління ОДР в республіці Грузія (на прикладі МВС).

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Адміністративно-правова доктрина багата на ґрунтовні дослідження державного управління в поліції закордонних країн, у т.ч. пострадянських. Проте все ж перебуває на початку опрацювання емпіричного матеріалу реформ в ОДР поліції. Була виправдана та необхідна увага багатьох вчених-адміністративістів до зазначених питань у різних обсягах з боку О.Г. Боднарчука, Е.Ф. Демського, О.Ф. Кобзаря, С.В. Петкова, Н.Р. Шахназарян, О.С. Юніна та ін. Попри таку увагу, всі дослідження мають фрагментарний характер. Лишається недослідженим нормативно-правовий аспект державного управління органами слідства, зокрема, у складі МВС. А наявні публікації у сфері кримінального процесу не можуть бути перенесені до науки адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** В Республіці Грузія, як і в Україні, розслідування злочинів віднесено до сфери державного управління внутрішніми справами. Серед органів, що здійснюють управління у сфері розслідування злочинів, можна навести такі: Міністерство юстиції Грузії (ст.ст. 3–5 та 15 [7]); Міністерство внутрішніх справ Грузії; Міністерство оборони Грузії; Міністерство виконання покарань та пробації Грузії; Міністерство фінансів Грузії (ч. 1 ст. 3 Закону Республіки Грузія [8]); Служба державної безпеки Грузії [9].

У вказаних державних інституціях утворено слідчі органи. З огляду на структуру, чисельність особового складу та кількість підслідних складів правопорушень найвагомішими є слідчі органи МВС Республіки Грузії, що аналогічно масштабам МВС України.

На відміну від України, в системі МВС Республіки Грузія у якості слідчих органів можуть виступати підрозділи Центрального Департаменту кримінальної поліції, Департаменту патрульної поліції чи територіальні підрозділи поліції у вигляді поліцейських управлінь Автономної Республіки Абхазії, Аджарії, Тбілісі, Мцхета-Мтіанеті, Шіда Картлі, Кахетії, Самцхе-Джавахеті, Рача-Лечхумі, Гурія, Самегрело і т.п. Відповідно в кожному управлінні є підрозділи детективів чи дільничних, як-то в Управлінні поліції Тбілісі [10], а експертні підрозділи взагалі виведено зі складу слідчих органів і підпорядковано МВС Республіки Грузії.

Правову основу діяльності органів слідства МВС Республіки Грузія становить Конституція Республіки Грузії, міжнародно-правові акти, закони Рес-

публіки Грузії, Кодекс про адміністративні правопорушення Республіки Грузії, Загальний адміністративний кодекс Республіки Грузії, Адміністративний-процесуальний кодекс Республіки Грузії, правові акти Президента Республіки Грузії, Уряду Республіки Грузії і прем'єр-міністра Республіки Грузії, Статут і нормативні акти Міністерства внутрішніх справ Республіки Грузії, видані відповідно до законодавства Республіки Грузії.

Зокрема, Положенням про МВС Республіки Грузія, затвердженим Постановою Уряду від 13.12.2013 № 337 [11] (далі – Положення), одним із напрямів діяльності МВС визнано напрямок розслідування злочинів (ст. 3 Положення), із якого випливає завдання МВС з досудового розслідування (п. б) ст. 4 Положення).

Природним та гармонійним продовженням цих норм права стало регулювання на рівні завдання для структурних підрозділів, які сформульовані більш конкретно. Наприклад, основними завданнями Департаменту кримінальної поліції МВС визнано: здійснення оперативно-розшукових заходів; забезпечення заходів процесуального примусу відповідно до правил, встановлених Кримінально-процесуальним кодексом; забезпечення боротьби зі злочинами відповідно до Кримінально-процесуального кодексу (п.к) ст. 10 Положення).

Подібним чином викладено завдання і Департаменту патрульної поліції, як-то забезпечення боротьби зі злочинами відповідно до порядку, встановленого Кримінально-процесуальним кодексом, проведення оперативно-розшукових заходів (п.л) ст.10 Положення). Звісно, патрульну поліцію ніхто не позбавляв галузевої компетенції, яку звикли в Україні бачити за подібною службою. На патрульну поліцію покладено повноваження у галузі безпеки дорожнього руху та патрулювання.

На відміну від українських Управлінь патрульної поліції в містах на такому самому рівні, коло повноважень ширше у грузинських патрульних за рахунок розслідування. Так, в їх структурі утворено підрозділи, що не тільки розслідують правопорушення, пов'язані з ДТП, але й правопорушення, де на момент їх вчинення особу зловмисника встановлено працівниками патрульної поліції. В системі національної поліції України у складі ОДР передбачено підрозділи або посади слідчих з розслідування ДТП на територіальному та центральному рівнях.

У нормативній сфері регулювання організаційно передбачено відповідну компетенцію територіальних підрозділів поліції. Ілюстрацією цього може бути наказ МВС Республіки Грузія від 30.09.2015 № 732 «Положення про Управління поліції МВС Автономної Республіки Абхазія» [12], за яким одним із видів діяльності передбачено здійснення в межах компетенції оперативно-розшукової діяльності та розслідування (п.д ч. 1 ст. 5). Подібні норми закріплено щодо управління поліцією Гурії (п.д ч. 1 ст. 5) [13] та в інших документах, які регламентують компетенцію територіальних підрозділів.

В усіх названих нами департаментах передбачено посади директорів, що призначаються на посаду та звільняються з неї Міністром внутрішніх справ

Республіки Грузія. Директор має право: управляти Департаментом в межах компетенції; встановлювати права та обов'язки співробітників департаменту; в межах своїх повноважень видавати індивідуальні правові акти; брати участь у конкурсах, перевірках та комісіях; клопотати про заохочення або вирішувати питання про дисциплінарну відповідальність; підписувати контракти тощо. Директор має заступника або заступників, що ним і призначаються. Таке надання управлінських повноважень та організація керівної ланки є характерним і для України.

У складі департаменту діють загальний відділ, відділ фінансово-економічного забезпечення, відділ детективів та відділ дільничних. Однак вже на рівні структурних підрозділів детективів та дільничних є відмінності.

Розглянемо компетенцію відділу детективів. Цей відділ у межах компетенції уповноважений на безперервну галузеву діяльність; збір інформації про оперативну обстановку, щоденну її обробку і використання; захист інформації; виявлення на території обслуговування осіб, які планують, готують чи вчинили злочин або інші правопорушення; розшук обвинувачених, арештованих і засуджених, безвісти зниклих осіб та встановлення нерозпізнаних трупів; недопущення, попередження та виявлення злочинів; розслідування відповідно підвідомчості, визначеної КПК, застосування примусових заходів; виявлення організованих злочинних груп; захист громадського порядку; інші завдання, передбачені законодавством.

Відділ дільничних інспекторів має коло повноважень, що співпадає у організаційних та функціональних аспектах, у т.ч. щодо розслідування. Однак коло повноважень у функціональному плані є ширшим, чим і відрізняється. Наприклад, участь у карантинних заходах, експлуатація систем відеоспостереження, протидія алкоголізму, злочинності у дитячому середовищі чи насильству в сім'ї або встановлення місцезнаходження осіб, які ухиляються від військової служби і т. ін.

Звертає на себе увагу рівень інформаційно-правового забезпечення слідчих органів МВС Республіки Грузії. Так, незалежно від того, у складі якого підрозділу перебуває посадова особа, що займається розслідуванням правопорушень, вона через особистий електронний ключ має доступ до Єдиного електронного реєстру кримінальних справ. Обслуговування даного реєстру здійснює Міністерство юстиції Грузії, а не прокуратура, як в Україні. Для потреб слідства надано більше 5 тис. грузинських портативних пристроїв "PolicePad" – аналогів iPad, завдяки яким з'явилася ще й можливість доступу до відомчих баз даних, фіксації місця події та ідентифікації особи [14].

В Україні тільки розпочався законодавчий процес врегулювання безпосередніх доступів слідчих до різних реєстрів органів виконавчої влади, а в Республіці Грузія цей процес майже завершено. Так, за повідомленням О.Ю. Татарова, підрозділи слідства мають доступ до 30 електронних баз даних, що існують у країні як на загальнодержавному рівні, так і на рівні окремих відомств, зокрема, до єдиного державного громадського реєстру (аналог системи паспортного обліку в Україні), з обліку автотранспорту, зброї, пред-

метів антикваріату, дактилоскопічного обліку, зареєстрованих правопорушень та осіб, які їх учинили, прикордонного контролю (персональні дані та фотографія будь-якої особи, яка перетинає кордон Грузії), громадянства та обліку біженців, колишніх працівників поліції, податкового обліку (дані про реєстрацію юридичних осіб, суб'єктів підприємництва, доходи фізичних осіб, відкриті банківські рахунки), реєстру обтяжень рухомого та нерухомого майна тощо [15, с. 397].

Не менш цікавим є досвід запровадження в Республіці Грузія реєстру таємних слідчих дій, що дещо нагадує український державний єдиний реєстр судових рішень. Верховний Суд Грузії з 2014 року формує реєстр таємних слідчих дій. Загальному щорічному оприлюдненню підлягає статистична інформація (щодо постанов, ухвал та рішень суду: інформація про надійшовші в суди клопотання з приводу таємних слідчих дій та прийняті судами ухвали по них, а також інформація про знищення матеріалів, здобутих у результаті оперативно-розшукових заходів, що не стосувалися злочинної діяльності особи, але містили відомості про особисте життя особи або інших осіб.

Дещо подібним до України лишився порядок зберігання речових доказів, по суті якого цей обов'язок покладено в територіальних органах поліції на їх керівників.

У напрямку забезпечення персоналом ОДР профільним закладом стала Поліцейська академія та її оперативно-слідчий факультет, де вивчення спекурсу є спеціальною умовою проходження служби в поліції. З метою зменшення суб'єктивного фактора та корупційних ризиків запроваджено автоматизоване тестування слідчих.

На завершення хотілось би обговорити питання можливості запозичення грузинського досвіду, що автор вважає можливим у частині, якщо не нормативно-правовій, то нормативній, яка за механізмом метаморфоз є оперативнішою в управлінні. При цьому доцільно врахувати тенденції в нормативно-правовому регулюванні управління поліцією у провідних демократичних країнах щодо надання послуг, про розвиток інституту яких висловлювали свої думки О.Ф. Кобзар [16], О.С. Юнін [17], В. Циндря [18] та ін.

**Висновки.** Дослідження зазначених документів дає підстави говорити про те, що традиційний для радянських республік правовий інститут державного управління слідчими підрозділами ліквідовано. Адже взагалі не передбачено інституту слідчих, а їх функції покладено на представників інших підрозділів – детективів або дільничних, що паралельно займаються адміністративною діяльністю. Одним з ключових у державному управлінні органами слідства МВС Республіки Грузія є Положення про МВС Республіки Грузія, затверджене Постановою Уряду від 13.12.2013 № 337. Значна частка державного регулювання діяльності цих органів підпадає під дію нормативних актів. Натомість, схожою лишилася регламентація того, що слідчі органи не централізовані, а поліція перебуває у складі МВС.

**Бібліографічні посилання**

1. Семенов А.О. Правовое положение полиции Грузии / А.О. Семенов // Полицейская и следственная деятельность. – 2014. – № 2. – С. 15–29.
2. 15-04-2017 დაცულობისა და უსაფრთხოების რეიტინგში, საქართველომ 136 ქვეყანას შორის 29-ე ადგილი დაიკავა [Электронный ресурс] // Офіційний сайт МВС Республіки Грузія. – Режим доступу: <http://www.police.ge/ge/datsulobisa-da-usaftrkhoebis-reitingshi-saqartvelom-136-qvekanas-shoris-29-e-adgili-daikava/10555>
3. ზაალ ანჯაფარიძე. შსს - სახელმწიფო სახელმწიფოში, პოლიცია - სუპერპრივილეგირებული ლასი [Электронный ресурс] // Офіційний сайт Грузинського агентства новин. – Режим доступу: <http://www.ghn.ge/print.php?print=32540>
4. გორში ანალიზზე დაფუძნებული საპოლიციო საქმიანობის საპილოტე პროგრამის ანგარიშის პრეზენტაცია გამართა [Электронный ресурс] // Офіційний сайт МВС Республіки Грузія. – Режим доступу: <http://police.ge/ge/gorshi-analize-dafudznebuli-sapolitsio-saqmianobis-sapilote-programis-angarishis-prezentatsia-gaimarta/10546>
5. Мельник Р. Реформування інституцій з протидії корупції у Грузії / Р. Мельник // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 4. – С. 85–93 [Электронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/8-2015/melnik.pdf>
6. ზაზა ხატიაშვილი: "თუ სახელმწიფოში არ შეიქმნა დამოუკიდებელი საგამომიებო ორგანო ქვეყანა დარჩება ჭაობში" [Электронный ресурс] // Сайт агентства новин «Inveroni». – Режим доступу: <http://iverioni.com.ge/print:page,1,11236-zazakhatiashvili-thu-sakhelmtsifoshi-ar-sheiqmna-damoukidebeli-sagamodziebo-organo-qveyana-darcheba-tcaobshi.html>
7. საქართველოს მთავრობის დადგენილება 2013 წლის 30 დეკემბერი № 389 [Электронный ресурс] // Офіційний сайт Міністерства юстиції Республіки Грузія. – Режим доступу: <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/391>
8. О прокуратуре : Закон Республики Грузия от 21.10.2008 [Электронный ресурс] // Офіційний сайт Законодавчого вісника Грузії. – Режим доступу: <https://matsne.gov.ge/gu/document/view/19090>
9. Уголовно-процессуальный кодекс Грузии от 09.10.2009 [Электронный ресурс] – Режим доступу: [http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/\\_-09\\_10\\_2009.pdf](http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_-09_10_2009.pdf) 67957
10. 21-04-2017 შს-მ მკვლელობის ფაქტი გახსნა // Офіційний сайт МВС Республіки Грузія. – Режим доступу: <http://police.ge/ge/shss-m-mkvlelobis-faqti-gakhsna/10564>
11. საქართველოს მთავრობის დადგენილება 2013 წლის 13 დეკემბერი № 337 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ [Электронный ресурс] // Офіційний сайт Законодавчого вісника Грузії. – Режим доступу: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2130442>
12. საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანება 2015 წლის 30 სექტემბერი № 732 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების თაობაზე // Офіційний сайт МВС Республіки Грузія. – Режим доступу: <http://police.ge/files/video%20image/afxazeti.pdf>
13. საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანება 2015 წლის 30 სექტემბერი № 730 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გურიის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების თაობაზე // Офіційний сайт МВС Республіки Грузія. — Режим доступу: <http://police.ge/files/video%20image/guria.pdf>

14. 05-01-2012 2012 წლიდან შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლებს საველე კომპიუტერები დაურიგდებათ [Електронний ресурс] // Сайт МВС Республіки Грузія. – Режим доступу: <http://police.ge/ge/2012-tslidan-shinagan-saqmeta-saministros-tanamshromlebs-savele-kompiuterebi-daurigdebat/3545>

15. Татаров О.Ю. Досвід Грузії щодо реалізації нового кримінального процесуального законодавства в діяльності органів внутрішніх справ / Татаров О.Ю., Чернявський С.С. // Науковий вісник нац. акад. внутр. справ України. – 2013. – № 2. – С. 390–400.

16. Кобзар О. Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія / О.Ф. Кобзар. – Х. ; Дніпропетровськ : Панов, 2015. – 316 с.

17. Юнін О.С. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності підрозділів поліції і можливості його застосування в Україні : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / О.С. Юнін. – Х., 2015. – 461 с.

18. Циндря В. Класифікація адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ / В. Циндря // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – № 4(16). – С. 166–172.

**Dovhun' S.Z. Normative and legal regulation of state administration of pre-trial investigation bodies in the Republic of Georgia (on the example of the MIA).** The author analyzes the regulatory legal regulation of state administration by the bodies of investigation of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Georgia.

The author believes that the success of reforms in the police is crucial to the study of foreign experience. Administrative and legal doctrine rich in-depth study of public administration in the police of foreign countries, including Post-Soviet. Despite this attention, all studies on the Republic of Georgia are fragmented.

A comparative legal method has been applied to determine the state of public administration of investigative bodies, their place among other investigative bodies. The main normative-legal and normative acts regulating the system of leadership of the police investigation bodies, as well as their structure and competence, are presented and considered. A number of similar tendencies with Ukraine have been revealed, as well as differences in the state management of the investigation bodies of the Ministries of Internal Affairs of the Republics of Georgia and Ukraine.

It was noted that public administration is carried out in units that simultaneously engage in administrative activities. It is also noted that the border of the regulatory and legal regulation of public administration comes into contact with regulatory regulation.

One of the key agencies in government investigations Interior of the Republic of Georgia is the situation of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Georgia, approved by Government Decision of 13.12.2013 number 337.

**Keywords:** *investigative bodies, Republic of Georgia, state administration, competence, normative and legal regulation, reform, position, department, department, director, detective, district police.*

*Надійшла до редакції 29.06.2017*