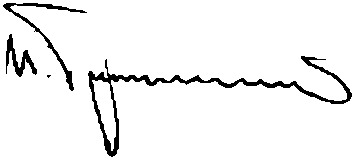
**Гриценко Володимир Григорович. Адміністративно-правові проблеми оптимізації правоохоронної системи України.- Дисертація д-ра юрид. наук: 12.00.07, Міжрегіон. акад. упр. персоналом. - Київ, 2015.- 451 с.**

**міжрегіональна академія управління ПЕРСОНАЛОМ**

**ГРИЦЕНКО Володимир Григорович**

УДК 342.9

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

**Дисертація на здобуття наукового ступеня**

**доктора юридичних наук**

**Науковий консультант:**

доктор юридичних наук, професор,

**Подоляка Анатолій Миколайович**

**Київ – 2015**

**ЗМІСТ**

**ВСТУП.......................................................................................................................4**

**РОЗДІЛ 1 МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ..................................................................................................................16**

1.1 Поняття та структура правоохоронної системиУкраїни як об’єкту адміністративно-правового регулювання…………………………………….......16

1.2 Історико-правовий генезис становлення і розвитку правоохоронної системи України……………………………………………………………………………...42

1.3 Мета та принципи функціонування правоохоронної системи України……………................................................................................…………...87

1.4 Завдання та функції правоохоронної системи України…………………….106

**Висновки до 1 розділу…………………………………………………………...123**

**РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ’ЄКТІВ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ………………………………………………………..........................127**

2.1 Поняття правоохоронних органів та правоохоронної діяльності………….127

2.2 Завдання та функції правоохоронних органів…………………………........143

2.3 Компетенція правоохоронних органів………………………………….........161

2.4 Юридичні гарантії діяльності правоохоронних органів………………........175

2.5 Поняття та види юридичної відповідальності посадових і службових осіб правоохоронних органів…………………………………………………….…....191

2.6 Шляхи оптимізації діяльності системи правоохоронних органів в Україні......................................................................................................................207

**Висновки до 2 розділу ……………………………………………………..........220**

**РОЗДІЛ 3 МІСЦЕ ТА ОСОБЛИВОСТІ діяльності ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ В ПРАВООХОРОННІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ..........226**

3.1 Класифікація органів судової влади України, сутність та особливості їх правоохоронної діяльності……………………………………………………….226

3.2 Особливості адміністративно-правового статусу органів судової влади як суб’єктів правоохоронної системи………………………………..……………...247

3.3 Особливості адміністративно-правових відносин за участю органів судової влади …………………………………………………………………....................268

3.4 Шляхи оптимізації функціонування органів судової влади України…..….290

**Висновки до 3 розділу ………………………………………………………......311**

**РОЗДІЛ 4** **НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ОПТИМІЗАЦІЇ формування та функціонування ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ......315**

4.1 Напрями удосконалення управлінської та штатної роботи правоохоронних органів……………………………………………………………………………...315

4.2 Удосконалення взаємодії та координації правоохоронних органів як головних суб’єктів правоохоронної системи………………….............………...336

4.3 Удосконалення критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів………………………………………….......346

4.4 Використання зарубіжного досвіду щодо організації та функціонування органів правоохоронної системи в Україні …………………….............….........357

**Висновки до 4 розділу ………………………………………………………......382**

**ВИСНОВКИ………………………………………………………………………386**

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ………………………………….......396**

**ВСТУП**

**Актуальність теми.** Людина, її життя та здоров’я визнаються найвищими соціальними цінностями в Україні. В Основному Законі Україну проголошено правовою державою, одним із головних завдань якої є створення реально діючого механізму захисту прав, свобод і охоронюваних законом інтересів фізичних і юридичних осіб. А оскільки діяльність правоохоронних органів спрямована на забезпечення правопорядку та законності, що втілюється через систему державних органів й організацій, то її метою є правова охорона кожного громадянина.

Сучасні тенденції розвитку і трансформації системи правоохоронних органів України та оновлення чинного законодавства, закономірно вимагають якісно нового підходу до дослідження цієї категорії. Адже існуюча система правоохоронних органів не є досконалою та не має чіткого, злагодженого механізму взаємодії її структурних підрозділів між собою. Підтвердженням цього є події 2013–2014 років, на протязі яких яскраво простежується нехтування працівниками правоохоронних органів прав людини та громадянина.

На сьогодні значущість правоохоронної системи як регулятора державно-правових явищ, необхідність її оптимізації, реформування та перебудови відповідно до міжнародно-правових стандартів є очевидною. Хоча й вносяться зміни до чинного законодавства, приймаються нові нормативно-правові акти, спрямовані на удосконалення системи правоохоронних органів, проте, як і в попередні роки, простежується тенденція щодо їх суто декларативного характеру. Крім того, за роки незалежності нашої держави вже відбулося чотири спроби щодо проведення реформування правоохоронної системи, однак жодна з них не була достатньо ефективною і не забезпечила бажаного результату. Саме тому проведення реформування правоохоронної системи має здійснюватися з врахуванням досвіду європейських країн, які за своїм державним устроєм та побудовою державних інституцій є схожими із системою державної влади в Україні.

При цьому реалізація комплексу заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування правоохоронної системи, стає невід’ємною складовою їх реформування. На жаль, правоохоронна система залишається громіздкою та неспроможною вирішувати якісно нові стратегічні завдання, виконувати свої безпосередні функції. Хоча на сьогодні й спостерігається тенденція до збільшення потенціалу правоохоронних структур, проте їх робота є малоефективною. Отже, все це дає привід для подальшого реформування системи правоохоронних органів, формування основних цілей та пріоритетних напрямів її подальшого розвитку.

Реформування законодавства, що регулює правоохоронну діяльність, статус правоохоронних органів, охоплює складні та стадійні, еволюційні процеси, які супроводжуються визначенням напрямів і шляхів вдосконалення нормативно-правового регулювання. Активізація адміністративної реформи в Україні серед пріоритетних напрямів визначає і реформування взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів, а також переосмислення критеріїв оцінювання їх ефективності. Можлива зміна пріоритетів у правоохоронній системі у зв’язку з процесами адаптації до aquis communautaire зумовлює необхідність поглиблення наукових пошуків в частині розробки нових шляхів вдосконалення взаємодії і координації, а також критеріїв оцінювання якості діяльності правоохоронних органів.

Стимулювання модернізації правового регулювання діяльності правоохоронних органів у досліджуваних аспектах проявляється як у соціальних, політичних, економічних, так і власне правових, культурних чинниках. Актуальність нашого дослідження пов’язана із необхідністю розробки нової Концепції адміністративної реформи в частині формулювання принципово нових форм, методів, шляхів діяльності правоохоронних органів, їх інституційно-функціонального забезпечення, а також залучення зарубіжного досвіду до окреслення та впровадження шляхів вирішення адміністративно-правових проблем функціонування правоохоронних органів.

В основі наукової роботи знаходяться доктринальні здобутки науковців – представників різних галузей права, серед яких варто визначити В.Б. Авер’янова, М.І. Ануфрієва, В.С. Афанасьєва, В.Д. Бабкіна, О.М. Бандурку, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, В.П. Горшкова, С.М. Гусарова, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, М.І. Козюбру, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Я.Ю. Кондратьєва, В.В. Копейчикова, Ю.Ф. Кравченка, Є.Б. Кубка, В.І. Курила, О.А. Лупала, Є.М. Моісєєва, О.М. Музичука, О.В. Негодченка, В.І. Олефіра, М.П. Орзіха, О.І. Остапенка, А.О. Селіванова, К.В. Сесемка, В.Л. Синчука, В.Д. Сущенка, В.Я. Тація, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенка, Ю.М. Фролова, Ю.С. Шемшученка, Х.П. Ярмакі та ін.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Обраний напрям дисертації належить до числа пріоритетних у галузі адміністративного права. Роботу виконано відповідно до Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1118-р, Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012. Тему дисертації затверджено рішенням вченої ради Міжрегіональної Академії управління персоналом 24 квітня 2013 року, протокол № 4.

**Мета і задачі дослідження.** *Метою* дисертаційного дослідження є здійснення комплексного теоретико-правового аналізу адміністративно-правових проблем оптимізації правоохоронної системи України, з’ясування особливостей її сучасного стану правового регулювання, а також формулювання науково-теоретичних висновків і практичних рекомендацій щодо подальшого вдосконалення діяльності правоохоронної системи в Україні. Для досягнення поставленої мети у процесі дослідження ставляться такі основні *задачі*:

− сформулювати поняття та розкрити мету правоохоронної системи України;

− дослідити історіографію становлення і розвитку правоохоронної системи України;

− проаналізувати принципи, завдання та функції правоохоронної системи України;

− надати загальнотеоретичну характеристику компетенції правоохоронних органів, визначити юридичні гарантії їх діяльності;

− визначити шляхи оптимізації формування та функціонування системи правоохоронних органів в Україні;

− з’ясувати особливості правоохоронної діяльності органів судової влади України;

− конкретизувати сутність адміністративно-правового статусу органів судової влади як суб’єктів правоохоронної системи;

− розкрити особливості та види адміністративно-правових відносин за участю органів судової влади;

− розробити науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо напрямів оптимізації органів судової влади України;

− сформулювати пропозиції щодо удосконалення управлінської та штатної роботи правоохоронних органів;

− визначити шляхи удосконалення взаємодії та координації правоохоронних органів як головних суб’єктів правоохоронної системи;

− розробити конкретні пропозиції щодо адаптації зарубіжного досвіду організації та функціонування правоохоронних органів до національної системи правоохоронних органів.

*Об’єктом дослідження* є система суспільних відносин у сфері оптимізації формування та функціонування правоохоронної системи України.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правові проблеми оптимізації правоохоронної системи України.

**Методи дослідження.**Наукове дослідження побудовано на застосуванні загального системно-структурного методу, основні елементи якого забезпечили високий ефект побудови моделей розв’язання поставлених задач. Застосування системного методу сприяло виведенню основних понять і категорій, таких як: «правоохоронна система», «правоохоронний орган», «правоохоронна діяльність», «шляхи оптимізації системи правоохоронних органів», «адміністративно-правовий статус органів судової влади», «адміністративно-правові відносини за участю органів судової влади», «напрями модернізації управлінської та штатної роботи правоохоронних органів» (п.п. 1.1, 2.1, 2.6, 3.2, 3.3, 4.1).

Застосування структурного методу виявилося найбільш ефективним для побудови цілісної структури напрямів удосконалення різних елементів правоохоронної діяльності (п.п. 2.6, 3.4, 4.1–4.4), а також дозволило сформувати структуру правоохоронної системи України (п. 1.1).

Історичний метод наукового дослідження застосовано для з’ясування особливостей розвитку правоохоронної системи на території України, визначення конкретних періодів її становлення (п. 1.2).

Завдяки методу порівняльно-правового аналізу проведено загальнотеоретичну характеристику щодо запозичення зарубіжного досвіду функціонування правоохоронних органів в Україну (п. 4.4).

В дослідженні використовувалися і інші методи пізнання, наприклад, за допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат в означеній сфері (п.п. 1.1, 1.3, 2.1–2.6, 3.1–3.3, 4.1–4.3); за допомогою формально-логічного, а також методу моделювання сформульовано пропозиції щодо вдосконалення правової регламентації діяльності правоохоронних органів в Україні (п.п. 2.4, 3.4, 4.1–4.4).

Нормативною основою роботи слугують нормативно-правові акти національного законодавства радянського та сучасного періодів, проекти законів та інших нормативних документів. Дисертант також вивчав досвід оптимізації правоохоронної системи деяких зарубіжних держав, який може бути враховано і використано в Україні.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності правоохоронних органів в Україні, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали, статистичні дані і фактологічні матеріали щодо оптимізації правоохоронної системи України.

**Наукова новизна** **одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень адміністративно-правових проблем у сфері оптимізації формування та функціонування правоохоронної системи України. У результаті проведеного дослідження визначено концептуальні основи подальшого реформування правоохоронної системи України, сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. До найбільш значущих належать нижченаведені.

*вперше:*

− на підставі праксеологічного підходу визначено шляхи оптимізації діяльності органів судової влади, що здійснюються на основі проведення таких заходів: 1) приведення структури органів судової влади та їх діяльності у відповідність до норм законодавства країн Європейського Союзу; 2) впровадження оптимальної моделі побудови адміністративних судів шляхом створення їх дворівневої системи; 3) надання повноважень Верховному Суду України в частині перегляду рішень судів з питань неоднакового застосування норм матеріального та процесуального права, ревізійного контролю за прийнятими судами ухвалами, реальних повноважень із забезпечення єдності судової практики; 4) розмежування конкуруючих юрисдикцій спеціалізованих судів; 5) конкретизація на рівні адміністративного процесуального законодавства дефініції «владні повноваження» (ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України); 6) підвищення ефективності боротьби з корупцією в органах судової влади шляхом удосконалення системи дисциплінарної відповідальності; 7) підвищення довіри суспільства до органів судової влади; 8) вдосконалення процедури добору і кар’єри суддів;

− сформульовано основні напрями удосконалення взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів шляхом реалізації таких заходів: 1) осучаснення ліній та форм взаємодії керівника правоохоронного органу та кадрового персоналу (внутрішня координація), розмежування функцій між правоохоронними органами (зовнішня координація); 2) вдосконалення форм такої координації правоохоронних органів (скасування «мертвих» форм координації; введення електронної та автоматизованої форм координації); 3) систематизація правової основи здійснення такої координаційної діяльності (уточнення положень спеціальних законів, які регулюють правовий статус суб’єктів координації, внесення змін із розширення форм координаційної діяльності до відповідного наказу Генерального прокурора України); 4) розширення сфер координаційної діяльності;

− запропоновано шляхи вдосконалення критеріїв оцінювання діяльності правоохоронних органів, до яких віднесено такі заходи: 1) підвищення ефективності їх діяльності із застосуванням до кожного з означених органів загальних і спеціальних критеріїв оцінювання їх роботи (із врахуванням досвіду оцінювання діяльності правоохоронних органів держав-членів Європейського Союзу); 2) вдосконалення критеріїв, за якими здійснюється атестація працівників цих органів шляхом диференціації процедур атестації керівників і працівників та проходження атестації не рідше, ніж раз у півроку; 3) здійснення перманентного оцінювання якості роботи правоохоронців; 4) впровадження єдиної системи оцінки якості діяльності правоохоронних органів (врахування стандартів ISO); 5) продовження роботи з удосконалення системи оплати праці працівників правоохоронних органів; 6) встановлення відповідності заходів стимулювання та відповідальності посадових та службових осіб в діяльності правоохоронних органів; 7) правове обґрунтування застосування технології управління якістю через запровадження окремих процедур на рівні органів виконавчої влади та першої інстанції судової гілки влади;

*удосконалено:*

− поняття правоохоронної системи України як упорядкованої системи державних та недержавних органів, спеціалізованих державних установ, засобів, методів і гарантій, які спрямовані на забезпечення охорони суспільних відносин, захист прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина від протиправних дій;

− розуміння правової природи напрямів модернізації управлінської та штатної роботи правоохоронних органів як способів, шляхів, ліній якісно-орієнтованих змін у правовій системі, що обумовлюють ціннісне оновлення правового регулювання діяльності цих органів з урахуваннях національних традицій та провідного міжнародного досвіду;

− визначення правоохоронного органу як організаційно та структурно відокремленого спеціально уповноваженого органу державної влади, а також громадського органу, які наділені правоохоронними та правозастовчими функціями (владною, організаційно-розпорядчою, контрольно-наглядовою та іншими) з метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина, підтримання режиму законності, охорони правопорядку в державі, підвищення авторитету Українського народу та держави на національному та міжнародному рівнях;

*дістали подальшого розвитку:*

− періодизація історичних етапів становлення та розвитку правоохоронної системи України шляхом розподілу періоду доби незалежної України на два етапи: формування правоохоронної системи в незалежній Україні 1991–2014 рр. та сучасний період розвитку правоохоронної системи (починаючи з 2014 р.) – формування правоохоронних органів на новій ідеологічній (національній) основі, що відповідає потребам сучасного суспільства;

− розуміння адміністративно-правових відносин за участю органів судової влади як системи врегульованих нормами адміністративного права суспільних відносин, що складаються між судами, іншими суб’єктами владних повноважень, фізичними та юридичними особами у сфері здійснення функцій публічного управління із застосуванням владного впливу на поведінку учасників таких відносин, що передбачає вираження волі держави та задоволення публічного інтересу з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина;

− поділ особливостей адміністративно-правового статусу органів судової влади як суб’єктів правоохоронної системи, серед яких визначено: 1) універсальність їх юрисдикції як сукупності правомочностей з розгляду та розв’язання різних категорій спорів та справ; 2) кумулятивність їх державного впливу; 3) адміністративно-правовий статус органів судової влади визначається нормами адміністративного права, які сконцентровані у нормативно-правових актах різної юридичної сили; 4) субординаційність, що проявляється в існуванні та функціонуванні принципу інстанційності; 5) існування категорії право-обов’язок; 6) публічний характер діяльності;

− характеристика особливостей спеціальних гарантій діяльності правоохоронних органів, до яких віднесено: 1) специфічний порядок здійснення правоохоронної діяльності; 2) одноособовість і колегіальність розгляду справ; 3) визначення меж реалізації прав і свобод, їх конкретизація у законодавстві; 4) гарантія контролю за діяльністю правоохоронних органів;

− класифікація видів компетенції правоохоронних органів через виокремлення додаткових критеріїв: 1) за сферою впливу: а) охорона державного ладу і громадського порядку; б) превентивно-профілактичні повноваження; в) забезпечення прав людини і громадянина; г) розкриття, розслідування правопорушень; ґ) притягнення винних осіб до відповідальності шляхом застосування до них засобів переконання та/або примусу; д) контрольно-наглядові повноваження; 2) за призначенням: а) загальна; б) спеціальна компетенція; 3) за характером прав та обов’язків: а) правоохоронні повноваження; б) правозастосовні повноваження; в) дискреційні повноваження; 4) за приналежністю: а) власна компетенція; б) делегована компетенція; 5) за правовим статусом правоохоронного органу: а) повноваження органів внутрішніх справ; б) повноваження прокуратури; в) повноваження суду; г) повноваження органів Служби безпеки України; ґ) повноваження спеціальних органів, для яких правоохоронна діяльність не є основною (Військової служби правопорядку у Збройних силах, Державного лісового агентства, органів Державної прикордонної служби, Державного агентства картографії, геодезії і кадастру, органів доходів і зборів та ін.) та ін.;

− розуміння функцій правоохоронних органів як соціально та об’єктивно обумовлених основних, стійких напрямів діяльності правоохоронних органів, що конкретизуються в правах і обов’язках, а також визначають зміст і спрямованість виконання охоронного призначення держави.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони можуть бути використані:

* у науково-дослідній діяльності − з метою заповнення прогалин у науці адміністративного права щодо системних знань про адміністративно-правові проблеми в сфері оптимізації формування та функціонування правоохоронної системи України (акт впровадження Державного науково-дослідного інституту МВС України від 22.12.2014 р.);
* у правотворчій діяльності – при удосконаленні нормативно-правового поля в сфері оптимізації діяльності правоохоронних органів України, а також в цілому для удосконалення проведення реформування правоохоронної системи України;
* у правозастосовній діяльності – використання одержаних результатів дозволить підвищити рівень ефективності здійснення правоохоронної діяльності працівниками правоохоронних органів;
* у навчальному процесі – під час проведення лекцій та практичних занять з навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Проблеми адміністративного права», «Судові та інші правоохоронні органи» (акт впровадження Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка від 30.10.2014 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційна робота виконана здобувачем самостійно, з використанням останніх досягнень теорії права та науки адміністративного права. Усі сформульовані в ній положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора.

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки доповідалися дисертантом на засіданнях кафедри адміністративного права Міжрегіональної Академії управління персоналом, а також були оприлюднені на всеукраїнських та міжнародних конференціях: «Сучасні міждисциплінарні дослідження: історія, сьогодення, майбутнє» (м. Київ, 2014 р.), «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ» (м. Київ, 2014 р.), «Наукові здобутки молодих науковців-правоохоронців» (м. Київ, 2014 р.), «Сучасні тенденції розвитку юридичної науки та практики» (м. Львів, 2014 р.), «Молода наука України. Перспективи та пріоритети розвитку» (м. Київ, 2014 р.), «Sharing the Results of Research towards Closer Global Cooperation among» (Montreal, 2014), «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 2015 р.), «Правова держава: історія,сучасність та перспективи формування в Україні» (м. Ужгород, 2015 р.), «Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства» (м. Харків, 2015 р.), «Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні» (м. Запоріжжя, 2015 р.), «Законодавство України: недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку» (м. Херсон, 2015 р.).

**Публікації.** Основні результати дисертації, висновки та пропозиції знайшли відображення у одній одноосібній монографії, двадцяти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, п’ятьох статтях **–** у наукових виданнях інших держав, а також в одинадцяти тезах доповідей і повідомлень на науково-практичних конференціях.

**ВИСНОВКИ**

У дисертаційній роботі здобувачем здійснено узагальнення теоретичних положень та запропоновано нові підходи до розуміння та вирішення адміністративно-правових проблем оптимізації правоохоронної системи України. Проведений у дослідженні аналіз дозволяє зробити ряд авторських пропозицій та висновків.

1. Визначено, що правоохоронна система України – це упорядкована система державних та недержавних органів, засобів, методів та гарантій, які спрямовані на забезпечення охорони суспільних відносин, захист прав, свобод та законних інтересів людини від протиправних дій органів публічної влади.

Запропоновано такий поділ правоохоронних органів України:

І. Суди, які є правоохоронними органами за функціональною ознакою, а не за правовою природою.

ІІ. Органи публічної адміністрації, для яких правоохоронна функція становить основу їх компетенції: прокуратура; органи внутрішніх справ; податкова міліція; Управління державної охорони; Служба безпеки України; митні органи; органи охорони державного кордону; розвідувальні органи; Військова служба правопорядку у Збройних Силах України; національна гвардія України – створена на базі Внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України.

ІІІ. Правоохоронні органи України, для яких правоохоронна функція становить частину їх компетенції: адвокатура; нотаріат; громадські організації, які здійснюють діяльність у правоохоронній сфері; публічні та приватні охоронні структури.

2. Визначено, що історичними періодами становлення та розвитку правоохоронної системи України є: 1) стародавні часи становлення правоохоронної системи (V–ІX ст.ст.); 2) правоохоронна система за часів Київської Русі (IX–XIII ст.ст.); 3) правоохоронна система у період ХІV ст. –1864 рр.; 4) розвиток правоохоронної системи у 1864–1917 рр.; 5) становлення правоохоронної системи у період 1917–1939 рр.; 6) правоохоронна система в часи з 1939–1945 рр.; 7) історичний розвиток правоохоронної системи з 1945–1990 рр.; 8) становлення правоохоронної системи в незалежній Україні 1991–2014 рр.; 9) сучасний період розвитку правоохоронної системи (починаючи з 2014 р.) – формування правоохоронних органів на новій ідеологічній (національній) основі, що відповідає потребам сучасного суспільства.

3. Висловлено думку, що мета правоохоронної системи – це забезпечення максимально можливого рівня законності і правопорядку у суспільстві.

У цьому зв’язку зазначено, що загальними принципами правоохоронної системи є: 1) принцип соціальної справедливості; 2) принцип демократизму; 3) принцип гуманізму та рівності; 4) принцип верховенства права; 5) принцип законності. До спеціальних принципів правоохоронної системи відносяться такі: 1) принцип гласності; 2) принцип взаємодії з органами державної влади; 3) нормативність; 4) обов’язковість; 5) комплексність.

До завдань правоохоронної системи віднесено: 1) охорону конституційного ладу, суверенітету та територіальної цілісності держави; 2) захист прав, свобод і законних інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства та держави в цілому; 3) боротьбу зі злочинністю; 4) цілеспрямований розвиток системи правоохоронних органів.

Здійснено поділ функцій правоохоронної системи України:

а) Головні:

* захисна (правоохоронна);
* оперативно-розшукова;
* профілактична;
* розслідування злочинів;
* виконавча;
* адміністративна.

б) Допоміжні:

* організаційно-управлінська;
* координаційна;
* контрольна;
* інформаційно-аналітична.

4. Запропоновано під компетенцією правоохоронних органів розуміти сукупність передбачених нормативно-правовими актами прав та обов’язків (повноважень), які реалізовують уповноважені органи та/або їх посадові особи, що виконують правоохоронні та правозастосовні функції у сфері охорони державного ладу, громадського порядку, забезпечення прав і свобод людини та громадянина та відповідальність, яку несуть ці органи у зв’язку із покладенням на них відповідних обов’язків.

Наведено класифікацію видів компетенції правоохоронних органів:

1) за сферою впливу: а) охорона державного ладу і громадського порядку; б) превентивно-профілактичні повноваження; в) забезпечення прав людини і громадянина; г) розкриття, розслідування правопорушень; ґ) притягнення винних осіб до відповідальності шляхом застосування до них засобів переконання та/або примусу; д) контрольно-наглядові повноваження;

2) за призначенням: а) загальна; б) спеціальна компетенція;

3) за характером прав та обов’язків: а) правоохоронні повноваження; б) правозастосовні повноваження; в) дискреційні повноваження;

4) за приналежністю: а) власна компетенція; б) делегована компетенція;

5) за правовим статусом правоохоронного органу: а) повноваження органів внутрішніх справ; б) повноваження прокуратури; в) повноваження суду; г) повноваження органів Служби безпеки України; ґ) повноваження спеціальних органів, для яких правоохоронна діяльність не є основною (Військової служби правопорядку у збройних силах, Державного лісового агентства, органів Державної прикордонної служби, Державного агентства картографії, геодезії і кадастру, органів доходів і зборів та ін.) та ін.

Зазначено, що система спеціальних гарантій діяльності правоохоронних органів передбачає: 1) специфічний порядок здійснення правоохоронної діяльності; 2) одноособовість і колегіальність розгляду справ; 3) визначення меж реалізації прав і свобод, їх конкретизація у законодавстві; 4) гарантія контролю за діяльністю правоохоронних органів.

5. Обгрунтовано думку, що шляхи оптимізації системи правоохоронних органів – це напрями цілеспрямованого процесу збалансування, поєднання, узгодження, приведення у відповідність, вдосконалення, співвідношення базових понять, властивостей, всебічних особливостей правових явищ і процесів, зокрема системи правоохоронних органів України.

На основі аналізу норм як вітчизняного, так і зарубіжного законодавства, а також поглядів науковців галузей права дошляхів оптимізації діяльності системи правоохоронних органів віднесено: розмежування понять «правоохоронні органи», «правозахисні органи» і «органи кримінальної юстиції»; виокремлення в системі правоохоронних органів окремої групи органів охорони правопорядку; система, конкретні завдання правоохоронних органів, їх чисельність, повноваження їх посадових і службових осіб (в тому числі і щодо застосування примусових заходів) мають визначатися виключно законом; визнання нотаріусів, адвокатів такими, що виконують правоохоронні функції (квазіправоохоронні органи); визначення місця суду в системі правоохоронних органів як провідного в частині забезпечення основоположних прав людини і громадянина; повернення до розробки Концепції правоохоронної діяльності та Концепції розвитку правоохоронних органів в Україні; реформування правоохоронної діяльності міліції і прокуратури; всебічне запровадження в правоохоронних органах самоврядних засад; децентралізація, деполітизація, прозорість і підзвітність громадянському суспільству; розширення і внутрішня спеціалізація системи правоохоронних органів.

6. Зроблено висновок, що особливостями правоохоронної діяльності органів судової влади є: комплексний та універсальний характер такої діяльності; існування принципу пропорційності при здійсненні такої діяльності; можливість шляхом правосуддя встановити факт – суттєву невідповідність фактичних обставин їх абстрактній моделі;організаційне відокремлення таких органів від органів та структур, які реалізують виконавчо-розпорядчі функції (функціонування адміністративної юстиції); предмет такої правоохоронної діяльності характеризується підвищеним ступенем імперативності, домінуванням публічного інтересу в реалізації таких правовідносин; реалізація ними диференційованої процесуальної правосуб’єктності; особлива мета такої діяльності.

7. Запропоновано під адміністративно-правовим статусом органів судової влади розуміти врегульований і гарантований нормами адміністративного права і процесу комплекс повноважень органу судової влади у сфері публічного управління, що реалізується ним у матеріальних і процесуальних правовідносинах в порядку і у спосіб, передбачених законом.

Виокремлено такі особливості адміністративно-правового статусу органів судової влади як суб’єктів правоохоронної системи: 1) універсальність їх юрисдикції як сукупності правомочностей з розгляду та розв’язання різних категорій спорів та справ; 2) кумулятивність їх державного впливу; 3) адміністративно-правовий статус органів судової влади визначається нормами адміністративного права, які сконцентровані у нормативно-правових актах різної юридичної сили; 4) субординаційність, що проявляється в існуванні та функціонуванні принципу інстанційності; 5) існування категорії право-обов’язок; 6) публічний характер діяльності.

8. Підсумовано, що адміністративно-правові відносини за участю органів судової влади – це система врегульованих нормами адміністративного права суспільних відносин, що складаються між судами, іншими суб’єктами владних повноважень, фізичними та юридичними особами у сфері здійснення функцій публічного управління із застосуванням владного впливу на поведінку учасників таких відносин, що передбачає вираження волі держави та задоволення публічного інтересу з метою забезпечення прав,свобод законних інтересів людини і громадянина.

Обгрунтовано думку, що поділ адміністративно-правових відносин за участю органів судової влади доречно здійснювати за такими критеріями: а) за критерієм характеру таких правовідносин можемо виділити матеріальні правовідносини за участі органів судової влади і процесуальні; б) за критерієм характеру зв’язку між судами та іншими учасниками даних видів адміністративно-правових відносин класифікуємо такі відносини на вертикальні та горизонтальні; в) за критерієм організаційного впливу адміністративно-правові відносини за участю органів судової влади поділяються на: кадрові, внутрішньо-організаційні та зовнішньо-організаційні; г) за функціями, які здійснюють органи судової влади можна виділити: правозахисні, правоохоронні та контрольні адміністративно-правові відносини.

9. На основі аналізу положень чинного законодавства та практики його реалізації визначено такі напрями оптимізації органів судової влади:

а) приведення структури органів судової влади та їх діяльності у відповідність до норм законодавства країн Європейського Союзу: обов’язковість не врахування, а застосування практики Європейського суду з прав людини при вирішенні правових спорів (що потребує внесення змін до ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства); підвищення гарантій незалежності і судів, і суддів (прийняття нового Закону України «Про посилення гарантій незалежності судів і суддів», а не тільки суддів); запровадження всебічного процесуального нагляду судів над діями суб’єктів судочинства (доповнення процесуальних кодексів статтею «Судовий нагляд за діяльністю інших суб’єктів владних повноважень»); вдосконалення української системи фінансування судів (встановлення відповідальності судді за неподання декларації про доходи та витрати); створення в Україні можливостей доступу до правосуддя за рахунок електронної подачі процесуальних документів (доповнення процесуальних кодексів статтею «Електронний обмін документами»);

б) обгрунтування оптимальної моделі побудови адміністративних судів шляхом створення їх дворівневої системи, що має бути закріплено у ч. 2 ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; надання повноважень Верховному Суду України в частині перегляду рішень судів з питань неоднакового застосування норм матеріального і процесуального права, ревізійного контролю за прийнятими судами ухвалами, реальних повноважень із забезпечення єдності судової практики; забезпечення при реформуванні системи адміністративних судів їх доступності та незалежності в цілому;

в) необхідність розмежування конкуруючих юрисдикцій спеціалізованих судів, зокрема, усунення конкуренції між адміністративними та господарськими судами; конкретизація на рівні адміністративного процесуального законодавства поняття «владні повноваження» в ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства; передача повноважень місцевих судів, як адміністративних, окружним адміністративним судам;

г) підвищення ефективності боротьби з корупцією в органах судової влади шляхом удосконалення системи дисциплінарної відповідальності за допомогою створення та законодавчого закріплення механізмів, які будуть запобігати сторонньому впливу на суддів; підвищенню довіри суспільства до органів судової влади;

ґ) вдосконалення процедури добору і кар’єри суддів: прозорість проведення конкурсу та підготовки кандидата на посаду судді від першого до кінцевого етапу; забезпечення участі громадськості у здійсненні контролю за кадровими процесами в органах судової влади.

10. Зроблено висновок, що напрямами модернізації управлінської роботи правоохоронних органів є: 1) врегулювання організаційної побудови управління правоохоронними органами шляхом виключення дублювання її функцій; 2) підвищення ефективності системи управління правоохоронними органами шляхом вибору європеїзованої моделі управління; 3) забезпечення об’єктивності та неупередженості при прийнятті управлінських рішень правоохоронними органами; 4) врахування у діяльності адміністративних судів потреб зрілого громадянського суспільства в Україні; 5) забезпечення координації правоохоронних органів за допомогою надвідомчого органу, який буде створений при Президентові України; 6) розробка критеріїв і методів ефективності управлінської роботи правоохоронних органів та їх посадових і службових осіб; 7) забезпечення участі громадськості у формуванні системи правоохоронних органів, створення громадських формувань для допомоги у виконанні правоохоронної функції; 8) створення сервісної поліцейської моделі управління; 9) впровадження стадійного характеру управлінської роботи із обов’язковою контрольною стадією; 10) усунення дублювання повноважень між правоохоронними органами.

Визначено напрями модернізації штатної роботи правоохоронних органів: 1) правове забезпечення навчання працівників державних органів згідно з європейськими стандартами; 2) професійна підготовка працівників правоохоронних органів після навчання, в правоохоронних органах; 3) формування сучасної державної кадрової політики у правоохоронній системі; 4) правове забезпечення цілеспрямованого формування кадрового корпусу правоохоронних органів; 5) підвищення вимог до професійної етики працівників правоохоронних органів; 6) запровадження в межах штатної роботи правоохоронних органів європейських інструментів інституційної розбудови – Twinning, TAIEX, SIGMA.

11. Запропоновано шляхи вдосконалення взаємодії та координації правоохоронних органів, серед яких: 1) осучаснення ліній і форм взаємодії керівника правоохоронного органу і кадрового персоналу (внутрішня координація), розмежування функцій між правоохоронними органами (зовнішня координація); 2) вдосконалення форм такої координації правоохоронних органів (скасування «мертвих» форм координації; введення електронної та автоматизованої форм координації); 3) систематизація правової бази здійснення такої координаційної діяльності (уточнення положень спеціальних законів, які регулюють правовий статус суб’єктів координації, внесення змін із розширення форм координаційної діяльності до відповідного наказу Генерального прокурора України); 4) розширення сфер такої координаційної діяльності, адже сьогодні така координація здійснюється лише щодо боротьби зі злочинністю та протидії корупції (включення також сфер адміністративних та майнових, а також дисциплінарних правопорушень).

12. На основі аналізу вітчизняного та зарубіжного законодавства, практики його використання, запропоновано внести зміни та доповнення до діючих вітчизняних нормативно-правових актів, а саме:

1) прийняти Закон України «Про національну поліцію України», в якому необхідно:

– затвердити розподіл національної поліції на судову та адміністративну (Франція);

– визначити, що на місцевому рівні, функції національної поліції є субсидіарними функціям муніципальної поліції (Франція, США);

– проводити відкритий конкурс та екзамен на зайняття посад, із застосуванням веб-камер;

– внести положення про тренування підрозділів спеціального призначення НацГвардії України за методами GIGN, RAIN (Франція), та SWAT (США).

2) прийняти Закон України «Про муніципальну поліцію та департаменти шерифа», в якому необхідно:

– закріпити процедуру проведення відкритого конкурсу та екзамену на зайняття посад, із застосуванням веб-камер;

– закріпити положення про те, що муніципальна поліція є виключно цивільною поліцією (Великобританія, Бразилія);

– здійснити фінансування муніципальної поліції з місцевих бюджетів (США, Японія);

– закріпити за головами обласних та районних рад можливість призначати обласних та районних керівників поліції (США, Японія);

– визначити порядок обрання шерифів територіальними громадами сіл, селищ та міст (США).

3) промульгувати Закон України «Про центральне та обласні бюро розслідувань»:

– перевести слідчих всіх правоохоронних органів в одну структуру на зразок ФБР (США).

4) внести зміни до Закону України «Про Збройні сили України», які передбачають:

– визначення повноважень військової поліції на зразок тих, які належать цивільній поліції, але обмеження компетенції військової поліції за колом осіб (військовослужбовці активної служби) (Франція, Бразилія);

– проведення відкритого конкурсу та екзамену на зайняття посад, із застосуванням веб-камер.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Мужикова Н.М. Органи виконавчої влади в Україні: правовий статус. / Сіверський інститут регіональних досліджень; ред. кол. В.М. Бойко та ін.. – Чернігів. – Сіверський центр післядипломної освіти. – 2013 . - 100с.
2. Конституція України. // Електронний ресурс. [Режим доступу]: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80
3. Алексійчук М.М. Органи внутрішніх справ як складова виконавчої влади // Наук. Вісн. Київського нац.. ун-ту внутр.справ. – 2009. - №6. – с.278-285
4. Бараннік Р.В. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. – КНТ. – 2011 . – 352с.
5. Головін Ю.А. Механізм адміністравтино-правового забезпечення профілактичної функції міліції. // Вісник Луганськ.держ. ун-ту внутр..справ ім.. Е.О. Дідоренка. – 2012. – Спец. вип..№5. – с. 67-74
6. Зозуля І.Б. Правоохоронні органи чи органи правопорядку: щодо доцільності перейменування // Право і суспільство. – 2013. - №4. – с.65 – 70
7. Ільченко О.В. Актуальні питання щодо визначення поняття та загальної структури органів внутрішніх справ // Публічне право. = 2013. - № 1. – с. 160-166
8. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністравтине право України: навчальний посібник. – 6-е вид., - Одеса. – Фенікс. – 2012. – 400с.
9. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Навч.посіб. / В.С. Ковальський, В.Т. Білоус, С.Е. Демський та ін.. ; Відп. ред.. Я. Кондратьєв. – К. – Юрінком Інтер. – 2002. – 320с.