

---

*О. В. Бударний*, здобувач кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## **Розгляд справ за участі органів і посадових осіб Національної поліції України в адміністративних судах: формулювання дослідницьких проблем**

---

*Стаття має на меті окреслити проблематику дослідження судових справ за участі органів і посадових осіб Національної поліції України в адміністративних судах. Автор виокремлює категорії справ, які потребують дослідження, і наводить приклади проблем, що чекають на своє розв'язання. Висвітлюються внутрішні та зовнішні проблеми функціонування Національної поліції, які можуть бути розглянуті крізь аналіз практики адміністративних судів у цій сфері.*

**Ключові слова:** *Національна поліція України, судова практика, адміністративне судочинство, оскарження, атестація працівників поліції.*

Сьогодні система органів внутрішніх справ переживає черговий етап реформування. Створення Національної поліції України, спроби суттєвого оновлення кадрового складу, у тому числі через механізми люстрації і переатестації, мають на меті демократизацію вказаних органів, забезпечення їх підзвітності і підконтрольності. Це впливає, зокрема, із положень Закону

України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII (далі – Закон про Національну поліцію) [1]. Відповідно до ст. 2 цього Закону завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. У розд. II Закону про Національну поліцію наводяться принципи її діяльності: верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість і прозорість, політична нейтральність<sup>1</sup>, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність. Не важко помітити, що всі ці принципи відповідають засадам конституційного ладу, зазначеним у розд. I Конституції України [3], серед яких можна назвати визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю (ст. 3), верховенства права і верховенства Конституції (ст. 8), обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19).

Використання у законодавстві словосполучення «поліцейська послуга» і орієнтація роботи поліції на підтримку правопорядку, підкреслення важливої ролі поліції у суспільному житті, обумовлює важливість зміни принципів роботи органів і посадових осіб Національною поліцією і великі сподівання, які громадськість відчуває у зв'язку зі створенням цієї інституції [4, с. 235]. Інтерпретовані у світлі положень згаданих статей Основного Закону, ці завдання вимагають підвищення довіри до Національної поліції, що, безумовно, має бути результатом якісного покращення її роботи. Отже, процес реформування

<sup>1</sup> Одночасно з цим в експертному середовищі відмічається, що ризик впливу політиків на діяльність Національної поліції чинним Законом про Національну поліцію остаточно не нівельовано. Так, Б. В. Малишев відмічає, що чинний Закон містить недостатньо збалансовану модель взаємовідносин керівника Національної поліції і Міністра внутрішніх справ [2].

органів внутрішніх справ спрямований на посилення професіоналізму й ефективності осіб, які працюють у Національній поліції, неухильне дотримання законності в їх діяльності, відповідність підготовки і навичок цих осіб тим зазначеним вище завданням, які стоять перед поліцейськими.

Важливим методом дослідження структурних, інституційних і процедурних проблем Національної поліції України є аналіз судової практики за участі органів і посадових осіб Національної поліції в адміністративних судах. У межах цієї статті ми спробуємо окреслити проблематику цієї категорії справ, що розглядаються адміністративними судами, та показати напрями її дослідження в аспекті вдосконалення законодавства про Національну поліцію, процесуального законодавства, а так само правозастосовної, у тому числі судової, практики.

Вивчення цієї судової практики дозволяє висвітлити як внутрішні, так і зовнішні проблеми функціонування Національної поліції. Під внутрішніми проблемами ми розуміємо виконання органами і посадовими особами Національної поліції своїх функцій. Їх аналіз під кутом зору судової практики охоплює категорії справ про оскарження рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб Національної поліції України, зокрема і в сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності. Йдеться як про справи, які розглядаються у порядку Кодексу України про адміністративні правопорушення [5], так і справи, які вирішуються у порядку Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [6]. Окремим питанням є оскарження підзаконних нормативно-правових актів Національної поліції. Це має значення і у більш широкому контексті, а саме у контексті проблем адміністративного судочинства. Аналіз існуючої практики адміністративних судів показує, що і досі суди ставляться до вирішення справ про оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень достатньо формально, тобто оцінка таких рішень, дій або бездіяльності відбувається лише щодо їх формальної (буквальної) відповідності вимогам закону.

Одночасно з цим слід нагадати, що відповідно до ч. 3 ст. 2 КАС України у справах щодо оскарження рішень, дій чи безді-

ральності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Застосування цих вимог при оцінці рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень має на меті унеможливити ситуацію, коли орган влади чи посадова особа діють формально, але при цьому порушують права, свободи і законні інтереси фізичних і юридичних осіб. У свою чергу, приміром, принцип пропорційності, що вимагає від суддів звертати увагу не лише на законодавчу підставу певного адміністративного акта, але і на необхідність і співмірність тих обмежень прав, які цим актом встановлені чи підтверджені [7, с. 192–203], може служити підґрунтям для подолання подібного формалізму. При цьому не можна стверджувати, що подібний напрям розвитку судової практики «грає на руку» саме суб'єктові владних повноважень як відповідачеві в адміністративній справі, адже через несуттєві процесуальні порушення або заплутані чи недостатньо чітко сформульовані законодавчі норми можуть скасовуватися правомірно ухвалені рішення, що не лише створює складнощі у роботі органів влади, але і позначається на становищі приватних осіб, які зацікавлені в отриманні тієї чи іншої адміністративної (зокрема, поліцейської) послуги.

Під зовнішніми проблемами ми розуміємо питання правового регулювання проходження служби в органах Національної поліції, атестації і переатестації особового складу та люстрації.

Їх вивчення зумовлює привернення уваги до розгляду адміністративними судами справ з приводу проходження служби в органах Національної поліції України. Достатньо спірна і різна з точки зору ухвалених рішень практика має отримати належну наукову оцінку. Варто також звернути увагу і на нові законодавчі і підзаконні акти, що з'явилися у цій сфері задля регламентування очищення влади і переатестації працівників органів внутрішніх справ. Очевидно, оцінка відповідності цих актів міжнародним стандартам є передумовою дослідження релевантної судової практики. Йдеться, знову ж таки, і про оцінку згаданих підзаконних актів на предмет їх відповідності критеріям, закладеним у ч. 3 ст. 2 КАС України. Крім того, важливим аспектом такої оцінки є гарантування працівникам органів внутрішніх справ права на оскарження індивідуально-правових рішень, ухвалених у зв'язку з очищенням влади чи проведенням переатестації. Оскарження виступає невід'ємним правом людини [8, с. 203], а отже, належний характер гарантованості цього права є критерієм для оцінки процедур очищення влади (люстрації), атестації і переатестації.

Вищий адміністративний суд України в Аналізі судової практики оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації від 29.09.2016 р. [9] докладно аналізує проблеми, пов'язані з атестацією працівників поліції, у тому числі підстави атестування поліцейських, поширення на атестування поліцейських умов, передбачених Законом України «Про професійний розвиток працівників» від 12.01.2012 р. № 4312-VI [10], процедурні передумови атестації, право атестованого вимагати в суді скасування рішення (висновку) атестаційної комісії, особливості визначення відповідача за вимогою про скасування рішення (висновку) атестаційної комісії, належний спосіб судового захисту у випадку, коли на рішення атестаційної комісії було подано скаргу до апеляційної атестаційної комісії, яка за результатами апеляційної процедури прийняла рішення про відхилення цієї скарги, інші процесуальні питання тощо. Одночасно з цим Вищий адміністративний суд України, на нашу думку, приділив

замало уваги процедурі переатестації працівників міліції, які виявили бажання проходити службу у поліції, хоча кількість таких справ є суттєвою. Не потрібно також забувати і про положення Закону України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. № 1682-VII [11], який у п. 6 ч. 1 ст. 2 передбачає, що заходи люстрації застосовуються до начальницького складу органів внутрішніх справ. Питання конституційності вказаного Закону зараз розглядається Конституційним Судом України, але вже існуюча судова практика з цього приводу, а так само і правомірність люстраційних заходів стосовно працівників внутрішніх справ у цілому потребують і доктринальної оцінки [12].

Дослідження зазначеної вище проблематики дозволить виявити прогалини, колізії, інші «больові точки» законодавства про правовий статус Національної поліції, а також сформулювати пропозиції щодо вдосконалення процесуального законодавства, яке регламентує розгляд справ за участі органів і посадових осіб Національної поліції України. Ми, звичайно, не відкидаємо вже існуючих робіт із наведеної проблематики, як загальних, так і спеціально присвячених спорам за участі органів внутрішніх справ та їх посадових осіб (зокрема, праці В. М. Бевзенка [13], Е. Ф. Демського [14], М. В. Завального [15], О. В. Константого [16], В. Б. Русанової [17] та ін.), однак суттєві зміни профільного законодавства, поява відносно нової категорії публічно-правових спорів, пов'язаних з люстрацією і переатестацією працівників органів внутрішніх справ дозволяє переконливо обґрунтувати актуальність подальших наукових пошуків.

Які саме питання є актуальними у межах окресленої теми? Теоретичну основу характеристики адміністративних справ за участі органів і посадових осіб Національної поліції становлять проблеми правового статусу органів і посадових осіб Національної поліції України як учасників судового адміністративного процесу. Останнє питання слід розглядати у контексті більш широкої проблематики правового статусу суб'єкта владних повноважень як сторони в адміністративній справі (і в цьому сенсі органи і посадові особи Національної поліції можуть мати певні особливості участі в розгляді адміністративних справ

тільки у зв'язку зі специфікою предмета розгляду, але не процесуального статусу учасника справи). Прикладні аспекти дослідження поставленої проблеми мають стосуватися загальної характеристики справ за участі органів і посадових осіб Національної поліції, що розглядаються адміністративними судами, а так само вивчення окремих видів цих справ. Результатом цього аналізу мають бути законодавчі пропозиції як матеріально-правового (правовий статус Національної поліції України), так і процесуально-правового (порядок розгляду зазначених вище категорій адміністративних справ) характеру.

Підсумовуючи викладене, слід ще раз підкреслити, що пошук наукових відповідей на викладені вище питання є однією зі складових реалізації тих сподівань, які суспільство покладає на Національну поліцію і втілення в життя завдань останньої.

#### Список використаних джерел

1. Про Національну поліцію [Текст] : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 63. – Ст. 2075.
2. Малишев, Б. В. Найбільш небезпечний недолік Закону про Національну поліцію [Електронний ресурс] / Б. В. Малишев. – Режим доступу: [http://blogs.lb.ua/boris\\_malyshhev/351441\\_naybilsh\\_nebezpechniy\\_nedolik\\_zakonu.html](http://blogs.lb.ua/boris_malyshhev/351441_naybilsh_nebezpechniy_nedolik_zakonu.html).
3. Конституція України [Текст] : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (з наст. змінами і доповненнями).
4. Дисциплінарно-деліктне право України [Текст] : навч. посіб. / Т. С. Аніщенко, Ю. А. Берлач, Д. С. Бондаренко [та ін.] ; за заг. ред. Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова ; Запоріж. нац. ун-т. – К. : Ін Юре, 2016. – 464 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Текст] : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
6. Кодекс адміністративного судочинства України [Текст] : Закон України 06.07.2005 № 2747-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
7. Погребняк, С. П. Основні положення принципи права (змістовна характеристика) [Текст] : монографія / С. П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – 240 с.
8. Лученко, Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві: теоретична характеристика [Текст] / Д. В. Лученко // Держ. буд-во і місц. самоврядування. – 2011. – Вип. 22. – С. 203–212.

9. Про судову практику оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації [Електронний ресурс] : постанова Пленуму Вищ. адмін. суду України від 29.09.2016 № 11 // Вищ. адмін. суд України. – 2016. – Режим доступу: [http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\\_plenum/postanova\\_plenumu\\_11\\_29-09-2016/](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_11_29-09-2016/).
10. Про професійний розвиток працівників [Текст] : Закон України від 12.01.2012 № 4312-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 39. – Ст. 462.
11. Про очищення влади [Текст] : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.
12. Лученко, Д. В. Очищення влади (люстрація): погляд крізь практику Вишого адміністративного суду [Текст] / Д. В. Лученко // Право України. – 2016. – № 9. – С. 71–78.
13. Бевзенко, В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми [Текст] : монографія / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
14. Демський, Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України [Текст] : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
15. Завальний, М. В. Адміністративно-деліктне провадження, що здійснюється органами внутрішніх справ [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. В. Завальний ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 19 с.
16. Константи́й, О. С. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів [Текст] / О. С. Константи́й. – К. : Істина, 2015. – 544 с.
17. Русанова, В. Б. Право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення (сутність, гарантії та порядок реалізації) [Текст] : монографія / В. Б. Русанова ; за заг. ред. Н. Б. Писаренко. – Х. : Право, 2016. – 148 с.

### А. В. Бударний

#### **Рассмотрение дел при участии органов и должностных лиц Национальной полиции Украины в административных судах: формулировка исследовательских проблем**

*Статья нацелена на определение проблематики исследования судебных дел при участии органов и должностных лиц Национальной полиции Украины в административных судах. Автор выделяет категории дел, требующих исследования, и приводит примеры проблем, которые ждут*



своего решения. Освещаются внутренние и внешние проблемы функционирования Национальной полиции, которые могут быть рассмотрены через анализ практики административных судов в этой сфере.

**Ключевые слова:** Национальная полиция Украины, судебная практика, административное судопроизводство, обжалование, аттестация работников полиции.

**O. V. Budarniy**

**The proceedings involving organs and officials of the National Police of Ukraine in the administrative courts: formulation of the research problems**

*The article aims to outline the problems of research judicial cases involving organs and officials of the National Police of Ukraine in the administrative courts. The author distinguishes category of cases that require research, and gives examples of problems which await their solution. Describe the internal and external problems of the National Police, which could be addressed through the analysis of the practice of administrative courts in this area.*

*During internal problems means the implementation of the National Police bodies and officials functions. Their analysis from the perspective of judicial practice covers the categories of cases on appeal against decisions, actions or omissions of organs and officials of the National Police of Ukraine, particularly in the field of administrative and jurisdictional activity (referred to as cases are considered in the manner of the Administrative Offences Code of Ukraine, and cases that are resolved in the order of the Administrative Proceedings Code of Ukraine). Another issue is the appeal of secondary normative legal acts of the National Police.*

*When external problems refers to the legal regulation of service in the organs of the National Police, certification and re-certification of personnel and lustration. Their study leads to draw attention to the administrative review of cases on the service in the organs of the National Police of Ukraine.*

*It is emphasized that the search for scientific answers to the above questions is part of realization of those expectations that society imposes on the national police and the implementation of their tasks.*

**Keywords:** National Police of Ukraine, litigation, administrative proceedings, appeals, certification of police officers.