

Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

О. В. Бударний

**ОРГАНИ І ПОСАДОВІ ОСОБИ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ
ЯК СТОРОНА У СПРАВАХ,
ЩО РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ
АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ**

Монографія

Харків
«Право»
2019

УДК 347.998.85:351.741(477)
Б90

*Рекомендовано до опублікування вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 16 від 21 червня 2019 р.)*

Рецензенти:

Р. В. Миронюк – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпровського державного університету внутрішніх справ;

А. М. Школик – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету ім. Івана Франка

Бударний О. В.

Б90 Органи і посадові особи Національної поліції як сторона у справах, що розглядаються адміністративними судами : монографія / О. В. Бударний. – Харків : Право, 2019. – 168 с.

ISBN 978-966-937-663-3

У монографії досліджено проблемні питання, що пов'язані з розглядом в адміністративних судах справ, де стороною є органи та посадові особи Національної поліції України. Визначено категорії вказаних справ та окреслено шляхи вирішення проблемних питань, що виникають під час їх розгляду, розроблено й надано науково обґрунтовані пропозиції з удосконалення правової регламентації відносин, що виникають у зв'язку з розглядом даної категорії справ адміністративними судами. Докладно охарактеризовано правовий статус органів і посадових осіб Національної поліції України як сторони у справах, що розглядаються адміністративними судами. Визначено напрями його вдосконалення.

Адресовано викладачам, молодим науковцям, ад'юнктам, аспірантам, курсантам, студентам і слухачам закладів вищої освіти. Може стати у пригоді співробітникам органів Національної поліції, системи Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України, прокурорам та суддям.

УДК 347.998.85:351.741(477)

ISBN 978-966-937-663-3

© Бударний О. В., 2019
© Видавництво «Право», 2019

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

- АРК – Автономна Республіка Крим
ВАСУ – Вищий адміністративний суд України
ВСУ – Верховний Суд України
ВС – Верховний Суд
ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини
Закон про внесення змін до процесуальних кодексів – Закон України
«Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів»
Закон про Національну поліцію – Закон України «Про Національну поліцію»
Закон про очищення влади – Закон України «Про очищення влади»
КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України
КЗпПУ – Кодекс законів про працю України
КПКУ – Кримінальний процесуальний кодекс України
КСУ – Конституційний Суд України
КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення
МВСУ – Міністерство внутрішніх справ України
ЦПКУ – Цивільний процесуальний кодекс України

ВСТУП

Роль та значення Національної поліції в умовах перехідного періоду в історії українського державотворення є надзвичайно важливими для становлення інституцій нового демократичного суспільства. Це обумовлюється не лише необхідністю охорони правопорядку в контексті політичних потрясінь, а й загалом зміною акцентів у діяльності поліції з обслуговування інтересів держави на служіння народу. Події останніх років продемонстрували, що трансформаційні процеси у вказаній сфері продовжуються, тому це зумовило актуальність цього дослідження.

Останнім часом відбулося переформатування особового складу Національної поліції України, змінено принципи та стандарти діяльності вказаного правоохоронного органу, оновлено нормативно-правову базу, яка регламентує його діяльність. Це, з одного боку, призвело до появи нових категорій адміністративно-правових спорів, пов'язаних із проходженням служби в Національній поліції України, переглядом рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб Національної поліції на відповідність стандартам їхньої діяльності тощо, та, з другого боку, до зміни правового статусу вказаного суб'єкта владних повноважень. Незважаючи на широкий суспільний резонанс зазначених нововведень, широке коло питань у цій сфері правовідносин фактично залишається недослідженим у науці адміністративного права. Крім того, в процесі функціонування адміністративної юстиції сформувалася низка проблемних питань теоретичного й прикладного характеру, які виникають під час розгляду адміністративних справ, стороною в яких є органи і посадові особи Національної поліції України, та які потребують свого ґрунтовного вивчення.

Ураховуючи вищевказані обставини, ця робота набуває особливої теоретичної та прикладної значущості й спрямована на вирішення багатьох, перш за все практичних проблем, які виникають у процесі розгляду в адміністративних судах справ, де стороною є органи чи посадові особи Національної поліції України.

Слід зазначити, що автор монографії має власний досвід проходження служби у лавах Національної поліції та в органах прокуратури, а також безпосередній досвід процесуальної участі як сторони при розгляді судами адміністративних справ за участю Національної поліції. При цьому адміністративними судами, у тому числі Верховним Судом, на цей час вже сформовано певну практику розгляду саме таких справ з винесенням відповідних процесуальних рішень.

Основну увагу в роботі привертають питання правового статусу органів і посадових осіб Національної поліції України, принципи діяльності вказаного органу державної влади, детальне дослідження окремих категорій адміністративних спорів за участю Національної поліції, які знаходяться на розгляді адміністративних судів, а також пошук вирішення проблемних питань законодавчого регулювання діяльності вказаного органу охорони правопорядку. Правовий статус органів і посадових осіб Національної поліції України як сторони у справах, що розглядаються адміністративними судами, варто висвітлювати у двох аспектах: матеріально-правовому (сукупності повноважень та обов'язків вказаних суб'єктів, які закріплені в матеріальному адміністративному праві) та процесуальному (сукупності прав та обов'язків вказаних суб'єктів, якими вони володіють як сторона адміністративного судового процесу). Вказаний статус суттєво залежить від обсягу наявних у органів та посадових осіб Національної поліції повноважень та обов'язків у матеріальному праві (матеріально-правового аспекту правового статусу). Якщо вказані суб'єкти є обмеженими в матеріально-правовій сфері, то і реалізація їхнього процесуального статусу, відповідно, також обмежується.

Іншим важливим у цьому контексті є питання принципів діяльності Національної поліції, адже принципи визначають світло, кут зору, під яким має тлумачитися уся система норм права про Національну поліцію. У роботі розглянуті принципи, що закріплені вітчизняним законодавством про Національну поліцію, та виявлені проблемні питання, які існують у вказаній сфері. Зокрема, детальному аналізу піддається принцип верховенства права як принцип діяльності органів та посадових осіб Національної поліції.

Окремого висвітлення у монографії набули проблемні питання, які виникають у процесі розгляду адміністративними судами різноманітних категорій справ, стороною в яких є орган чи посадова особа Національної поліції, а також пропозиції з удосконалення правового статусу органів і посадових осіб Національної поліції. Запропоновані зміни до чинного законодавства спрямовані на усунення колізій, а також на підвищення ефек-

тивності діяльності Національної поліції, критерієм успішності якої автором визнається перш за все рівень забезпечення та захисту прав людини в Україні.

Автор висловлює щирю вдячність і глибоку повагу: своєму науковому керівнику, доктору юридичних наук, доценту Д. В. Лученку – за підтримку, спрямування наукового пошуку та безцінні поради; ректору Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктору юридичних наук, професору, академіку НАПрН України В. Я. Тацію, першому проректору Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктору юридичних наук, професору, академіку НАПрН України Ю. П. Битяку та проректору з наукової роботи, доктору юридичних наук, професору, академіку НАПрН України А. П. Гетьману – за підтримку, безцінні поради і надану можливість реалізувати власний потенціал у науковому пошуку; рецензентам монографії – доктору юридичних наук, професору Дніпровського державного університету внутрішніх справ Р. В. Миронюку, кандидату юридичних наук, доценту Львівського національного університету імені Івана Франка А. М. Школику за цінні поради й конструктивну критику, які сприяли удосконаленню роботи; колективу кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого та її керівнику – професору В. М. Гарашуку – за плідні дискусії, підтримку та коментарі, надані під час підготовки монографії; своїм батькам, дружині Віталії та моїм п'ятьом дітям – за терпіння, підтримку й надихнення, колегам із суддівського корпусу, співробітникам Національної поліції, органів прокуратури, науковцям, а також усім, хто був причетний до опублікування цієї монографії.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Теоретико-правові основи дослідження участі органів і посадових осіб Національної поліції у справах, що розглядаються адміністративними судами

Розгляд змістовних питань цього дослідження необхідно розпочати з аналізу доктринальних напрацювань за вказаною темою. Це дозволить визначити стан розробленості проблеми участі органів і посадових осіб Національної поліції в адміністративному судочинстві й виявити питання, які потребують уваги, а також з'ясувати, наскільки ефективними й доцільними є існуючі розробки та пропозиції до законодавства.

Аналіз наукових джерел, на нашу думку, слід поділити на декілька етапів. Спочатку в роботі досліджуватимуться наукові праці, що стосуються участі органів і посадових осіб Національної поліції, міліції та органів внутрішніх справ у різноманітних судових провадженнях. Далі приділимо увагу роботам українських адміністративістів, присвячених загальним питанням адміністративного процесу, провадженням у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарним провадженням стосовно працівників органів внутрішніх справ тощо.

Такий аналіз, як уявляється, дозволить, з одного боку, розглядати судові справи за участю органів і посадових осіб Національної поліції в контексті загальних проблем адміністративного судового процесу й вирішувати їх такими чином, щоб вони не суперечили засадам і принципам, на яких побудований розгляд адміністративних справ, а з другого – надасть можливість виявити матеріально-правову специфіку судових справ, стороною в яких виступає орган чи посадова особа Національної поліції.

Слід зазначити, що проблематика функціонування органів внутрішніх справ в Україні неодноразово привертала увагу науковців¹. Проте ми не маємо на меті проаналізувати весь спектр цих публікацій, а зосередимось саме на працях, які є дотичними до теми монографічного дослідження. Ідеться, зокрема, про роботи С. М. Брайченка², В. В. Донського³, М. В. Завального⁴, Р. В. Миронюка⁵, Р. С. Мкртчяна⁶, А. В. Шалагінової⁷ та ін. У свою чергу, загальні питання адміністра-

¹ Див.: Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : навч. посіб. 3-тє вид., доопр. / В. І. Олефір, С. Ф. Константинов, С. Г. Братель та ін. ; за заг. ред. В. В. Коваленка. Київ : КНТ, 2011. 512 с.; Алфьорова Т. М. Забезпечення прав і свобод в адміністративно-юрисдикційній діяльності державної автомобільної інспекції МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 18 с.; Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя. Харків : Право, 2013. 424 с.; Дисциплінарно-деліктне право України : навч. посіб. / Т. С. Аніщенко, Ю. А. Берлач, Д. С. Бондаренко та ін. ; за заг. ред. Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова ; Запоріз. нац. ун-т. Київ : Ін Юре, 2016. 464 с.; Завальний М. В. Адміністративно-деліктне провадження, що здійснюється органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2008. 19 с.; Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.; Миронюк Р. В. Особливості процедури оскарження рішення щодо застосування дисциплінарного стягнення до працівника органів внутрішніх справ. *Порівнял.-аналіт. право*. 2014. № 5. С. 278–281; Мкртчян Р. С. Провадження у справах щодо оскарження рішень підрозділів ДАІ МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 211 с.; Шевчук С. В. Люстрація та ретроактивна справедливість: європейські стандарти захисту прав людини при переході до демократичного правління. *Юрид. журн.* 2006. URL: <http://www.justinian.com-ua/article.php?id=2140>.

² Брайченко С. М. Щодо системи нормативно-правового регулювання застосування міліцією заходів адміністративного примусу. *Форум права*: електрон. наук. вид. 2012. № 3. С. 62–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_3_12 (дата звернення: 17.02.2018).

³ Донський В. В. Особливості кваліфікації праворушень, вчинених працівниками ОВС у сфері безпеки дорожнього руху. *Legea și Viața*. 2011. № 2. С. 43–51.

⁴ Завальний М. В. Адміністративно-деліктне провадження, що здійснюється органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2008. 19 с.

⁵ Миронюк Р. В. Особливості процедури оскарження рішення щодо застосування дисциплінарного стягнення до працівника органів внутрішніх справ. *Порівнял.-аналіт. право*. 2014. № 5. С. 278–281.

⁶ Мкртчян Р. С. Правові і організаційні заходи вдосконалення інституту оскарження рішень підрозділів ДАІ МВС України. *Адмін. право і процес*. 2015. № 1. С. 65–72; Його ж. Провадження у справах щодо оскарження рішень підрозділів ДАІ МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 211 с.

⁷ Шалагінова А. В. Щодо питань законодавчого регулювання звернення органів внутрішніх справ України до адміністративного суду. *Вісн. Вищ. ради юстиції*. 2011. № 1. С. 149–157.

тивного процесу, які є важливими для нашого дослідження, представлені у працях І. В. Бойко¹, Е. М. Демського², Т. О. Коломоєць³, Д. В. Луценка⁴, Н. Б. Писаренко⁵, Т. І. Фулей⁶ та ін.

Так, розпочати вказаний огляд доцільно з дослідження А. В. Шалагінової, де аналізується питання звернення органів внутрішніх справ до адміністративних судів. Вона вказує, що органи внутрішніх справ України мають особливу компетенцію у сфері державного управління та виконують специфічні функції на відміну від інших державних органів. Зокрема, на органи внутрішніх справ покладено функції участі у здійсненні внутрішніх і зовнішніх відносин держави, спрямованих на забезпечення законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і законних інтересів громадян⁷.

¹ Бойко І. В. Застосовність статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод при розгляді справ про адміністративні правопорушення. *Вісн. Нац. акад. прав. наук України*. 2016. №2 (85). С. 59–71.

² Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

³ Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 559 с.

⁴ Луценко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія. Харків : Право, 2017. 440 с.; Його ж. Механізм оскарження в адміністративно-правових відносинах: погляд крізь призму прецедентів Страсбурзького суду. *Держ. буд-во і місц. самоврядування*. 2016. Вип. 28. С. 116–128; Його ж. Окремі проблеми законодавчого регулювання процедури судового оскарження в адміністративно-деліктній сфері. *Вісн. Акад. прав. наук України*. 2013. №1. С. 156–166; Його ж. Очищення влади (люстрація): погляд крізь практику Вищого адміністративного суду України. *Право України*. 2016. №8. С. 71–78; Його ж. Право Ради Європи як орієнтир розвитку механізмів оскарження актів публічної влади. *Адаптація законодавства України до права Європ. Союзу*. 2016. №1. С. 125–133; Його ж. Про європейський правовий досвід у розвитку інституту оскарження в адміністративному праві. *Проблеми законності*. Харків, 2012. Вип. 120. С. 134–142.

⁵ Писаренко Н. Б. До питання про особливості формування вітчизняної концепції адміністративного процесу. *Адмін. право і процес*. 2015. №3. С. 202–216; Її ж. Застосовність гарантій права на справедливий суд в адміністративному судочинстві: практика Європейського суду з прав людини і українські реалії. *Вісн. Нац. акад. прав. наук України*. 2016. №3 (86). С. 214–228.

⁶ Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві : наук.-метод. посіб. для суддів. 2-ге вид., випр., допов. Київ, 2015. 128 с.

⁷ Шалагінова А. В. Щодо питань законодавчого регулювання звернення органів внутрішніх справ України до адміністративного суду. *Вісн. Вищ. ради юстиції*. 2011. №1. С. 149–157.