



УДК 342.951:351.741(477):001.5

## ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВА КАК КРИТЕРИИ ПРАВОМЕРНОСТИ ДЕЙСТВИЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

Александр БУДАРНЫЙ,

соискатель кафедры административного права  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Аннотация

Статья посвящена исследованию значения основополагающих принципов права в деятельности Национальной полиции Украины. Автор демонстрирует особую роль принципов верховенства права, законности, а также других принципов права в определении правомерности действий Национальной полиции Украины, сосредотачивает внимание на ошибках в толковании указанных правовых идей, а также обращает внимание на необходимость устранения коллизий, которые существуют в сфере законодательного регулирования принципов деятельности Национальной полиции. Также в работе обращается внимание на необходимость учитывать в правотворческой и правоприменительной деятельности Национальной полиции выводов Верховного Суда Украины по применению норм права.

**Ключевые слова:** Национальная полиция Украины, административное судопроизводство, принципы права, верховенство права, законность.

### FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF LAW AS THE CRITERION OF LAWFUL ACTIONS OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

A. BUDARNYY,

Applicant of the administrative law department of Yaroslav Mudryi National Law University

### Summary

The article is devoted to the investigation of the role of the fundamental principles of law in the activity of the National Police of Ukraine. The author demonstrates the special role of the rule of law, legality, and other legal principles in determining the legitimacy of the actions of the National Police of Ukraine, concentrates on the mistakes in the interpretation of these legal ideas, and draws attention to the need to eliminate conflicts that exist in the sphere of legislative regulation of the principles of National Police activity. Also in the work attention is drawn to the need to take into account in the law-making and law enforcement activities of the National Police the findings of the Supreme Court of Ukraine on the application of the rules of law.

**Key words:** National Police of Ukraine, administrative legal proceedings, principles of law, rule of law, legality.

**Постановка проблемы.** Важную роль в построении демократического, правового государства играет правомерная деятельность государственного аппарата, которая полностью подчинена правовым нормам и исключает какое-либо посягательство на права человека со стороны государства. Но более детальное исследование подобных вопросов приводит к выводу о том, что одного лишь четкого следования государством правилам, прописанным в нормах права, недостаточно для утверждения истинного демократического правопорядка. Этим сложным целям также способствует руководство государством в своей деятельности основополагающими правовыми принципами. Более того, такое следование также не должно быть формальным, а учитывать саму сущность правовых идей, правильное понимание принципов со стороны чиновников. И, безус-

ловно, данные положения являются актуальными для правоохранительной системы, правомерность деятельности которой является наиболее ярким индикатором действия в государстве принципа верховенства права.

**Цель статьи.** Таким образом, целью данной работы является исследование принципов права в деятельности Национальной полиции Украины, а также решение ключевых юридических коллизий, которые существуют в сфере законодательного регулирования полномочий Национальной полиции Украины.

**Изложение основного материала исследования.** Принципы деятельности Национальной полиции играют очень важную роль в построении демократической полицейской модели в Украине, ведь принципы определяют свет, угол зрения, под которым должна толковаться вся система норм права о

Национальной полиции. С.П. Погребняк указывает, что основополагающие принципы определяют содержательный характер системы права и направления ее дальнейшего развития, выполняя, таким образом, системообразующую и системоуправляющую функции [1, с. 32]. Принципы имеют аксиоматический приоритет над другими нормами права. Эта черта принципов активно используется при толковании норм права, а сами принципы в таком случае выполняют интерпретационную функцию [1, с. 33], в том числе при осуществлении правосудия.

Раздел II Закона Украины «О Национальной полиции» закрепляет такую систему принципов деятельности этого государственного органа: 1) верховенство права; 2) соблюдение прав и свобод человека; 3) законность; 4) открытость и прозрачность; 5) политическая нейтральность; 6) взаимодействие



с населением на партнерских началах; 7) непрерывность [2]. В этой системе отдельные группы принципов имеют разную направленность. Так, принципы взаимодействия с населением на партнерских началах, а также принцип непрерывности определяют, по нашему мнению, основы взаимодействия полиции и общества. Принцип открытости и прозрачности, в свою очередь, является процессуальным требованием к деятельности полиции.

Но особую роль в этом перечне следует отнести принципам верховенства права, соблюдения прав и свобод человека, а также законности, так как они являются содержательными требованиями к деятельности полиции, через которые должны толковаться нормы о полномочиях и обязанностях полиции, интерпретироваться порядок их осуществления. Иными словами, эти принципы могут выступать критериями оценки правомерности действий полиции. Принцип политической нейтральности является в этом аспекте отдельным проявлением принципа недискриминации как общего принципа права и запрещает органам и должностным лицам Национальной полиции Украины дискриминировать индивидов с их политическими убеждениями, в том числе и отказывать в помощи, не реагировать на обращения и тому подобное.

Теоретический анализ демонстрирует, что приведенная система принципов является не вполне логичной и согласованной. Верховенство права (ст. 6 Закона Украины «О Национальной полиции») понимается как принцип, согласно которому человек, его права и свободы признаются наивысшими ценностями и определяют содержание и направленность деятельности государства. Кроме того, верховенство права законодатель связывает с применением практики Европейского суда по правам человека. Все эти формулировки фактически дублируются в ч.ч. 1-2 ст. 8 Кодекса административного судопроизводства Украины (далее – КАС Украины) [3].

Одновременно с этим и доктрина [4–7], и европейские документы исходят из более широкого понимания верховенства права. Например, С.П. Погребняк отмечает, что верховенство права имеет формальный и ма-

териальный аспекты, которые состоят из следующих требований: 1) существование системы права как совокупности норм; 2) эти нормы права должны быть понятными; 3) эти нормы права должны быть доступными (то есть обнародованными) и обычно не имеют обратной силы; 4) право должно быть разумно стабильным, а правотворчество – последовательным; 5) должна существовать устойчивая реализация норм права, которая поддерживается гарантией их единообразного применения; 6) нормы права должны соответствовать стандартам основных прав и свобод человека и гражданина; 7) нормы права должны отвечать общим принципам права, другим принципам естественного права [1, с. 163]. Похожие системы требований, которые составляют принцип верховенства права, можно встретить и в работах других ученых [8; 9].

В Докладе о верховенстве права Комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) 2011 говорится о таких составляющих верховенства права:

- 1) законность, включая прозрачный, подотчетный и демократический процесс введения в действие требований права;
- 2) правовая определенность;
- 3) запрет произвола;
- 4) доступ к правосудию, который осуществляется независимыми и беспристрастными судами, включая те, которые осуществляют судебный надзор за административной деятельностью;
- 5) соблюдение прав человека;
- 6) запрет дискриминации и равенство перед законом [10].

В новом рамочном документе Европейского Союза по укреплению верховенства права от 2014 года предлагается похожий перечень принципов: законность, включая ту законность, которая охватывает прозрачный, подотчетный, демократический и плюралистический процесс принятия законов, правовая определенность, запрет произвола исполнительной власти, независимые и беспристрастные суды, эффективный судебный пересмотр с учетом уважения фундаментальных прав и равенства перед законом [11].

Наконец, принцип верховенства права, точнее его проявления и элементы, постоянно упоминается в практике

ЕСПЧ. Д.В. Лученко на многочисленных примерах показывает, что хотя ЕСПЧ не предлагает исчерпывающего перечня принципов, которые образуют верховенство права, Суд приводит и анализирует немало конкретных требований, которые согласно верховенству права следующие: законность, окончательность судебных решений, выполнимость судебных решений, обеспечение надлежащих юридических способов защиты прав и тому подобное [12]. Отдельно отметим, что практика ЕСПЧ составляет источник права в Украине, и следовательно, приведенное понимание верховенства права в прецедентной практике Суда должно применяться и в национальном праве. Кроме того, Соглашение об ассоциации Украины и ЕС гласит, что верховенство права есть европейской правовой ценностью, к утверждению которой стремится Украина [13].

Итак, можно сделать вывод, что содержание принципа верховенства права шире, чем это следует из буквального толкования ст. 6 Закона о Национальной полиции. Учитывая статус практики ЕСПЧ и исходя из общей формулировки ч. 1 ст. 8 Конституции Украины, административные суды, оценивая решения, действия или бездействие органов и должностных лиц Национальной полиции, могут применять принцип верховенства права именно в приведенном более широком смысле.

В статье 7 Закона о Национальной полиции содержание принципа соблюдения прав и свобод человека сводится к следующим положениям: 1) обязанность полиции защищать права человека; 2) ограничение прав допускается только по основаниям и в порядке, определенных Конституцией и законами Украины, по крайней необходимости и в объеме, необходимом для выполнения задач полиции, а осуществление мер, ограничивающих права и свободы человека, должно быть немедленно прекращено, если цель применения таких мероприятий достигнута или нет необходимости дальнейшего их применения, то есть, говоря языком ЕСПЧ, ограничение должно быть пропорциональным; 3) запрет пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания; 4) запрет дискриминации.



Этот принцип следует рассматривать как обязанность органов и должностных лиц защищать права человека, в том числе когда речь идет об их дискреционных полномочиях. Одновременно с этим стоит отметить, что эта обязанность является составной верховенства права, но эти принципы не являются явлениями одного порядка.

Принцип законности в деятельности полиции закреплен в ст. 8 Закона о Национальной полиции. Упомянутая статья предусматривает, что полиция действует исключительно на основании, в пределах полномочий и способом, которые определены Конституцией и законами Украины. Полицией запрещено выполнять преступные или явно незаконные распоряжения и приказы. Приказы, распоряжения и поручения вышестоящих органов, руководителей, должностных и служебных лиц, служебная, политическая, экономическая или иная целесообразность не могут быть основанием для нарушения полицейским Конституции и законов Украины.

Этот принцип следует рассматривать в контексте ч. 2 ст. 19 Конституции Украины, согласно которой органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины. Стоит также упомянуть, что согласно ст. 24 Закона о Национальной полиции выполнения других (дополнительных) полномочий может быть возложено на полицию исключительно законом. Эта норма является предохранителем против установления подзаконными актами, в том числе приказами Министра внутренних дел, дополнительных или экстраординарных полномочий, которые не были одобрены парламентом, как органом народного представительства, путем принятия соответствующего закона.

Одновременно с этим законность также является составной верховенства права и не сводится к вышеперечисленным аспектам. Д.В. Лученко, анализируя практику ЕСПЧ, указывает на три момента в понимании судом законности в контексте верховенства права.

Во-первых, законность является элементом верховенства права. Как

отмечает Ю.П. Бытяк, противопоставление принципов законности и верховенства права является не просто неправильным, а искажающим смысл верховенства права.

Во-вторых, законность в понимании ЕСПЧ не следует воспринимать чисто формально (как наличие законодательного предписания, направленного на урегулирование определенной жизненной ситуации). Связь законности с верховенством права обуславливает определенное «качество» закона, воплощение в нем остальных требований, вытекающих из верховенства права. К требованиям «качества» закона относится, в частности, пропорциональность вмешательства государства в регулирование общественных отношений.

В-третьих, принцип законности охватывает и материальную, и процессуальную сторону. Это означает в том числе, что административные акты могут проверяться на предмет их законности как в аспекте материального права (законность акта по существу), так и в аспекте процедуры принятия акта (законность акта по процедуре).

Приведенные выше проблемы обуславливают потребность обратиться к вопросу соотношения принципов, закрепленных в разделе II Закона о Национальной полиции, и принципов, предусмотренных в ч. 3 ст. 2 КАС Украины. Напомним, что согласно ч. 3 ст. 2 КАС Украины по делам относительно обжалования решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий административные суды проверяют, приняты (совершены) ли они: 1) на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины; 2) с использованием полномочия с целью, с которой это полномочие предоставлено; 3) обоснованно, то есть с учетом всех обстоятельств, имеющих значение для принятия решения (совершения действия); 4) беспристрастно; 5) добросовестно; 6) благоразумно; 7) с соблюдением принципа равенства перед законом, предотвращая все формы дискриминации; 8) пропорционально, в частности с соблюдением необходимого баланса между любыми неблагоприятными последствиями для прав, свобод и интересов лица и целями, на достижение которых направлено это

решение (действие); 9) с учетом права лица на участие в процессе принятия решения; 10) своевременно, то есть в течение разумного срока.

Как видим, в значительной мере принципы, которые закреплены или вытекают из раздела II Закона о Национальной полиции, и принципы, закрепленные в ч. 3 ст. 2 КАС Украины, пересекаются. Одновременно с этим, например, принципы благоразумия или добросовестности в Законе о Национальной полиции не упоминаются. Поэтому возникает вопрос, должны ли органы и должностные лица учитывать эти принципы в своей деятельности, в частности использовать предоставленные им полномочия или осуществлять собственные обязанности с учетом этих принципов. По нашему мнению, на этот вопрос следует ответить утвердительно.

Административные суды пересматривают и оценивают решения, действия или бездействие органов и должностных лиц Национальной полиции, осуществляя относительно указанных субъектов судебный контроль. Признание незаконным или отмена определенного акта, побуждение субъектов властных полномочий к совершению определенных действий направлено не только на решение, действия или бездействие, которые стали предметом публично-правового спора между частным лицом и носителем публичной власти. Судебные решения в подобных делах должны иметь также эффект относительно всей правотворческой или правоприменительной практики субъекта властных полномочий. Таким образом, если в решениях административных судов, вступивших в законную силу, указывается на то, что в определенных ситуациях органы или должностные лица Национальной полиции действовали в нарушение принципов, закрепленных в ч. 3 ст. 2 КАС Украины, то эти органы или должностные лица в дальнейшем должны учитывать эти решения в своей деятельности.

Обязанность учитывать результаты судебного контроля приобретает формализацию, когда речь идет о правовых позициях Верховного Суда Украины. Как известно, в соответствии с ч. 1 ст. 244-2 КАС Украины заключение Верховного Суда Украины относитель-



но применения нормы права, изложенное в его постановлении, принятом по результатам рассмотрения дела по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 2 части первой статьи 237 КАС Украины (неодинакового применения судом (судами) кассационной инстанции одних и тех же норм материального права, повлекшее принятие разных по содержанию судебных решений в одинаковых правоотношениях, а также неодинакового применения судом кассационной инстанции одних и тех же норм процессуального права – при обжаловании судебного решения, которое препятствует дальнейшему производству по делу или которое принято с нарушением правил подсудности дел или установленной законом юрисдикции административных судов), является обязательным для всех субъектов властных полномочий, которые применяют в своей деятельности нормативно-правовой акт, содержащий соответствующую норму права.

Таким образом, вывод по применению норм права, изложенных в постановлении Верховного Суда Украины, должен учитываться другими судами общей юрисдикции при применении таких норм права. Но стоит помнить, что суд вправе отступить от правовой позиции, изложенной в выводах Верховного Суда Украины, с одновременным приведением соответствующих мотивов необходимости такого отступления.

**Выводы.** Следовательно, правовые позиции, сформулированные при пересмотре Верховным Судом административных дел по искам против органов и должностных лиц Национальной полиции, являются обязательными для указанных органов, а также и для всех других субъектов, и должны применяться ими в будущем во всех аналогичных ситуациях. С учетом того, что после вступления в силу изменений в Конституции Украины в части правосудия высшие специализированные суды подлежат ликвидации, а их функции передаются соответствующим судебным палатам Верховного Суда Украины, чья численность существенно увеличивается, можно прогнозировать, что количество таких обязательных правовых позиций будет стремительно расти. Одновременно органы и должностные лица Национальной полиции

Украины обязаны в своей деятельности применять принцип верховенства права, исходя из более широкого толкования, которое содержится в прецедентной практике ЕСПЧ, правовой доктрине, а также в докладе о верховенстве права Венецианской комиссии.

#### Список использованной литературы:

1. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): Монографія / С.П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – 240 с.

2. Про національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – №40-41. – С. 1970, стаття 379.

3. Кодекс адміністративного судочинства України прийм. Верхов. Радою України 6 лип. 2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

4. Головатий С.П. «Верховенство закону» versus «Верховенство права»: філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм / С.П. Головатий // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2. – С. 96.

5. Вовк Д.О. Проблеми визначення та дії принципу верховенства права / Д.О. Вовк // Право України. – 2003. – № 11. – С. 127.

6. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія / А.А. Пухтецька ; відп. ред. В.Б. Авер'янов. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2010. – 140 с.

7. Туорі К. Спільне у сутності верховенства права і правової держави / К. Туорі // Філософія права і загальна теорія права. – 2013. – № 1. – С. 24–28.

8. Козюбра М.І. Верховенство права: українські реалії та перспективи / М.І. Козюбра // Право України. – 2010. – № 3. – С. 6–18.

9. Петришин О.В. Верховенство права у системі правового регулювання суспільних відносин / О.В. Петришин // Право України. – 2010. – № 3. – С. 24–35.

10. Доклад о верховенстве права: утвержденный Венецианской комиссией на 86-й пленарной сессии (Венеция, 25-26 марта 2011 года) [Электронный ресурс] // Европейская

комиссия за демократию через право. – 2011. – Режим доступа к ресурсу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-rus).

11. EU Framework to strengthening the Rule of Law [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа до ресурсу : [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_-2014\\_158\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_-2014_158_en.pdf)

12. Лученко Д.В. Право Ради Європи як орієнтир розвитку механізмів оскарження актів публічної влади / Д.В. Лученко // Адаптація законодавства України до права Європейського Союзу. – 2016. – № 1. – С. 125–133.

13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – С. 83.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Бударный Александр Владимирович** – соискатель кафедры административного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Budarnyy Aleksandr Vladimirovich** – Applicant of the administrative law department of Yaroslav Mudryi National Law University

*budarnyyav@gmail.com.*