

**ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ
«АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ ВІДБОРУ ОСІБ
НА СЛУЖБУ В НАЦІОНАЛЬНУ ПОЛІЦІЮ УКРАЇНИ»**

Метою статті є надати авторське визначення поняттю «адміністративно-правова охорона та захист відбору осіб на службу в Національну поліцію України». Зокрема, у статті на основі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України запропоновано авторське визначення поняття «адміністративно-правова охорона та захист відбору осіб на службу в Національну поліцію України». З'ясовано, що об'єктом адміністративно-правової охорони відбору осіб, які уперше приймаються на службу в Національну поліцію України (НПУ), є суспільні відносини з приводу реалізації громадянами України права бути прийнятими на службу в поліцію на конкурсній основі та діяльності державних інституцій, що провадять відбір. Охорона цих відносин відображена у нормативно-правових актах у формі: заборон, приписів, санкцій тощо, які мають на меті уникнення негативних станів, як права бути прийнятими на службу в поліцію, так і виконання обов'язків із проведення конкурсу. Визначено, що під адміністративно-правовою охороною відбору осіб, які вперше приймаються на службу в НПУ, ми пропонуємо розуміти закріплення у нормативно-правових актах норм права, направлених у сфері відбору до поліції на недопущення негативного: запобігання правопорушенням, зокрема проступкам; збереження умов поведінки учасників правовідносин; відновлення і усунення перешкод у здійсненні права прийняття на службу в НПУ та виконанні обов'язків із проведення конкурсу уповноваженими державними інституціями. Встановлено, що чинне законодавство передбачає шляхи захисту кандидатом своїх прав – звернення до адміністративного суду або/та до вищого органу або посадової особи, а також розгляд суті скарги в суді чи керівництвом, включно з перевіркою під час дисциплінарного провадження. Відповідно, під адміністративно-правовим захистом відбору осіб, які вперше приймаються на службу в НПУ, розуміємо суспільні відносини з відновлення порушеного права прийняття на службу в НПУ або обов'язку проведення конкурсу уповноваженими державними інституціями, а також усунення перешкод під час його здійснення засобами адміністративного права.

***Ключові слова:** охорона, захист, адміністративно-правова охорона, відбір, кандидати, Національна поліція України.*

The purpose of the article is to provide the author's definition of the concept of administrative and legal protection and protection of the selection of persons for service in the National Police of Ukraine. Thus, in the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the author defines the concept of administrative and legal protection and protection of the selection of persons for service in the National Police of Ukraine. It has been found out that the object of administrative and legal protection for the selection of first-time recruiters in the NPS is public relations regarding the realization by citizens of Ukraine of the right to be admitted to the police on a competitive basis and the activities of the state institutions that carry out the selection. The protection of these relations is reflected in the legal acts in the form of prohibitions, prescriptions, sanctions, etc., aimed at avoiding negative conditions, as the right to be admitted to the police service and to perform the duties of conducting the competition. It is determined that under the administrative and legal protection of

the selection of persons who are first enlisted in the NPS, we propose to understand the consolidation in normative legal acts of the norms of the law directed in the sphere of selection to the police for the prevention of negative: including the prevention of offenses, incl. misconduct; preservation of conditions of behavior of participants of legal relations; restoration and elimination of obstacles in the exercise of the right to be admitted to the NPS and fulfillment of the competition responsibilities by authorized state institutions. It is established that the current legislation provides for ways of protecting a candidate's rights by applying to an administrative court or/and a higher body or official, as well as to reviewing the merits of a complaint in a court or management, including review during disciplinary proceedings. Thus, under the administrative and legal protection of the selection of first-time enrollees in the NPS, we understand public relations in restoring the violated right to be employed in the NPS or the obligation to hold a competition by authorized state institutions, as well as removing obstacles in its implementation by means administrative law.

Key words: *protection, protection, administrative and legal protection, selection, candidates, National Police of Ukraine.*

Вступ. Попри фактичне існування суспільних відносин у сфері відбору до поліції, поняття гарантування відбору в адміністративно-правову науку не введено, хоча адміністративно-правове гарантування в інших сферах суспільного життя було предметом дослідження вчених, а гарантії відбору до поліції існують у законодавстві та застосовуються на практиці. Високе соціальне значення цього питання беззаперечно, адже від нього також залежить формування нової поліції. У зв'язку із цим у статті ми сфокусуємо нашу увагу на розробленні поняття адміністративно-правової охорони та захисту відбору осіб на службу в Національну поліцію України.

Окремі аспекти адміністративно-правового забезпечення відбору осіб до поліції були предметом наукових досліджень таких учених, як: Ю.П. Битяк, С.О. Бондар, Х.З. Босак, В.М. Вац, В.Д. Гончаренко, А.В. Губанов, О.Ю. Дрозд, М.П. Запорожець, В.О. Заросило, А.М. Клочко, М.О. Живко, В.М. Плішкін, В.В. Посметний, О.С. Проневич, Ю.І. Римаренко, О.С. Юнін та інші. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, вченими невиважено мало уваги було приділено питанню адміністративно-правової охорони та захисту відбору осіб на службу в Національну поліцію України.

Постановка завдання. Метою статті є надати авторське визначення поняттю «адміністративно-правова охорона та захист відбору осіб на службу в Національну поліцію України».

Результати дослідження. У правничій літературі широко вживають термін «охорона», але його законодавче визначення відсутнє, а наявні у ньому варіації тлумачення не можуть бути повністю використані нами через їхній специфічний контекст [1]. Неоднаковим є розуміння і тлумачення понять «охорона» та «захист», а також їхнє співвідношення з іншими суміжними категоріями в юридичній літературі. Найбільш дискусійним видається розмежування цих понять. З цього приводу справедливо зазначає О.Л. Коцовська: «У законодавстві відсутнє тлумачення цих понять, тим більше, інколи видається, що законодавець використовує ці терміни в одних випадках як синоніми, в інших – як різні за змістом. Тлумачні словники української мови також не дають чіткого визначення згаданих вище понять і переважно не розмежують їх за змістом і не дають нам відповіді на питання про конкретний зміст і співвідношення понять «охорона» та «захист» [2, с. 270–271].

Стан наукового розроблення понять «охорона» і «захист» є дзеркальним і для адміністративно-правової науки. Не вступаючи у глибоку полеміку щодо цих понять, розглянемо основні позиції щодо феномена адміністративно-правової охорони чи захисту з фокусуванням уваги на пошуку спільного та відмінного. Наприклад, М.В. Шиленко під час дослідження одного з видів адміністративно-правової охорони ототожнює її із захистом [3, с. 1193]. Аналіз дає змогу виділити в його дефініції об'єкт охорони (захисту) – суб'єкт малого підприємництва, а в ролі суб'єкта охорони (захисту) – публічну адміністрацію. О.М. Єщук, на відміну від М.В. Шиленка, вважає, що адміністративно-правова охорона є широким поняттям, вона включає в себе дефініцію адміністративно-правового захисту [4, с. 53]. Аналогічної позиції дотримується також Л.О. Кожура. Остання під категорією «адміністративно-правовий захист» як частиною феномена «адміністративно-правової охорони» розуміє «організаційно-правову діяльність органів публічної адміністрації, яка здійснюється на основі адміністративно-правових норм, підкріплена системою правових гарантій; сутністю якої є забезпечення та захист за допомогою правових засобів прав

осіб від протиправних діянь із притягненням правопорушників до юридичної відповідальності» [5, с. 121]. Авторка робить висновок, що об'єктом адміністративно-правового захисту виступають порушені законні права, свободи та інтереси осіб, а суб'єктами співзвучно М.В. Шиленку називає органи публічної адміністрації.

Розмежовуючою є позиція ще однієї групи вчених. В.В. Галуцько, вивчаючи питання адміністративно-правової охорони та захисту права власності, дійшов такого висновку: «Адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності – це позитивний статичний стан норм права, спрямований на запобігання правопорушенням у сфері власності, забезпечення збереження майна та відновлення і усунення перешкод у його здійсненні. Адміністративно-правовий захист – це динамічні (активні) дії, спрямовані на відновлення порушеного права власності та усунення перешкод під час його здійснення засобами адміністративного права» [6, с. 193–197].

І.М. Риженко, подібно до В.В. Галуцька, розрізняє поняття адміністративно-правового захисту та адміністративно-правової охорони прав підприємців. Вона з цього приводу зазначає: «Захист поширюється не тільки на випадки, коли права особи уже порушені, а охорона починає діяти з моменту прийняття того чи іншого нормативно-правового акта, в якому встановлюються гарантії прав підприємця» [7, с. 188].

Порівняння наведених дефініцій дає змогу виявити їхню схожість і відмінність. Схожі всі дефініції через однакову їхню елементну будову, де присутні об'єкт і суб'єкт. Різниця полягає в тому, що вчені, які розмежовують поняття адміністративно-правового захисту чи охорони, роблять більший акцент на об'єкті, у ролі якого зазначають права, правовий стан або ж суб'єктивне право. На нашу думку, доцільно відрізнити адміністративно-правову охорону від захисту, функціональне призначення яких різне. Аргументом сказаного може бути відома думка в теорії права, яку висловлювала О.Ф. Скакун [8, с. 235–237], за якою охороняти та захищати може один і той самий суб'єкт, наприклад суд, або ж, навпаки, тільки захищати, наприклад адвокат. Натомість об'єкт без охорони не захищається. І дійсно це – апріорі в теорії права. І навіть, якщо хтось наведе контраргумент із площини «де-факто», як-от реальна відсутність охорони, то «де-юре» – залишиться «охорона» за умови її нормативно-правового закріплення. Якщо ж не буде цієї умови, то розглядати питання у правовій площині не має жодного сенсу.

Враховуючи присутність у дефініціях усіх трьох груп учених-адміністративістів таких елементів будови поняття, як об'єкт і суб'єкт, нам убагацькається за можливе продовжувати їхню характеристику щодо адміністративно-правової охорони чи захисту відбору осіб, які вперше приймаються на службу в НПУ, як правовідносин.

Об'єктом адміністративно-правової охорони відбору осіб, які вперше приймаються на службу в НПУ, є суспільні відносини з приводу реалізації громадянами України права бути прийнятими на службу в поліцію на конкурсній основі та діяльності державних інституцій, що провадять відбір. Охорона цих відносин відображена у нормативно-правових актах у формі: заборон, приписів, санкцій тощо, які мають на меті уникнення негативних станів, як права бути прийнятими на службу в поліцію, так і виконання обов'язків із проведення конкурсу. Зокрема, до заборон можемо віднести норму права, яка стосується заборони кандидатам не спілкуватися один з одним на тестуванні. Доцільність існування такої заборони безапеляційна – у протилежному випадку виникне сумнів щодо самостійності складання тесту і не буде відібрано достойного кандидата. Є заборони, які стосуються не тільки кандидата, а й члена поліцейської комісії. Наприклад, повторне призначення на посаду члена поліцейської комісії забороняється.

Законодавство у сфері відбору на службу до НПУ закріплює низку механізмів, спрямованих на недопущення як порушень, так і будь-яких сумнівів під час конкурсу. Зокрема, на рівні закону встановлено можливість відводу чи самовідводу членів поліцейської комісії (у ч. 11 ст. 51 [1]), що дає змогу говорити у разі його застосування про неупередженість поліцейської комісії. Іншими подібного роду механізмами, закріпленими в підзаконних нормативно-правових актах, є такі: ознайомлення з матеріалами відсторонення від тестування; отримання результатів поліграфного опитування; оприлюднення результатів тестування (кількість набраних балів) безпосередньо після його завершення; отримання інформації про переможців конкурсу; тестування у разі документального підтвердження (до завершення конкурсу) поважних причин неявки та тестування з фізичної підготовки після одужання (або повторне виконання вправи). Як бачимо, фактич нормативно-правового втілення заборон, приписів, санкцій і т.п. є охоронним фактором, що, по суті, не повинно ставити під сумнів результати конкурсу.

Суб'єкт – це не тільки спеціально створена державна інституція, що безпосередньо провадить конкурсну процедуру, але й низка інших уповноважених державних органів і посадових

осіб, що беруть участь у відборі. Критерієм віднесення до цієї категорії суб'єктів може бути відповідний обов'язок чи право. Спеціально створена державна інституція – це поліцейська комісія, яка, проводячи відбір, одночасно не допускає сумнів у своїх оцінюваннях кандидата завдяки різним засобам і механізмам.

Наприклад:

– поліцейська комісія використовує під час визначення рівня фізичної підготовки кандидатів технічні прилади для вимірювань. Це дає їй змогу практично точно, достовірно та публічно вимірювати результати, а отже, диспозитивно – об'єктивно;

– випадки погіршення фізичного стану кандидата на момент тестування зумовили існування норми права щодо процедури повторного тестування і т.п.

Отже, наведені приклади дають підстави стверджувати про недопущення таких негативних явищ, як викривлення даних, упередженість, нерівність в умовах задачі фізичних нормативів і т.д., що вказують на характеристики охорони.

Отже, під адміністративно-правовою охороною відбору осіб, які вперше приймаються на службу в НПУ, ми пропонуємо розуміти закріплення у нормативно-правових актах норм права, направлених у сфері відбору до поліції на недопущення негативного: запобігання правопорушенням, зокрема проступкам; збереження умов поведінки учасників правовідносин; відновлення і усунення перешкод у здійсненні права прийняття на службу в НПУ та виконанні обов'язків із проведення конкурсу уповноваженими державними інституціями.

Тепер розглянемо адміністративно-правовий захист відбору.

У теорії права та деліктному законодавстві об'єктом захисту традиційно вважається порушене суб'єктивне право чи обов'язок. Так і у випадку з об'єктом адміністративно-правового захисту відбору осіб, які вперше приймаються на службу в НПУ. Ним є порушене право чи обов'язок у сфері відбору на службу в НПУ, для якого передбачено спеціальний механізм відновлення нормального стану. У чинному законодавстві закріплено норми, що передбачають захист, вони описують різного роду порушення порядку відбору на службу в НПУ.

Норми права, що передбачають захист, закріплено в Конституції України, де встановлено, що права і свободи людини й громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 [10]).

Крім того, передбачено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40 [10]).

На виконання цих конституційних положень КАС України та Законом України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» закріплено можливість оскарження будь-яких рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження, а також рішень, дій (бездіяльності) у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності відповідно.

Наприклад, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС України на спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби поширюється компетенція адміністративних судів, на що наголошувалось Вищим адміністративним судом України. «Цією нормою пояснюється визначальність для формулювання предмета позову у досліджуваній категорії справ, а його обсяг є диспозитивним правом позивача» [11, с. 16]. Предмет позову може стосуватися рішення керівника державного органу, постановленого за результатом проведення іспиту та відбору кандидатів на посаду в публічній службі.

Якщо брати до уваги зазначену позицію суду, виходить, що й юридичні особи публічного права в особі їхніх поліцейських комісій, керівників органів поліції та посадових осіб, служби персоналу органу поліції, де проходить конкурс, ВЛК закладів охорони здоров'я МВС України та інші подібні інституції є представниками влади. Вони здійснюють свою діяльність із відбору на службу до НПУ у межах та у спосіб, визначений законодавством. При цьому низка з них перебуває на державній службі особливого характеру – службі в поліції, а тому під час складання Присяги на вірність Українському народові взяли на себе зобов'язання сумлінно виконувати свої службові обов'язки (ч. 1 ст. 64 [9]).

Отже, кандидат через згадані нормативно-правові акти має право оскарження рішень, дій чи бездіяльності наведених інституцій як суб'єктів публічного права. Можна виділити два основні шляхи такого оскарження. Відповідно до КАС України, якщо в одному випадку за захистом кандидат звертається до адміністративного суду, то у другому – скарга подається в порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду. Скарга в інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність. У порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі по скарзі може бути призначене службове розслідування, до участі в якому допускається і сам автор звернення.

Висновки. Отже, чинне законодавство передбачає шляхи захисту кандидатом своїх прав – звернення до адміністративного суду або/та до вищого органу або посадової особи, а також розгляд суті скарги в суді чи керівництвом, включно з перевіркою під час дисциплінарного провадження. Отже, під адміністративно-правовим захистом відбору осіб, які вперше приймаються на службу в НПУ, розуміємо суспільні відносини з відновлення порушеного права прийняття на службу в НПУ або обов'язок проведення конкурсу уповноваженими державними інституціями, а також усунення перешкод під час його здійснення засобами адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Машугина Е.В. Правовые и организационные основы деятельности полиции Эстонской Республики и ее роль в обеспечении общественной безопасности : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2015. 184 с.
2. Коцовська О.Л. Зміст та сутнісні ознаки адміністративно-правової охорони прав споживачів. *Держава і право*. Вип. 54. 2011. С. 270–277.
3. Шиленко М.В. Поняття адміністративно-правової охорони малого підприємництва. *Форум права*. 2013. № 1. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13smvcmp.pdf>.
4. Єцук О.М. Адміністративно-правова охорона і адміністративно-правовий захист: ціле і частка. *Закон і життя* : міжнародний науково-практичний правовий журнал, м. Кишинів (Молдавія). 2013. Жовтень. С. 49–53.
5. Кожура Л.О. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Серія : ПРАВО. Вип. 35. Ч. I. Т. 2. С. 119–122.
6. Касараба Ю.Я. Адміністративно-правове забезпечення впровадження міжнародно-правових стандартів у діяльність органів міліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 185 с.
7. Риженко І.М. До питання розмежування понять адміністративно-правового захисту та адміністративно-правової охорони прав підприємців. *Право і безпека*. 2009. № 1. С. 184–189.
8. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. 2-е вид. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
9. Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію». *Сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
10. Конституція України від 28 червня 1996 р. Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
11. Цуркан М.І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / ОНЮА. Одеса, 2009. 24 с.