

УДК 342.924

В.Б. ПЧЕЛН, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПЕРЕГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У ПОРЯДКУ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ

***Ключові слова:** адміністративні акти, органи внутрішніх справ, прокурорський нагляд*

В Україні головним обов'язком держави визнається обов'язок утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Закріплюються дані положення у статті 3 Основного Закону [1]. Одним із державних органів, що сприяє державі у здійсненні зазначеного обов'язку є органи внутрішніх справ України (далі – ОВС). Так, стаття 2 Закону України «Про міліцію» серед основних завдань міліції виділяє завдання із забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їх прав і свобод, законних інтересів [2]. Дані завдання вирішуються ОВС за допомогою видання відповідних адміністративних актів. Адміністративні акти ОВС вирішують як внутрішньовідомчі (організаційні) питання, так й здійснюють регулюючий вплив на відповідні суспільні відносини. Як правило, такий вплив носить негативний характер. Він може мати місце, наприклад, при накладенні адміністративного стягнення на правопорушника. Таким чином, при виданні неправомірного адміністративного акта ОВС, порушуються основні засади діяльності нашої держави, постає питання про її неспроможність справлятися зі своїми обов'язками. Для уникнення зазначеної неприємної ситуації в Україні діє механізм забезпечення законності адміністративних актів ОВС. У цьому розумінні ме-

ханізм – це внутрішня будова, система чогонебудь [3, с 665].

У рамках зазначеного механізму виділяють способи забезпечення законності адміністративних актів ОВС. Завданням цієї статті є аналіз такого способу забезпечення законності як перегляд адміністративних актів ОВС, що виникає у зв'язку із здійсненням прокурорського нагляду. Даним питанням займалися такі вчені-адміністративісти як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, І.М. Пахомов та інші. У представленій статті ми зробимо спробу узагальнити та проаналізувати основні положення з питання перегляду адміністративних актів ОВС у порядку прокурорського нагляду, які можна зустріти як у працях вчених так і в діючому законодавстві України.

Прокуратура (від лат. *procurare* – піклуватися, забезпечувати, управляти) – орган держави, який здійснює нагляд за виконанням законів, кримінального переслідування та підтримання обвинувачення у суді [4, с.730]. Стаття 121 Конституції України визначає, що на прокуратуру України як єдину систему покладається здійснення нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами. Прокурорський нагляд – вид діяльності спеціально уповноважених органів державної влади, наділених повноваженнями з виявлення порушень законів, вжиття заходів до поновлення порушених прав громадян та юридичних осіб та притягнення винних осіб до відповідальності [5, с.9].

Спеціальним законом, що регулює діяльність органів прокуратури України, є Закон України «Про прокуратуру» (далі Закон) [6]. Згідно статті 1 зазначеного закону впливає, що прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням ОВС або їх посадовими особами законів України здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами. Стат-

тя 4 Закону гласить, що діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина. У статті 6 Закону зазначено, що прокуратура здійснює нагляд за діяльністю ОВС (посадових осіб), результатами якої є видання адміністративних актів, відповідно до принципу додержання Конституції України та чинних на території республіки законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів. Органи прокуратури у межах своєї компетенції захищають права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак. При виявленні протиправних адміністративних актів ОВС органи прокуратури вживають заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення. Згідно статті 8 Закону вимоги прокурора, які відповідають чинному законодавству, є обов'язковими для всіх ОВС (посадових осіб) і виконуються невідкладно або у передбачені законом та визначені прокурором строки. Невиконання без поважних причин законних вимог прокурора тягне за собою передбачену законом відповідальність.

Принципово важливе значення для розуміння дієвості прокурорського нагляду та його ролі у системі забезпечення законності адміністративних актів ОВС має те, що органи прокуратури при використанні будь-якого з наведених вище повноважень не пов'язані скаргами (заявами) зацікавлених осіб, діють завжди від імені держави, в інтересах забез-

печення законності та охорони прав громадян. Прокурори не тільки можуть, а й повинні проявляти ініціативу у виявленні порушень законності, у тому числі у незаконних адміністративних актах [7, с.145]. Вказане не означає, що прокурор не розглядає заяви та скарги громадян на неправомірні адміністративні акти ОВС. Такий обов'язок на нього покладає стаття 12 Закону України «Про прокуратуру», згідно якої прокурор розглядає заяви та скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду [6].

У статті 9 Закону вказане, що предметом прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів є відповідність адміністративних актів, які видаються ОВС та їх посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам. Перевірка адміністративних актів ОВС на їх відповідність законності проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також із власної ініціативи прокурора.

Повноваження, якими наділений прокурор під час здійснення прокурорського нагляду закріплені у статті 20 Закону. З аналізу даної статті витікає, що при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів ОВС прокурор має право: мати доступ до документів та матеріалів, необхідних для проведення перевірки, у тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять конфіденційну інформацію; письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки зазначених документів та матеріалів, видачі необхідних довідок; вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності та заходи щодо її забезпечення; вимагати від керівників ОВС проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних структур, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз. Прокурор має право викликати

посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону.

При виявленні адміністративних актів ОВС, що не відповідають вимогам закону, прокурор або його заступник у межах своєї компетенції мають право опротестовувати вказані акти. За результатами перевірки прокурором, у встановленому законом порядку, може бути порушена кримінальна справа, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення. Матеріали перевірок можуть бути передані на розгляд громадських організацій. Прокурор може давати приписи про усунення очевидних порушень закону, вносити подання до ОВС (посадовим особам) про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли. Окремо слід виділити можливість прокурора звертатись до суду із заявами про захист прав та законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб.

Органи прокуратури, самі не маючи правомочності скасовувати незаконні адміністративні акти ОВС, активізують, збагачують та розширюють діяльність контрольних органів у цьому напрямку шляхом внесення на їх розгляд протестів на незаконні адміністративні акти та використання інших наглядових форм реагування на такі незаконні акти [7, с.144-145]. У Законі України «Про прокуратуру» закріплені чотири форми прокурорського реагування на незаконні адміністративні акти ОВС: протест, припис, подання та постанова прокурора.

Згідно статті 21 Закону, протест прокурора на акт, що суперечить закону, приноситься прокурором, його заступником до ОВС (посадовій особі), який його видав, або до вищестоящего органу. У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність із законом, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права. Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта та підлягає обов'язковому розгляду від-

повідним ОВС (посадовою особою) у десятиденний строк після його надходження. Про наслідки розгляду протесту в цей же строк повідомляється прокурору. У разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися з заявою до суду про визнання акта незаконним. Заяву до суду може бути подано протягом п'ятнадцяти днів з моменту одержання повідомлення про відхилення протесту або закінчення передбаченого законом строку для його розгляду. Подача такої заяви зупиняє дію правового акта.

Наступною формою прокурорського реагування на незаконні адміністративні акти ОВС є припис прокурора. Стаття 22 Закону гласить, що письмовий припис про усунення порушень закону вноситься прокурором, його заступником ОВС (посадовій особі), які допустили порушення, або вищестоящому у порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі, які правомочні усунути порушення. Письмовий припис вноситься у випадках, коли порушення закону має очевидний характер і може завдати істотної шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо не буде негайно усунуто. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору. ОВС (посадова особа) можуть оскаржити припис вищестоящому прокурору, який зобов'язаний розглянути скаргу протягом десяти днів, або до суду.

Згідно статті 23 Закону подання з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень та умов, що їм сприяють, вноситься прокурором, його заступником у ОВС (посадовій особі), які наділені повноваженнями усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду. Не пізніше як у місячний строк має бути вжито відповідних заходів до усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, і про наслідки повідомлено прокурору.

У статті 24 Закону вказано, що у разі порушення закону посадовою особою ОВС прокурор, його заступник, залежно від хара-

ктеру порушення закону, виносить мотивовану постанову про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи щодо цієї особи.

У протесті, поданні, приписі або постанові прокурора обов'язково зазначається, ким і яке положення закону порушено, у чому полягає порушення та що і в який строк посадова особа або орган мають вжити до його усунення.

Першочерговим обов'язком прокурорів є своєчасне виявлення та опротестування незаконних нормативних адміністративних актів ОВС, оскільки їх дія одночасно поширюється на широке коло осіб. Особливу увагу прокурори мають приділяти нагляду за дотриманням законів про адміністративні правопорушення правоохоронними органами, використовувати у повному обсязі повноваження, зазначені у статті 250 КУпАП. При цьому потрібно вживати заходи щодо опротестування незаконних постанов про накладення адміністративних стягнень; оперативно реагувати на факти незаконного застосування до громадян уповноваженими органами та їх посадовими особами заходів адміністративного примусу. З цією метою прокурори повинні щомісяця перевіряти дотримання закону: при адміністративному затриманні; при доставлянні правопорушника; щодо порядку й умов тримання осіб, підданих адміністративному арешту, в спецприймальниках та ізоляторах тимчасового тримання [5, с. 43-44].

Таким чином, прокурорський нагляд є одним із найефективніших засобів недопущення вжиття неправомірних та припинення дії вже існуючих незаконних адміністративних актів ОВС. Перш за все це пов'язане з наявністю у прокурорів широкого кола прав та оперативних можливостей щодо здійснення такої процедури. Для запуску механізму перегляду незаконних адміністративних актів ОВС прокуратура взаємодіє з великою кількістю державних органів, у тому числі з контролюючими. Вказівки прокурора стосовно

перегляду незаконного адміністративного акта ОВС адресуються органу (посадовій особі), що прийняв акт. У випадках необхідності втручання у справу вищестоящих органів, вказівки прокурора по усуненню невідповідностей закону, можуть направлятися таким органам. Як правило, при постановці прокурором питання про незаконність адміністративного акта ОВС, дія такого акта призупиняється. ОВС (посадові особи) у разі незгоди з позицією прокурора, можуть опротестувати його рішення до вищестоящего прокурора або до суду. Сам прокурор може звернутися до суду з вимогою про визнання адміністративного акта ОВС незаконним у разі невиконання ОВС його законних вимог. У разі порушень закону посадовою особою ОВС, прокурор ставить питання про притягнення її до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2009. – 48 с.
2. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р. // ВВР України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
5. Прокурорський нагляд в Україні : підручник [для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів / Марочкін І. Є., Каркач П. М., Грошевой Ю. М. та ін.] ; за ред. проф. І. Є. Марочкіна, П. М. Каркача. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2006. – 240 с.
6. Закон України «Про прокуратуру» : від 11.11.1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
7. Березовская С. Г. Некоторые вопросы опротестования в порядке прокурорского

надзора незаконных актов управления в | учебных заведений. Правоведение. – 1960. – СССР / С. Г. Березовская // Известия высших | № 2. – С. 144–149.

Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ у порядку прокурорського нагляду / В. Б. Пчелін // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 755–759 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10pvybppn.pdf>

Розкривається зміст процедури перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ в порядку прокурорського нагляду, висвітлюються основні проблеми, що пов'язані з такою процедурою. Узагальнюються основні точки зору з цього питання, проблемні місця в законодавстві та можливі шляхи їх вирішення.

Пчелин В.Б. Пересмотр административных актов органов внутренних дел в порядке прокурорского надзора

Раскрывается содержание процедуры пересмотра административных актов органов внутренних дел, освещаются основные проблемы, связанные с такой процедурой. Обобщаются основные точки зрения по этому вопросу, проблемные места в законодательстве и возможные пути их решения.

Pchelin V.B. Revision of Administrative Acts of Organs of Internal Affairs in Prosecutorial Oversight Order

The procedures for review of administrative acts of organs of internal affairs are reveals, highlights the key challenges associated with this procedure. The main points of view on this issue, problem areas in the law and possible solutions are summarizes.

Форум права Форум