
УДК 342.924

В. Б. ПЧЕЛІН,

ад'юнкта

Харківського національного університету внутрішніх справ

ПЕРЕГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У ПОРЯДКУ КОНТРОЛЮ

Розкрито зміст процедури перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ у порядку контролю, висвітлено основні проблеми, що пов'язані з такою процедурою. Узагальнено основні точки зору з цього питання, проблемні місця в законодавстві та можливі шляхи їх вирішення.

Наша держава постійно розвивається. Одним із прикладів такого розвитку може слугувати розвиток законодавства. Кожного дня виходять нові нормативно-правові акти, метою яких є вдосконалення принципів життя демократичної, правової, соціальної держави. Це постійний процес зміни або доповнення вже існуючих нормативно-правових актів. Система органів внутрішніх справ (далі – ОВС) є однією зі структурних одиниць органів виконавчої

влади України. Основною формою управлінської діяльності ОВС є видання адміністративних актів. За допомогою вказаних актів ОВС вирішують велике коло завдань, що постають перед ними у повсякденному житті. Адміністративні акти ОВС становлять основу їх правотворчої та правозастосовної діяльності. Специфіка діяльності ОВС передбачає можливість обмеження прав і свобод приватних осіб, визнаних Конституцією України. Дані обмеження

здійснюються також за допомогою видання відповідного адміністративного акта ОВС. Ось чому великого значення набуває проблема відповідності адміністративних актів ОВС принципам законності, доцільності та реаліям сьогодення. На жаль, доводиться констатувати, що значна частина адміністративних актів ОВС не відповідає іншим нормативно-правовим актам. Такі невідповідності можна знайти як усередині системи ОВС (серед відомих актів), так і поза її межами. Діють також багато застарілих актів, що втратили свою ефективність, не відповідають вимогам часу, але й досі залишаються чинними. Вказане негативно впливає на ефективність функціонування всієї держави, гальмує її розвиток. На нашу думку, це становить одну з причин, що гальмують і завершення адміністративної реформи в країні.

Перегляд адміністративних актів ОВС являє собою як постійний процес, мета якого – розвиток, удосконалення системи ОВС. Перегляд здійснюється у разі невідповідності адміністративних актів ОВС вимогам, що до них ставляться. Інститут державного контролю виступає як визначник таких невідповідностей. Проведення ефективного державного контролю за виданням адміністративних актів ОВС та за вже діючими актами дозволило б зменшити випадки невідповідності адміністративних актів ОВС вимогам, що до них ставляться, а можливо, й виключити їх взагалі. Поняття контролю та перегляду адміністративних актів ОВС у рамках даної статті будуть розглянуті у взаємозв'язку.

Вивченням проблем, які виникають в процесі перегляду адміністративних актів за ініціативою органів (посадових осіб), що їх приймають або вищестоящих до них органів (посадових осіб) займалися такі вчені-юристи, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, Р. Ф. Васильєв, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, С. Г. Стеценко та багато інших. Незважаючи на величезну роботу, проведену вченими, все ще залишається багато не вирішених питань та дискусійних моментів. Ми спробуємо проаналізувати наукові положення та положення законодавства щодо перегляду адміністративних актів ОВС у порядку контролю, знайти проблемні місця, вирішити спірні моменти.

Контроль викликаний необхідністю нагляду за апаратом управління. Недостатньо декларативно закріпити принципи на кшталт принципу відповідальності та принципу законності,

необхідно подбати про їх втілення у життя й мати дієві важелі для їх реалізації [1, с. 349]. Контроль відіграє важливу роль у підвищенні відповідальності держави в особі своїх органів та посадових осіб за свої дії перед суспільством [2, с. 343]. Етимологічно контроль тлумачать як перевірку відповідності контролюваного об'єкта встановленим вимогам [3, с. 569]. У загальному значенні контроль розуміють як організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручатися в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків [4, с. 195–196]. Розрізняють державний та громадський контроль. Вичерпний перелік видів державного контролю дати надзвичайно складно, та фактично у такій вичерпності немає потреби. Важливо – що, кого і як намагаються контролювати [2, с. 350].

Стаття 26 Закону України «Про міліцію», яка має назву «Контроль за діяльністю міліції», визначає, що контроль за діяльністю міліції здійснюють Кабінет Міністрів України, Міністр внутрішніх справ України і ради в межах своєї компетенції [5]. Звичайно, не можна не погодитися з думкою про те, що цей перелік необхідно доповнити й такими, крім визначених у статті, суб'єктами, як: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; судові органи України; громадяни України та громадські організації, у тому числі й міжнародні; засоби масової інформації [6, с. 294]. Однак, як справедливо було зазначено, державний контроль за прийняттям і виконанням адміністративних актів можуть здійснювати і органи судової влади, і Президент, і парламент, але ми зосередимося саме на адміністративному контролі, оскільки він є у цьому разі найбільш ефективним та дієвим, зазначені види контролю використовуються тоді, коли адміністративний контроль «не спрацював» [7, с. 227].

Важливим суб'єктом, який здійснює контроль в ОВС, є керівник відповідного органу. Прикладом виявлення такого контролю можуть бути штампи, які ставлять керівники органу на адміністративні акти, – «згоден», «погоджено», «затверджено» тощо. Однак керівники навіть

порівняно невеликих ОВС не можуть особисто забезпечити перевірку виконання всіх видів та напрямків правоохоронної чи забезпечувальної діяльності. Тому під час формування організаційної структури управління частину наданих їм контрольно-наглядових повноважень вони делегують своїм заступникам, керівникам галузевих та функціональних служб або спеціально створеним апаратам. У сукупності вони створюють систему контрольно-наглядових підрозділів. Так, до органів (підрозділів, служб), які мають право здійснювати контрольно-наглядову діяльність, відносять: штабні підрозділи, чергові частини, підрозділи внутрішньої безпеки, постійно діючі мобільні групи з перевірки законності, інспекторські комісії, юридичні підрозділи, представників Міністра внутрішніх справ в регіонах, контрольно-ревізійні підрозділи з контролю за фінансово-господарською діяльністю [6, с. 300]. У разі виявлення невідповідностей адміністративних актів вимогам, що до них ставляться, постає питання про перегляд акта. Часто реагування вищестоящого органу на факт видання підлеглим йому органом неправомірного акта полягає не у скасуванні або зміні цього акта, а в наданні доручення (обов'язкового для виконання) скасувати (змінити) акт тому органу, який видав акт. Звичайно, з отриманням такого доручення незаконний акт уже не застосовується або не виконується, тобто його дія фактично призупиняється [8, с. 95]. У такому разі відбувається перегляд адміністративного акта ОВС з ініціативи вищестоящого органу. З цього приводу також слід зазначити, що метод надання доручення про перегляд адміністративного акта органу (посадової особи), що видав акт, у переважній більшості випадків набагато вдальший, ніж безпосереднє суто адміністративне втручання. Справа в тому, що персонал, який видав акт, робить для себе набагато більше висновків з факту ним же допущених порушень, ніж при усуненні порушень вищестоящими органами [8, с. 99–100].

Перегляд адміністративного акта ОВС з ініціативи органа (посадової особи), який безпосередньо видав акт, у більшості випадків здійснюється у зв'язку з потребою приведення його у відповідність до щойно виданих законів та інших нормативно-правових актів. Наприклад, при виданні Верховною Радою України нового закону орган (посадова особа) внутрішніх справ повинен ретельно його вивчити, зіставити з діючими адміністративними актами, що були видані з його ініціативи. У випадку виявлення невідповідностей новому закону орган (посадова особа) повинен у рамках своєї

компетенції поставити питання про перегляд адміністративного акта. Результатом такого перегляду може стати призупинення адміністративного акта ОВС для подальшої його зміни або взагалі скасування акта. Для вирішення вищезазначених завдань у системі ОВС діє Управління юридичного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС) та підрозділи юридичного забезпечення ОВС. У своїй діяльності вказані органи в основному керуються Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 1995 р. № 690 «Про загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємництва, установи, організації» [9] та Наказом МВС від 21 березня 2008 р. № 123 «Про організацію діяльності Управління юридичного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України та підрозділів юридичного забезпечення органів внутрішніх справ України» [10].

Проведення аналізу вищезазначених нормативно-правових актів дозволяє встановити, що юридична служба утворюється як самостійний структурний підрозділ, вид якого залежить від обсягу, характеру та складності правової роботи (департамент, управління, відділ, сектор). Основним завданням юридичної служби є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, інших нормативних актів. Юридична служба відповідно до покладених на неї завдань:

- проводить юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів, підготовлених структурними підрозділами органу, за результатами якої готує висновки за формою, що затверджується Мін'юстом, погоджує їх за наявності віз керівників;

- переглядає разом зі структурними підрозділами органу нормативно-правові акти та інші документи з питань, що належать до його компетенції, з метою приведення їх у відповідність до законодавства;

- інформує керівника органу про необхідність вжиття заходів для внесення змін до нормативно-правових актів та інших документів, визнання їх такими, що втратили чинність, або скасування;

- веде облік актів законодавства та міжнародних договорів України, забезпечує підтримання їх у контрольному стані та зберігання.

Таким чином, що юридичні служби відіграють найважливішу роль у попередженні видання неправомірних адміністративних актів ОВС, скасуванні (зміні) вже діючих актів, застарілих актів. Усе це дозволяє ОВС ефективніше

виконувати покладені на них завдання, набагато спрощує їх виконання.

Згідно зі ст. 6 Положення «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 731 від 28 грудня 1992 р., Міністерство юстиції України здійснює реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади можна впевнено стверджувати, що реєстрація нормативних адміністративних актів ОВС є одним із найефективніших видів контролю. Перелік актів, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, закріплений у ст. 3 зазначеного Положення, згідно з яким на державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, прийняті уповноваженими на це суб'єктами нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, що містять норми права, мають неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування, незалежно від строку їх дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться, у тому числі з грифами «Для службового користування», «Особливої важливості», «Цілком таємно», «Таємно» тощо, а також прийняті в порядку експерименту. У ст. 1 Положення визначається зміст процедури реєстрації: державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, у прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Згідно зі ст. 11-1 нормативно-правовий акт може бути повернутий органом державної реєстрації без державної реєстрації для доопрацювання на прохання органу, що його прийняв, а також якщо органом, що його прийняв, порушено вимоги цього Положення або порядку подання акта на державну реєстрацію, встановленого органом державної реєстрації. У разі повернення нормативно-правового акта без державної реєстрації суб'єкт нормотворення повинен врахувати всі висловлені органом

державної реєстрації зауваження та усунути виявлені порушення і протягом місяця повторно подати акт на державну реєстрацію або надати органу державної реєстрації копію документа про скасування такого акта. Згідно з пунктом «д» ст. 13 Положення суб'єкт нормотворення, якому відмовлено в державній реєстрації нормативно-правового акта, має право протягом десяти днів після отримання рішення звернутись до керівника органу державної реєстрації, який прийняв рішення про відмову, із заявою про його перегляд з поданням додаткових матеріалів, що обґрунтовують потребу в такому перегляді. Зазначена заява розглядається протягом десяти робочих днів. Нормативно-правовий акт, у державній реєстрації якого відмовлено, підлягає скасуванню органом, що його видав, у 5-денний термін з дня отримання рішення про відмову в державній реєстрації акта чи висновку за результатами розгляду скарги на рішення про відмову в державній реєстрації акта. Важливі положення містяться в ст. 16 Положення, згідно з якою у разі внесення змін, доповнень або визнання таким, що втратив чинність, акта законодавства, відповідно до якого прийнято нормативно-правовий акт, орган, що видав цей нормативно-правовий акт, зобов'язаний у місячний термін внести до нього відповідні зміни, доповнення або визнати його таким, що втратив чинність. Зміни і доповнення, внесені до нормативно-правового акта, а також рішення про втрату нормативно-правовим актом чинності підлягають державній реєстрації [11].

Таким чином, контроль є дієвим засобом виявлення невідповідностей адміністративних актів ОВС встановленим до них вимогам. Правова експертиза, реєстрація адміністративних актів є найефективнішими видами контролю. За їх допомогою незаконні та недоцільні адміністративні акти взагалі не набувають законної сили, а акти, які вже діють, підлягають зміні або скасуванню. У разі виявлення зазначених невідповідностей компетентний орган повинен поставити питання про перегляд адміністративного акта. При цьому така процедура повинна бути проведена без порушень строків, визначених у законодавстві. Проведення ефективного перегляду адміністративних актів ОВС у порядку контролю є першим кроком до вдосконалення їх правового поля, в якому вся система працювала б стабільніше. Це дозволило б ефективніше та простіше вирішувати завдання, поставлені перед ОВС.

Список використаної літератури

1. Брэбан Г. Французское административное право / Брэбан Г. ; под ред. С. В. Ботова. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2009. – 1736 с.
4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / Стеценко С. Г. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
5. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
6. Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Конопльов В'ячеслав В'ячеславович. – Х., 2006. – 413 с.
7. Залюбовська І. К. Державний контроль за виданням нормативно-правових актів управління як засіб забезпечення законності в сфері державного управління / І. К. Залюбовська // Держава і право. – 2004. – № 24. – С. 226–230.
8. Новоселов В. И. Законность актов органов управления / Новоселов В. И. – М. : Юрид. лит., 1968. – 108 с.
9. Про Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації : постанова Кабінету Міністрів України від 27 серп. 1995 р. № 690 // ЗПУ України. – 1996. – № 1. – Ст. 20.
10. Про організацію діяльності Управління юридичного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України та підрозділів юридичного забезпечення органів внутрішніх справ України : наказ МВС України від 21 берез. 2008 р. № 123.
11. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 1992 р. № 731. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=731-92-%EF>.

Надійшла до редколегії 13.09.2010

ПЧЕЛИН В. Б. ПЕРЕСМОТР АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПОРЯДКЕ КОНТРОЛЯ

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

PCHELIN V. REVISION OF ADMINISTRATIVE ACTS OF ORGANS OF INTERNAL AFFAIRS IN ORDER CONTROL

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