

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Пчелін Віталій Борисович

УДК 342.924

**ПЕРЕГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ ОРГАНІВ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2011

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано у Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор

Комзюк Анатолій Трохимович,

Харківський національний
університет внутрішніх справ,
проректор з наукової роботи.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник

Музичук Олександр Миколайович,

Харківський національний університет
внутрішніх справ, начальник факультету
підготовки фахівців для підрозділів
слідства та дізнання;

кандидат юридичних наук, доцент

Синьов Олександр Володимирович,

Чорноморський державний університет
ім. Петра Могили, доцент кафедри
конституційного та адміністративного права
і процесу юридичного факультету.

Захист відбудеться 24 червня 2011 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий 20 травня 2011 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Органи внутрішніх справ як суб'єкти виконавчої влади повсякденно здійснюють управлінську діяльність, яка, як правило, знаходить своє вираження у прийнятті адміністративних актів. Зважаючи на специфіку завдань, які покладає держава на органи внутрішніх справ, адміністративні акти зазначених органів досить часто обмежують права та свободи приватних осіб. Тому однією з головних вимог, що ставляться до адміністративних актів органів внутрішніх справ, є вимога щодо дотримання законності. На жаль, на сьогодні доводиться констатувати, що не завжди у своїй діяльності органи внутрішніх справ безумовно дотримуються цього принципу.

Залежно від повноти дотримання вимог законності та юридичної обґрунтованості адміністративні акти органів внутрішніх справ можуть бути правомірними або дефектними. Останні об'єктивно потребують перегляду. Більше того, необхідність перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ виникає також у зв'язку з їх застарілістю та втратою актуальності. Такий перегляд може здійснюватися в адміністративному або судовому порядку. Зважаючи на значення, яке має інститут перегляду адміністративних актів для забезпечення їх законності та ефективності, важливим є дослідження підстав та процедур такого перегляду, а також інших пов'язаних з цим питань. Проте в той час як сутності та особливостям адміністративних актів, в тому числі органів внутрішніх справ у вітчизняній науці адміністративного права приділена певна увага, інститут їх перегляду висвітлено недостатньо.

Отже, з огляду на потреби забезпечення законності в управлінській діяльності органів внутрішніх справ, а також відсутність предметних досліджень цих питань у науці адміністративного права актуальним є дослідження підстав, процедур та правових наслідків перегляду адміністративних актів цих органів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до пп. 3.1 та 3.7 Пріоритетних напрямків наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006-2010 роки, схвалених вченою радою ХНУВС 12 грудня 2005 р. Тема дослідження відповідає також тематиці рекомендованих Академією правових наук України пріоритетних напрямків розвитку правової науки на 2005-2010 роки (постанова «2/04-2 від 18.06.2004 р.).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу сутності, видів та особливостей адміністративних актів органів внутрішніх справ визначити підстави та порядок їх перегляду, надати науково обґрунтовані пропозиції щодо їх удосконалення. Для досягнення зазначеної мети у дисертаційному дослідженні необхідно вирішити такі основні завдання:

- проаналізувати поняття адміністративного акта, що зустрічаються у науковій літературі, на основі яких надати авторське визначення адміністративного акта органу внутрішніх справ;

- визначити сутність та основні особливості адміністративних актів органів внутрішніх справ та вимог, що до них ставляться, розкрити їх зміст;
- надати класифікацію адміністративних актів органів внутрішніх справ за конкретними критеріями;
- визначити загальне поняття законності адміністративних актів органів внутрішніх справ та способи її забезпечення;
- охарактеризувати порядок перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ за ініціативою осіб, інтересів яких вони стосуються;
- дати характеристику процедури перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ у порядку контролю;
- визначити особливості перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ у порядку прокурорського нагляду;
- охарактеризувати порядок перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ в судах першої інстанції;
- з'ясувати сутність та процес винесення рішень судовими апеляційними та касаційними інстанціями, прийнятих з питань перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ;
- визначити шляхи удосконалення підстав та порядку перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у ході перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ.

Предметом дослідження є інститут перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ.

Методи дослідження. У дисертаційному дослідженні використовуються як загальнонаукові методи пізнання об'єктивної дійсності, що базуються на діалектичному підході до об'єкта, який досліджується, так й окремі методи наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. Методи логіки (аналіз, індукція, дедукція, синтез) було застосовано при дослідженні нормативно-правових актів, наукових концепцій, точок зору авторів з окремих питань, що входили у предмет дослідження. Порівняльно-правовий метод використано під час визначення поняття адміністративних актів внутрішніх справ, визначення їх сутності, особливостей, надання класифікації. За допомогою документального аналізу виявлено недоліки правового регулювання перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ.

Науково-теоретичною базою дисертаційного дослідження стали праці фахівців у галузі загальної теорії держави та права, адміністративного права та процесу, інших галузевих наук у тому числі зарубіжних дослідників: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, Р. Ф. Васильєва, В. М. Гаращука, Е. Ф. Демського,

В. В. Долежана, С. В. Ківалова, Ю. М. Козлова, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоець, А. Т. Комзюка, В. В. Конопльова, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіди, В. Я. Малиновського, Р. С. Мельника, О. М. Музичука, В. І. Новоселова, О. М. Пасенюка, В. М. Плішкіна, О. В. Синьова, О. Ф. Скакун, Ю. М. Старилова, В. С. Стефанюка, С. Г. Стеценка, В. П. Тимошука, О. І. Харитонової, Ю. С. Шемшученка, Х. П. Ярмачі та ін. Нормативною основою дисертації є Конституція України, закони та інші законодавчі акти України, акти Президента та Кабінету Міністрів України, відомчі нормативні акти, які регулюють підстави та порядок перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ. Використано також ряд проектів законодавчих актів. Інформаційну і емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практики видання та перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ, політико-правова публіцистика, довідкові видання.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є першим спеціальним комплексним дослідженням інституту перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ України. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто автором. Основні з них такі:

- удосконалено визначення адміністративного акта органів внутрішніх справ як підзаконного, загальнообов'язкового, владного, гарантованого державою, одностороннього рішення зазначених органів, їх підрозділів (посадових осіб), що містить норми права або індивідуальні приписи, спрямованого на виконання завдань і реалізацію функцій цих органів, пов'язаного з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин;

- набула подальшого розвитку класифікація адміністративних актів органів внутрішніх справ за конкретними критеріями: за юридичними властивостями; за формою волевиявлення; за порядком прийняття; залежно від суб'єкта видання; за формою; за предметом правового регулювання; залежно від ступеня відкритості;

- удосконалено визначення поняття законності адміністративних актів органів внутрішніх справ як їх повної відповідності законам та правовим актам вищестоящих органів державної влади, якості, яка набувається правовими актами у процесі їх видання та втілення у життя;

- набуло подальшого розвитку визначення основних особливостей адміністративних актів та вимог, що до них ставляться;

- дістала подальший розвиток характеристика порядку перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ за ініціативою осіб, інтересів яких вони стосуються;

- удосконалено характеристику перегляду адміністративних актів органів внутрішніх у порядку контролю;

- подальшого розвитку набула характеристика перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ у порядку прокурорського нагляду;

- вперше здійснено детальну характеристику перегляду адміністративних актів органів

внутрішніх справ у судовому порядку;

- визначено шляхи удосконалення підстав та порядку перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ, сформульовано конкретні пропозиції щодо уточнення нормативно-правових актів, які регулюють порядок перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ: Закону України «Про звернення громадян», Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу адміністративного судочинства України тощо.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері – положення й висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки проблем перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ;

- у правотворчості – в результаті дослідження сформульовано низку пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України, зокрема Закону України «Про звернення громадян», Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу адміністративного судочинства України;

- у правозастосовній діяльності використання одержаних результатів дозволить поліпшити діяльність органів внутрішніх справ щодо видання адміністративних актів, а також інших державних органів, уповноважених здійснювати їх перегляд;

- у навчальному процесі – матеріали дисертації доцільно використовувати при підготовці підручників, навчальних посібників та навчально-методичних матеріалів з дисципліни «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Судові та інші правоохоронні органи», а також під час проведення занять із зазначених дисциплін.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки були оприлюднені на міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі» (Харків, 2009) та на науково-практичній конференції «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених» (Харків, 2010).

Публікації. Основні положення та результати дослідження викладено в чотирьох статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, а також двох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура й обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, поділених на підрозділи, висновків і списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 189 сторінок. Список використаних джерел складається з 221 найменування і займає 24 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими

планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 «Загальна характеристика адміністративних актів органів внутрішніх справ та способів забезпечення їх законності» складається з трьох підрозділів, в яких визначаються поняття та особливості адміністративних актів органів внутрішніх справ, поняття, значення та способи забезпечення їх законності.

У підрозділі 1.1 «Поняття та види адміністративних актів органів внутрішніх справ» з'ясовано властивості та особливості адміністративних актів, на основі чого сформульовано визначення поняття адміністративних актів органів внутрішніх справ. Адміністративний акт органів внутрішніх справ визначено як підзаконне, загальнообов'язкове, владне, гарантоване державою, одностороннє рішення зазначених органів, їх підрозділів (посадових осіб), що містить норми права або індивідуальні приписи, спрямоване на виконання завдань і функцій цих органів, пов'язане з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин. Проведено класифікацію адміністративних актів органів внутрішніх справ за різними критеріями: за юридичними властивостями; за формою волевиявлення; за порядком прийняття; залежно від суб'єкта видання; за формою; за предметом правового регулювання; залежно від ступеня відкритості. Здійснено відмежування адміністративних актів органів внутрішніх справ від інших правових актів: закону, судового акта, акта прокурорського нагляду, цивільно-правового договору. Визначено основні властивості та вимоги, що ставляться до адміністративних актів органів внутрішніх справ: підзаконний характер, односторонній порядок прийняття, вольовий характер, видання в межах дозволеної компетенції, належна оформленість.

У підрозділі 1.2 «Законність адміністративних актів органів внутрішніх справ та способи її забезпечення» зазначається, що під законністю в діяльності органів внутрішніх справ варто розуміти такий режим їх функціонування, під час якого забезпечується точне і неухильне додержання і виконання правових актів різної юридичної сили всіма службами (підрозділами), а також окремими працівниками органів внутрішніх справ під час виконання покладених на них службових завдань, функцій, обов'язків та реалізації наданих їм службових прав. Законність адміністративних актів органів внутрішніх справ, як й адміністративних актів у цілому, розуміється як їх повна відповідність законам та правовим актам вищестоящих органів управління, якість, яка набувається правовими актами в процесі їх видання та втілення в життя. Однією з головних вимог, що ставляться до адміністративних актів органів внутрішніх справ, названо вимогу щодо дотримання законності. Констатується, що не завжди у своїй діяльності органи внутрішніх справ безумовно дотримуються цього принципу. Залежно від повноти дотримання вимог законності та юридичної обґрунтованості адміністративні акти органів внутрішніх справ можуть бути правомірними або дефектними. Дефектні адміністративні акти

об'єктивно потребують перегляду. Більше того, необхідність перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ виникає також у зв'язку з їх застарілістю та втратою актуальності. Такий перегляд може здійснюватися в адміністративному або судовому порядку.

Розділ 2 «Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ у адміністративному порядку» присвячено характеристиці процедури перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ за ініціативою осіб, інтересів яких вони стосуються, перегляду вказаних актів у порядку контролю та прокурорського нагляду.

У *підрозділі 2.1 «Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ за ініціативою осіб, інтересів яких вони стосуються»* визначено нормативну базу, яка регулює зазначену процедуру: Конституцію України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про звернення громадян», Положення «Про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України» та деякі інші нормативно-правові акти. Підтримано думку про необхідність зміни назви Закону України «Про звернення громадян», яка обмежує коло осіб, що можуть подати одне з видів звернень.

Акцентовано увагу на тому, що адміністративне оскарження належить до одного з виду спеціальних оскаржень. Воно повинно бути врегульовано адміністративно-процедурним законодавством, конкретно, Адміністративно-процедурним кодексом України, який має бути прийнято якнайшвидше. Серед основних питань, що мають бути вирішені при доповненні та подальшому розвитку процедури перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ у адміністративному порядку, названо: належне закріплення процедури на законодавчому рівні; забезпечення неупередженості суб'єкта розгляду скарги; чітку обґрунтованість та єдине визначення процесуальних строків; віднесення процедури перегляду адміністративних актів органів внутрішніх до «спеціальних» проваджень, яке б регулювалось спеціальним законодавством; доцільність забезпечення участі у вирішенні справи всіх зацікавлених осіб; розширення права скаргників та забезпечення реального механізму їх реалізації тощо.

У *підрозділі 2.2 «Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ у порядку контролю»* встановлено, що перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ з ініціативи органу (посадової особи), який безпосередньо видав акт, у більшості випадків здійснюється у зв'язку з потребою приведення його у відповідність з щойно виданими законами та іншими нормативно-правовими актами. Розглянуто процедуру перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ в порядку контролю та нормативно-правову базу, що її регулює. Встановлено, що контроль виступає як дієвий засіб виявлення невідповідностей адміністративних актів органів внутрішніх справ встановленим до них вимогам, виявлення застарілих та неактуальних адміністративних актів. Важливим суб'єктом, який повинен здійснювати контроль

за недопущенням у життя дефектних адміністративних актів органів внутрішніх справ названо керівника відповідного органу. До найефективніших видів контролю як способу забезпечення законності адміністративних актів органів внутрішніх справ віднесено правову експертизу та реєстрацію цих актів. Зазначається, що проведення ефективного перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ 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, що поставлені державою перед органами внутрішніх справ.

У підрозділі 2.3 «Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ у порядку прокурорського нагляду» прокурорський нагляд розглядається як самостійний спосіб забезпечення законності у діяльності органів внутрішніх справ при виданні ними адміністративних актів. Прокурорський нагляд розглядається як вид діяльності спеціально уповноважених органів державної влади, наділених повноваженнями щодо виявлення порушень законів, вжиття заходів до поновлення порушених прав громадян та юридичних осіб та притягнення винних осіб до відповідальності. Наголошено на важливості та дієвості прокурорського нагляду в умовах сьогодення. До прокуратури приватні особи звертаються найчастіше як до найбільш доступного для них органу, де їх звернення розглядається безплатно й оперативно. Вказівки прокурора стосовно перегляду незаконного адміністративного акта органу внутрішніх справ адресуються органу (посадовій особі), що прийняв акт. У разі потреби втручання у справу вищестоящих органів вказівки прокурора про необхідність усунення невідповідностей актів закону можуть направлятися таким органам. Як правило, при постановці прокурором питання про незаконність адміністративного акта органу внутрішніх справ дія такого акта призупиняється.

Розділ 3 «Судовий перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ» складається з двох підрозділів, в яких висвітлено процес перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ у судах першої інстанції та з'ясовано сутність рішень судових апеляційних та касаційних інстанцій, прийнятих з питань перегляду зазначених актів.

У підрозділі 3.1 «Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ у судах першої інстанції» наголошено на тому, що з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України, створенням системи адміністративних судів в Україні розпочалося формування повноцінної адміністративної юстиції. Адміністративна юстиція як гарантований державою та закріплений чинним законодавством спеціальний спосіб захисту фізичними та юридичними особами своїх прав, свобод та інтересів від неправомірних рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб) полягає у судовому розгляді та вирішенні публічно-правових спорів системою адміністративних судів. Адміністративне судочинство становить діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України.

Порядок судового перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ, крім Кодексу адміністративного судочинства, регламентують: Конституція України, Закон України «Про судоустрій і статус суддів», постанова Пленум Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» та деякі інші нормативно-правові акти. Визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням органом внутрішніх справ (посадовою особою) владних управлінських функцій. Адміністративне провадження може розпочатися адміністративним судом не інакше як за наявності всіх необхідних передумов права на подання адміністративного позову, а також додержання порядку цього права. Розгляд порушеної адміністративної справи адміністративним судом першої інстанції складається з двох стадій – стадії підготовчого провадження та стадії судового розгляду справи. Розглянуто прогалини процедури надання правової допомоги в адміністративному судочинстві. Наголошено на необхідності конкретизації ч. 2 ст. 105 Кодексу адміністративного судочинства України, яка визначає право позивача на надання правової допомоги при оформленні позовної заяви до суду. Розглянуто види підсудності адміністративних справ. Зроблено висновок, що розвиток адміністративного судочинства має забезпечити легальність і законодавчу основу для усієї управлінської, адміністративної діяльності, підвищення її ефективності.

У підрозділі 3.2 «Рішення судових апеляційних та касаційних інстанцій прийняти з питань перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ» встановлено, що забезпечення можливості апеляційного та касаційного оскарження рішень суду є однією з основних засад судочинства. Особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, встановлених Кодексом адміністративного судочинства України. Судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення. Судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Вищий адміністративний суд України. Будучи самостійними стадіями адміністративного судочинства, апеляційне та касаційне провадження мають як низку характерних рис, властивих кожній стадії, так і низку відмітних особливостей. Основним для апеляційного та касаційного провадження є забезпечення перегляду судових рішень судів нижчих інстанцій. Проте ці форми перегляду судових рішень відрізняються між собою за предметом перегляду та за підставами перегляду. У підрозділі визначаються особливості прийняття рішень судовими апеляційними та касаційними інстанціями з питань перегляду

адміністративних актів органів внутрішніх справ.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання щодо визначення підстав та порядку перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ, а також шляхів їх удосконалення. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Дано загальну характеристику форм управлінської діяльності органів внутрішніх справ, за допомогою яких відбувається реалізація компетенції цих органів. Провідною формою управлінської діяльності органів внутрішніх справ названо видання ними адміністративних актів. Визначено головні властивості та вимоги, що ставляться до адміністративних актів органів внутрішніх справ, до яких віднесено: підзаконний характер, односторонній порядок прийняття, вольовий характер, видання в межах дозволеної компетенції, належну оформленість.

Адміністративний акт органів внутрішніх справ визначено як підзаконне, загальнообов'язкове, владне, гарантоване державою, одностороннє рішення зазначених органів, їх підрозділів (посадових осіб), що містить норми права або індивідуальні приписи, спрямоване на виконання завдань і реалізацію функцій цих органів, пов'язане з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин.

Проведено класифікацію адміністративних актів органів внутрішніх справ за такими критеріями: за юридичними властивостями – нормативні, індивідуальні, змішані; за критерієм форми волевиявлення – письмові, усні, конклюдентні; за порядком прийняття – прийняті одноособово, колегіально, спільно двома або більше органами; залежно від суб'єкта видання – що видаються Міністром внутрішніх справ, його заступниками, начальниками департаментів МВС та їх заступниками, начальниками ГУМВС, УМВС та їх заступниками, ректорами та проректорами вищих навчальних закладів МВС, начальниками міськрайлінорганів та їх заступниками; за формою – накази, рішення колегії, положення, настанови, директиви, статuti, інструкції, протоколи, розпорядження, вказівки; за предметом правового регулювання – внутрішні (відомчі) та зовнішні; залежно від ступеня відкритості – відкриті та закриті.

Здійснено характеристику законності в діяльності органів внутрішніх справ, визначено її як такий режим функціонування зазначених органів, за якого забезпечується точне й неухильне додержання і виконання правових актів різної юридичної сили всіма службами (підрозділами), а також окремими працівниками органів внутрішніх справ під час виконання покладених на них службових завдань, функцій обов'язків та реалізації наданих їм службових прав. Законність адміністративних актів органів внутрішніх справ, як й адміністративних актів в цілому розуміється як їх повна відповідність законам та правовим актам вищестоящих органів

управління, якість, яка набувається правовими актами в процесі їх видання та втілення в життя.

Залежно від ступеня дотримання вимог законності, юридичної значущості та дійсності адміністративні акти органів внутрішніх поділено на правомірні та дефектні. Правомірні (або законні) адміністративні акти – це акти, які відповідають усім вимогам, що ставляться до них для забезпечення їх законності, обґрунтованості, доцільності та ефективності. Дефектні адміністративні акти – це акти, які були прийняті з порушенням вимог, що висуваються до них. Такі акти прийнято ділити на нікчемні (незаконні, протиправні) та заперечні (акти спірного характеру, оспорованні, оскаржувані) адміністративні акти.

Одним із основних способів забезпечення законності, недопущення прийняття дефектних адміністративних актів органів внутрішніх справ та поновлення прав, свобод та інтересів приватних осіб, порушених даними актами, визнається перегляд адміністративних актів в адміністративному або судовому порядку.

Зроблено висновок, що перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ в адміністративному порядку може проходити за ініціативою осіб, інтересів яких вони стосуються, у порядку контролю та прокурорського нагляду.

Для гарантування неупередженості (об'єктивності) розгляду спору в адміністративному порядку пропонується поряд з оскарженням до вищих органів (посадових осіб) розвивати спеціальні апеляційні інституції та процедури. Зокрема, доцільно поширювати практику утворення органів з розгляду адміністративних скарг, які б формувалися із залученням громадськості (не з числа службовців адміністративного органу).

Визначено основні шляхи розвитку та удосконалення процедури перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ у адміністративному порядку, до яких, зокрема віднесено: належне закріплення процедури на законодавчому рівні; забезпечення неупередженості суб'єкта розгляду скарги; чітку обґрунтованість та єдине визначення процесуальних строків; віднесення процедури перегляду адміністративних актів органів внутрішніх до «спеціальних» проваджень, яке б регулювалось спеціальним законодавством; доцільність забезпечення участі у вирішенні справи всіх зацікавлених осіб; розширення права скажників та забезпечення реального механізму їх реалізації тощо.

Наголошується, що перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ з ініціативи органу (посадової особи), який безпосередньо видав акт, у більшості випадків здійснюється у зв'язку з потребою приведення його у відповідність з щойно виданими законами та іншими нормативно-правовими актами. Така потреба встановлюється в процесі повсякденної управлінської діяльності, тобто в порядку контролю. Визначено нормативну базу, яка регламентує перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ у порядку контролю.

Важливим способом забезпечення законності у діяльності органів внутрішніх справ визнається

внутрішньовідомчий контроль, реалізацію якого покладено як на спеціально створені для цього підрозділи та служби, так й на керівників усіх служб та підрозділів. Контроль, зокрема є і як дієвим засобом виявлення невідповідностей адміністративних актів органів внутрішніх справ встановленим до них вимогам, а також застарілих та неактуальних адміністративних актів. Найефективнішими видами контролю щодо адміністративних актів органів внутрішніх справ названо правову експертизу, реєстрацію цих актів.

Прокурорський нагляд розглядається як окремий спосіб забезпечення законності та дисципліни у публічному управлінні, в тому числі законності адміністративних актів. Визначаються особливості перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ в порядку прокурорського нагляду. Так, при виявленні адміністративних актів органів внутрішніх справ, 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. Органи прокуратури, самі не маючи правомочності скасовувати незаконні адміністративні акти органів внутрішніх справ, 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.

Охарактеризовано форми прокурорського реагування на порушення закону органами внутрішніх справ при виданні неправомірних адміністративних актів, таких, зокрема як: протест, припис, подання та постанову прокурора. Як правило, при постановці прокурором питання про незаконність адміністративного акта органу внутрішніх справ дія такого акта призупиняється.

Здійснено загальну характеристику адміністративного судочинства в Україні як спеціального способу захисту фізичними та юридичними особами своїх прав, свобод та інтересів від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, який полягає у судовому розгляді та вирішенні публічно-правових спорів системою адміністративних судів. Предметом такого спору часто є адміністративні акти органів внутрішніх справ.

Визначено особливості судового перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ, зокрема нормативно-правові акти, що регламентують діяльність адміністративних судів, правового статусу сторін в адміністративних справах, що виникають із зазначених спорів, розгляду таких справ адміністративним судом першої інстанції.

Окремо визначаються особливості прийняття рішень судовими апеляційними та касаційними інстанціями з питань перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ. Зазначається, що забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень суду є однією з основних засад судочинства. Особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі,

якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, встановлених КАС України. Будучи самостійними стадіями адміністративного судочинства, апеляційне та касаційне провадження мають як низку характерних рис, властивих кожній стадії, так і низку відмітних особливостей. Основним для апеляційного та касаційного провадження є забезпечення перегляду судових рішень судів нижчих інстанцій. Проте ці форми перегляду судових рішень відрізняються між собою за предметом перегляду та за підставами перегляду.

Зроблено висновок, що розвиток адміністративного судочинства повинен забезпечити легальність і законодавчу основу для управлінської, адміністративної діяльності всієї виконавчої влади, включаючи органи внутрішніх справ, підвищення її ефективності, в тому числі щодо видання адміністративних актів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів як спосіб забезпечення їх законності / В. Б. Пчелін // Право і безпека. – 2009. – №3 (31). – С. 87 - 90.
2. Пчелін В. Б. Щодо перегляду юрисдикційних адміністративних актів в адміністративному порядку / В. Б. Пчелін // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – №2 (49). – С. 137-144.
3. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ у порядку контролю / В. Б. Пчелін // Право і безпека. – 2010. – № 4 (36). – С. 101-105.
4. 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/2010-4/1Opvbppn.pdf>.
5. Пчелін В. Б. Адміністративний акт та його роль у державному управлінні / В. Б. Пчелін // Проблеми державного будівництва та місцевого регулювання на сучасному етапі: міжнар. наук.-практ. конф., 21 трав. 2009 р. : тези доп. . – Х., Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2009. – С. 215-217.
6. Пчелін В. Б. Адміністративний акт та його роль у державному управлінні / В. Б. Пчелін // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : матеріали наук.-практ. конф., 5 черв. 2010 р. : тези доп. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. – С. 155-158.

АНОТАЦІЇ

Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ. – *Рукопис*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський

національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2011.

Дисертацію присвячено аналізу інституту перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ України. Визначено поняття, особливості та види адміністративних актів органів внутрішніх справ, поняття, значення та способи забезпечення їх законності. Охарактеризовано процедури перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ за ініціативою осіб, інтересів яких вони стосуються, перегляду вказаних актів у порядку контролю та прокурорського нагляду. Визначено особливості судового перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ, зокрема перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ у судах першої інстанції, з'ясовано сутність та особливості рішень судових апеляційних та касаційних інстанцій, прийнятих з питань перегляду зазначених актів.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, адміністративний акт, законність, перегляд, контроль, нагляд, судовий перегляд.

Пчелин В. Б. Пересмотр административных актов органов внутренних дел. – *Рукопись*.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2011.

Диссертация посвящена анализу института пересмотра административных актов органов внутренних дел Украины. В ходе исследования сформулировано определение административного акта органов внутренних дел как подзаконного, общеобязательного, властного, гарантированного государством одностороннего решения указанных органов, их подразделений (должностных лиц), которое содержит нормы права или индивидуальные предписания, направленные на исполнение задач и функций этих органов, связанного с возникновением, изменением или прекращением правоотношений. Получила дальнейшее развитие классификация административных актов органов внутренних дел по конкретным критериям: по юридическим свойствам; по форме волеизъявления; по порядку принятия; в зависимости от субъекта принятия; по форме; по предмету правового регулирования; в зависимости от степени открытости. Приведены основные свойства и требования, предъявляемые к административным актам органов внутренних дел: подзаконный характер, односторонний порядок принятия, волевой характер, издание в рамках разрешенной компетенции, надлежащее оформление. Законность административных актов органов внутренних дел, как и законность административных актов в целом, характеризуется как их полное соответствие законам и правовым актам вышестоящих органов управления, качество, которое приобретает правовыми актами в процессе их издания и воплощения в жизнь. Учитывая специфику задач, которые государство возлагает на органы внутренних дел, административные акты указанных органов зачастую ограничивают права и свободы частных лиц. Поэтому одним из главных требований, предъявляемых к административным актам органов внутренних дел,

является требование соблюдения законности.

В зависимости от полноты соблюдения требований законности и юридической обоснованности административные акты органов внутренних дел классифицированы на правомерные и дефектные. Последние объективно нуждаются в пересмотре. Такой пересмотр возможен в административном или судебном порядке. Пересмотр административных актов органов внутренних дел в административном порядке иницируется лицами, интересов которых они касаются, а также осуществляется в порядке контроля и прокурорского надзора. Определена нормативная база, которая регулирует порядок пересмотра административных актов органов внутренних дел, иницируемый лицами, интересов которых касается акт. Предложено устранить противоречия между положениями Закона Украины «Об обращении граждан» и КоАП Украины относительно срока подачи обращений. Определены основные пути развития и совершенствования процедуры пересмотра административных актов органов внутренних дел в административном порядке.

Пересмотр административных актов органов внутренних дел по инициативе органа, непосредственно издавшего акт, в большинстве случаев происходит в связи с необходимостью приведения его в соответствие с только что принятыми законами и другими нормативно-правовыми актами. Такая необходимость возникает в процессе ежедневной управленческой деятельности, то есть в порядке контроля. Контроль рассматривается и как действенный способ выявления несоответствий административных актов органов внутренних дел установленным к ним требованиям, выявления устаревших и неактуальных административных актов. Наиболее эффективными видами контроля по административным актам органов внутренних дел названы правовая экспертиза, регистрация данных актов.

Прокурорский надзор рассматривается как отдельный способ обеспечения законности и дисциплины в публичном управлении, в том числе законности административных актов. Определяются особенности пересмотра административных актов органов внутренних дел в порядке прокурорского надзора. При выявлении административных актов органов внутренних дел, не отвечающих требованиям закона, прокурор или его заместитель в рамках своей компетенции имеют право опротестовать указанные акты. Органы прокуратуры, сами не имеющие полномочий отменять незаконные административные акты органов внутренних дел, активизируют, расширяют деятельность контрольных органов в этом направлении путем внесения на их рассмотрение протестов на незаконные административные акты и использования иных надзорных форм реагирования на них.

Дана общая характеристика административного судопроизводства в Украине. Определены особенности судебного пересмотра административных актов органов внутренних дел, в частности, правового статуса сторон в административных делах, возникающих из указанных споров,

рассмотрения таких дел судом первой инстанции. Отдельно определяются особенности принятия решений судебными апелляционными и кассационными инстанциями по вопросам пересмотра административных актов органов внутренних дел.

Ключевые слова: органы внутренних дел, административный акт, законность, пересмотр, контроль, надзор, судебный пересмотр.

Pchelin V. Review of administrative acts of internal affairs bodies. – *Manuscript*.

Dissertation for the degree of the Candidate of Science in Law, speciality 12.00.07 - administrative law and procedure, financial law, information law. - Kharkiv National University of Internal Affairs, - Kharkiv, 2011.

The dissertation deals with the institution of review of administrative acts of the internal affairs bodies of Ukraine. The notion, types and peculiarities of administrative acts of internal affairs bodies as well as the concept, importance and ways to ensure their legality have been defined. Procedures for review of administrative acts of the internal affairs bodies at the initiative of the persons whose interests they concern, and the review of these acts as a matter of control and prosecutor's supervision have been characterized. The peculiarities of judicial review of administrative acts of the internal affairs bodies, in particular the review of administrative acts of the internal affairs bodies in the trial courts have been determined.. The essence and peculiarities of appellate and cassation courts' decisions taken regarding the review of these acts have been ascertained.

Key words: internal affairs bodies, an administrative act, legality, review, control, supervision, judicial review.