

**ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ЗАКОННІСТЮ ПРАВОВИХ АКТИВ МІСЦЕВИХ  
ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Кравчук Володимир Миколайович – помічник судді  
Луцького міськрайонного суду Волинської області*

Прокурорський нагляд за відповідністю закону правових актів являє собою одну з складових частин нагляду за додержанням і застосуванням законів. Цей нагляд охоплюється діяльністю прокурора по виявленню цих актів і реагуванні на порушення у встановлених законом процесуальних формах, аж до звернення, в разі необхідності, до суду.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону України “Про прокуратуру” прокурор має право “вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи...” Аналіз цієї норми дає підстави для висновку про те, що нею охоплюється як витребування актів-документів (їх перелік не є вичерпним), так і інших документальних матеріалів, у яких можуть міститись відомості про порушення закону. При цьому не вказується мета витребування.

Відповідно до ч. 2 ст. 20 Закону України “Про прокуратуру” перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – з власної ініціативи прокурора. В літературі уже відзначалась нелогічність протиставлення заяв і повідомлень про правопорушення як приводів для проведення перевірок та інших приводів, які дають підставу для перевірок з власної ініціативи прокурора [6, 179]. Проте важливішим є інше питання: чи поширюється ця норма закону на перевірки законності правових актів?

На перший погляд, на нього можна дати ствердну відповідь, якщо враховувати, що, проводячи перевірку, прокурор завжди розраховує виявити порушення закону і зреагувати на нього, незалежно від того, чи мало місце видання незаконного акта, чи правопорушення в якійсь іншій формі. До того ж перевірки законності правових актів часто являють собою складові частини перевірок виконання законів. Часто такі перевірки проводяться за конкретними скаргами та іншими зверненнями зацікавлених осіб.

Проте перевірки законності правових актів можуть мати і самостійне значення, а не бути простим різновидом перевірок виконання законів. Їх особливість залежить від специфіки приводів до проведення таких перевірок. Більше того, деякі дослідники висловили думку про те, що ці перевірки взагалі можуть проводитись без всяких сигналів.

“Особливість цього методу, – відзначав В. Мелкумов, – полягає ось у чому: він застосовується незалежно від надходження сигналів про видання в тій чи іншій організації незаконного правового акта” [1, 25]. “Для нагляду в цій сфері, – стверджували А. Борецький і В. Долежан, – є характерним те, що перевірки відповідності актів закону проводяться незалежно

від сигналів про правопорушення” [2, 7]. К. Скворцов висловив думку, “що...слід було б законодавчо встановити, що нагляд за законністю правових актів прокурори здійснюють незалежно від надходження інформації про порушення закону” [8, 35].

Ці погляди дали підставу для внесення практичних пропозицій, спрямованих на те, щоб охопити перевірками всі об’єкти, на яких видаються правові акти, розробивши для цього спеціальні графіки [1, 26-27], встановити періодичність проведення таких перевірок диференційовано від стану законності в їх діяльності [2, 8] тощо.

Але, відсутність конкретних сигналів про порушення законності при виданні актів не є тотожним відсутності приводів до перевірок. Таким приводом, який дає підстави для проведення перевірок з власної ініціативи прокурора, є матеріали аналізу стану законності в певній адміністративно-територіальній одиниці чи в місті з використанням розроблених науковцями методичних рекомендацій [2].

Необхідно враховувати, що в силу самого характеру своїх повноважень зазначені органи видають чимало правових актів нормативного характеру. Ряд авторів: М. Тихомиров [10, 19], Р. Халфіна [11, 225-226], М. Косюта [6, 174] та інші обґрунтовано вважають, що законності цих актів прокуратура повинна приділяти підвищену увагу. Як стверджує В. Долежан, “...виявлення і вжиття заходів до усунення порушень закону при виданні нормативних актів на місцевому і локальному рівнях повинно стати предметом піклування прокурорів міської, районної і обласної ланки” [4, 325]. З цього робиться обґрунтований висновок про необхідність забезпечити перевірки законності нормативно-правових актів в першочерговому порядку, оскільки “...правопорушення такого роду здатні відтворюватись в індивідуальних актах, вчинках і поведінці різних органів і посадових осіб” [4, 326], а порушення законності стосується, як правило, багатьох громадян.

Обставиною, яка робить винятковою роль прокуратури у забезпеченні законності актів владних структур, особливо на місцевому рівні, є практична відсутність інших засобів соціального контролю, якщо не рахувати суди, які, як відомо, за своїм правовим статусом не вправі ініціювати перегляд незаконних актів. Вищестоящі державні органи практично не виконують покладені на них обов’язки контролювати стан законності, в тому числі в державних адміністраціях районного рівня і органах місцевого самоврядування, хоча цей обов’язок покладено на обласні і районні державні адміністрації Законом України “Про місцеві державні адміністрації” (статті 16, 18, 43).

Теорія і практика прокурорського нагляду виробила такі способи організації перевірок:

- вивчення актів-документів за їх копіями, що надходять до прокуратури (копії протоколів сесій міських (в містах обласного значення) і районних рад, засідань виконавчих комітетів міських рад у містах обласного значення) [5, 51];

- перевірка законності розпоряджень голів районних державних адміністрацій, що є прерогативою управліннь (відділів) нагляду за додержанням і застосуванням законів прокуратур областей. Перевага такої перевірки полягає в тому, що вона водночас є і засобом контролю за тим, як районні прокурори здійснюють нагляд у цій сфері;
- перевірка районними прокурорами законності рішень міських (в містах районного значення), сільських і селищних рад, їх виконавчих комітетів, розпоряджень сільських, селищних і міських голів за копіями, які надходять до районних рад;
- перевірка законності розпоряджень голів районних державних адміністрацій як складова перевірки виконання Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, зокрема, в частині здійснення ними визначених у Законі контрольних повноважень;
- перевірка законності актів органів місцевого самоврядування на місці як складова перевірки виконання вимог Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” в частині реалізації повноважень по забезпеченню законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (ст. 38 Закону);
- перевірка актів шляхом витребування їх у прокуратуру за певний період (п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону України “Про прокуратуру”);
- вивчення правових актів у зв’язку з перевірками заяв і скарг громадян та юридичних осіб на незаконні рішення органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх представників.

При цьому слід враховувати, що районні державні адміністрації та виконавчі комітети місцевих рад (особливо в містах обласного значення) мають розгалужену систему органів управління спеціальної компетенції (відділи, управління тощо). Прокуратура об’єктивно неспроможна систематично перевіряти законність цих актів, і тому такі перевірки мають здійснюватись, очевидно, лише за конкретними повідомленнями про правопорушення, як і перевірки виконання законів.

Виникає питання, чи потрібно планувати проведення перевірок законності актів органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування? З цього приводу висловлюються протилежні думки. Необхідність такого планування обстоюється О. Червяковою [9, 68]. Натомість В. Долежан вважає, що виняток потрібно зробити для перевірок законності правових актів [3, 6], а на думку М. Косюти, цей виняток має стосуватись лише “органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування – через потребу своєчасного усунення порушень інтересів держави і суспільства, прав підприємницьких структур і громадян” [6, 180-181].

Таким чином, поділяючи цю точку зору, можна стверджувати, що практика прокурорського нагляду в цій частині може остаточно визначитись лише в разі, коли Генеральна прокуратура України визнає доцільність такої організації роботи з нагляду за законністю правових актів.

**Список використаних джерел:**

1. Берензон А.Д., Мелкумов В.Г. Работа прокурора по общему надзору. Вопросы общей методики. – М.: Юрид. лит., 1974. – 144 с.
2. Борецкий А.В., Долежан В.В. Акты прокуратуры по общему надзору. Учебное пособие. Филиал Института повышения квалификации руководящих кадров Прокуратуры СССР. – Харьков, 1983. – 64 с.
3. Долежан В.В. Общенадзорные полномочия прокурора и их применение // XXVI съезд КПСС и вопросы совершенствования деятельности прокуратуры: Сборник научных трудов / Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. – М., 1983. – С. 6.
4. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры. Дисс....докт. юрид. наук. – М., 1991. – 437 с.
5. Долежан В.В., Соколов В.С. Прокурорский надзор за законностью в правоприменительной деятельности исполнительно-распорядительных органов местных Советов народных депутатов. Учебное пособие. – Институт повышения квалификации руководящих кадров прокуратуры СССР. – Харьков, 1988. – 58 с.
6. Косюта М.В. Додержання законів у сфері економіки України. Актуальні проблеми прокурорського нагляду. – Одеса: Юридична література, 2000. – 264 с.
7. Косюта М.В. Основні підходи до оцінки ефективності прокурорського нагляду за відповідністю закону правових актів // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності. Збірник наукових праць. Інститут підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України. – Харків, 1999. – С. 169-177.
8. Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры / Бойков А.Д., Скворцов К.С., Рябцев В.П... - НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. – М., 1998. – 91 с.
9. Прокурорський надгляд в Україні / За ред. проф. Грошевого Ю.М. та доц. Марочкина І.Є. – Донецьк, 1997. – 256 с.
10. Тихомиров Н. Законность ведомственных актов // Соц. законность. – 1987. – № 12. – С. 18-19.
11. Халфина Р.О. Право как средство социального управления. – М.: Наука. – 1988. – 256 с.

**THE DIRECTORATE PUBLIC OF PROSECUTIONS AFTER LEGALITY LEGAL  
ACTS OF LOCAL BODYS OF EXECUTIVE POWER AND BODYS OF  
SELFGOVERNMENT**

Kravchuk V.  
Lutsk Urban District Court, Medvedeva str. 1,  
UA-43000 Luck, Ukraine

On the basis of analysis of legal literature development of directorate public of prosecutions after legality of legal acts of power structures is explored.

Considerable attention is spared to the analysis of function of supervision of office public of prosecutor after inhibition and application of laws.

**Key words:** the public prosecutor's office, lawful statement, self-government.