

ня, зловживання, безпринципність, недбалість, плінність кадрів багато в чому пов'язуються з неготовністю молодих спеціалістів виконувати свій професійний обов'язок, виходити достойно з нестандартних ситуацій, нездатністю (іноді цілком виправдано) витримувати морально-психологічні та фізичні труднощі. У зв'язку з цим як універсальний засіб подолання проблем підвищується роль системи юридичної освіти. Од-

нак слід використовувати потенціал й інших джерел кадрового постачання та професійно-виховного впливу: корпорації юристів, органи професійного відомчого та міжвідомчого контролю, школи майстерності, обміну досвідом, інститути наставництва та стажування, перепідготовки, підвищення кваліфікації, круглі столи, міжгалузеві наради, семінари, науково-практичні конференції тощо.

1. Гусарев С. Д., Тихомиров О. Д. Юридична деонтологія.- К.: ВІРА-Р, 1999.- 506 с.
2. Прес-реліз Міністерства юстиції України // [www.minjust.gov.ua](http://www.minjust.gov.ua)
3. Там само.
4. Остапчук В. Роботу з кадрами органів прокуратури на рівень вимог дня // Вісник прокуратури.- 2003.- № 4,- С. 12-19.

5. Там само.
6. Васильєв Г. Прокуратура як гарант законності в державі // Вісник прокуратури.- 2003,- № 12.- С. 3-6.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку юридичної освіти в Україні» від 10 квітня 2001 р. // Офіційний вісник України.- 2001.- № 15.- Ст. 649.

S. Gusaryev

## RELIABLE PROVISION WITH SKILLED PERSONNEL FOR THE LEGAL PROFESSION

*The article is devoted to the problem of the provision with skilled personnel for courts, public prosecutor's offices, and internal matters offices, which has the influence on the effectiveness of the activity of the mentioned bodies. The author indicates on direct interconnection between professional level of the lawyer and the effectiveness of legal work.*

УДК 340.114:342.518

Железняк Н. В.

## НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ

*Правова політика – це політика, яка проводиться за допомогою правових засобів. Тому дуже важливо вдосконалювати правові форми здійснення державної правової політики, підвищувати їх ефективність, надійність, чіткість і безвідмовність функціонування. Це стосується перш за все нормотворчої діяльності.*

Правова політика України, будучи складовою її загальнодержавної політики, обумовлена об'єктивними закономірностями сучасного суспільного розвитку, тими потребами, які лежать в ос-

нові всіх перетворень, які проводяться в країні. Вона спрямована на подальше поглиблення демократичних реформ, розвиток економіки, становлення ринкових відносин, оздоровлення соці-

альної сфери, послідовний захист національних інтересів, прав і свобод людини. Правова політика - це політика, яка проводиться за допомогою правових засобів. Тому дуже важливо вдосконалювати правові та організаційні форми здійснення державної правової політики, підвищувати їх ефективність, надійність, чіткість і безвідмовність функціонування. Це стосується перш за все правотворчості, механізму правового регулювання, правозастосовчої, правоохоронної діяльності (судової, прокурорської і слідчої практики), прав і обов'язків громадян, юридичної відповідальності, правової культури - всіх елементів, складових частин та інститутів, які утворюють українську правову систему.

Основними напрямками правової політики є: проблеми правонаступництва в правовій політиці; проблеми правової системи сучасної України; співвідношення політики і права в сучасній Україні; співвідношення правової політики та захисту прав і свобод людини та громадянина; проблеми здійснення судово-правової реформи, у тому числі реформування органів юстиції, основним призначенням яких серед інших органів виконавчої влади є здійснення державної правової політики.

Інститут правової політики конкретизує загальні цілі та завдання державного будівництва у сфері правотворення, правореалізації, забезпечення правопорядку, правового навчання населення та професійної юридичної освіти.

На наш погляд, з метою забезпечення ефективної державної правової політики, основним призначенням якої є захист прав та свобод громадян, на сьогодні в Україні нагріла необхідність формування та прийняття загальної концепції правової політики. Під концепцією в даному контексті потрібно розуміти «систему поглядів на той або інший предмет, процес, явище; спосіб трактування, розуміння будь-якого питання, проблеми, ідеї або задуму» [1].

На сьогодні Центром правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України за участю науковців розроблено проект Концепції правової політики України, яка, безумовно, є базовим науковим документом з питань правової політики, але, на нашу думку, потребує суттєвого доопрацювання, зокрема в частині, що стосується визначення суб'єктів реалізації державної правової політики, з урахуванням структурно-функціонального підходу, форм їх діяльності у цій сфері, а також щодо правової регламентації зазначених питань. Так, вважаємо за

доцільне закріпити в Концепції провідне місце Міністерства юстиції України в системі центральних органів виконавчої влади в забезпечення реалізації державної правової політики, окреслити форми його діяльності в цій сфері, а також, виходячи з потреби реформування органів юстиції, передбачити серед пріоритетів правової політики в галузі судово-правової та адміністративної реформ прийняття Закону України «Про органи юстиції».

Однак на сьогодні не прийнято нормативно-правового акта щодо визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, існування якого передбачено статтею 85 Конституції України, а це в свою чергу унеможлиблює визначення і засад державної правової політики.

При цьому слід зазначити, що з метою комплексного дослідження поняття правової політики, визначення суб'єктів її реалізації, а також забезпечення її ефективності заслуговують на увагу форми її реалізації, яким, на нашу думку, кореспондують відповідні форми діяльності органів державної влади, що беруть участь у здійсненні державної правової політики. В даному випадку необхідно розрізняти дві форми діяльності держави у сфері правової політики, що здійснюється через систему органів державної влади: правову - політику в сфері права, пов'язану з формуванням концепції юридичного впливу, та організаційну - правову політику за допомогою права.

Правові форми становлять діяльність, яка пов'язана з виконанням юридично значимих дій у чітко встановленому законом порядку. Вони визначаються природою суб'єкта державної влади та його компетенцією у сфері здійснення державно-владних повноважень.

Поряд з правовими формами у сфері реалізації правової політики використовуються й організаційні форми діяльності. Це діяльність, яка не потребує повного й суворого юридичного оформлення, не пов'язана з виконанням юридично значимих дій, тобто вони не тягнуть за собою правових наслідків. Втім, це не означає, що організаційна діяльність не регулюється правом. Організаційні форми існують у рамках чинного законодавства та в межах компетенції того чи іншого суб'єкта державної влади. При цьому правом тут регламентується лише загальна процедура діяльності. Організаційні дії не потребують прийняття спеціальних нормативно-правових актів і здійснюються в звичайному порядку. В той же час як передумови, так і результат орга-

нізаційних форм діяльності можуть бути юридично закріплені.

Залежно від правового статусу та компетенції суб'єктів державної влади організаційні форми їх діяльності можуть існувати у вигляді: контролю за діяльністю державних органів, їх посадових осіб та недержавних організацій; методичної роботи; роз'яснення змісту нормативно-правових актів; організації та забезпечення діяльності підприємств, установ, організацій, що належать до сфери їх управління тощо.

«На відміну від правової форми, де має місце одностороннє волевиявлення уповноваженого на реалізацію компетенції державного, в організаційних формах більше представлені різні точки зору і підходи, можливі обговорення та дискусії, компроміси та узгодження» [2].

Разом з цим, на наш погляд, чітку межу між правовими та організаційними формами діяльності органів виконавчої влади, у тому числі Міністерства юстиції України, у забезпеченні реалізації державної правової політики провести дуже складно, враховуючи спеціальну - надгалузеву компетенцію цього міністерства, яка саме й проявляється через відповідні форми.

У зв'язку з цим до форм діяльності Міністерства юстиції України потрібен комплексний підхід, вони повинні розглядатись та застосовуватись у поєднанні, з урахуванням позитивних та негативних сторін кожної з форм, диференційовано і конкретно, виходячи з управлінської проблеми та ситуації, а також повинні вимірюватись та оцінюватись за результатами практичного впливу на управлінські процеси.

На підтвердження цього можна навести навіть той факт, що і правові, й організаційні форми пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень Міністерства юстиції України, і, незважаючи на те, що правові форми виявляють себе як пряме юридичне веління, а організаційні не мають суворої юридичної регламентації, однак останні опосередковано хоча й виявляються через позаюридичні засоби, їхні передумови та результати можуть бути юридично зафіксовані, тобто правові та організаційні форми тісно взаємопов'язані між собою, діючи одна на одну, тому їх слід розглядати крізь призму систем правових та організаційних форм, використовуючи при цьому як системно-функціональний метод, так і комплексний підхід.

Існують різні класифікації правових форм діяльності щодо реалізації правової політики. Найпоширеніший поділ цих форм на правоуста-

новчі (правотворчість), правовиконавчі та правоохоронні. Перші передбачають діяльність суб'єктів державної влади зі створення правових норм, їх зміни та скасування; другі - щодо реалізації правових приписів; треті - з охорони правових норм від порушень.

На нашу думку, у нормотворчій діяльності як правовій формі реалізації державної правової політики мають бути задіяні всі правоустановчі (правотворчість), правовиконавчі та правоохоронні форми.

У зв'язку з цим розробка проекту нормативно-правового акта, яка поєднує в собі два основні процеси: формулювання політики та укладення тексту проекту [3], потребує чіткої законодавчої регламентації.

Актуальною проблемою сьогодення є недосконалість, розпорошеність, а іноді й суперечність існуючих нормативно-правових актів. Така ситуація негативно впливає на процес реалізації прав та виконання обов'язків всіма суб'єктами суспільних відносин, розвиток України як правової держави.

Одним зі шляхів розв'язання зазначеної проблеми є законодавче врегулювання процесу створення нормативно-правових актів (нормотворення) суб'єктами нормотворення та врахування при цьому того положення, що необхідною умовою та головним принципом нормотворчого процесу є законність як «принцип, відправне положення та об'єктивна властивість права в узагальненому вигляді» [4], що забезпечує дотримання та виконання законів.

Вихідним положенням принципу законності, який є визначальним у нормотворенні, є верховенство закону, що передбачає основне місце закону в системі нормативно-правових актів і відповідність підзаконних актів закону.

На досягнення цієї мети та гарантування прав і свобод людини спрямовані основні зусилля органів юстиції.

З метою попередження порушень чинного законодавства та захисту конституційних прав і свобод громадян уже одинадцять років Міністерство юстиції України та його територіальні управління юстиції відповідно до Указу Президента України від 03.10.92 № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» (зі змінами та доповненнями) здійснюють державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, які зачіпають пра-

ва, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер.

28 червня 1996 р. зазначена правова норма знайшла своє відображення в Конституції України (Основному Законі України). Так, зокрема, стаття 117 передбачає, що нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом.

Таким чином, можливість закріплення зазначеної процедури на законодавчому рівні надана Конституцією України, а реалізацію цього має забезпечити проект Закону України «Про нормативно-правові акти», який визначає види, юридичну силу нормативно-правових актів, встановлює загальні засади підготовки, прийняття, набрання чинності та дії нормативно-правових актів України. Зокрема, одна з глав зазначеного Закону регулює питання державної реєстрації нормативно-правових актів.

Отже, розглянемо, що таке державна реєстрація нормативно-правових актів та її складові.

Державна реєстрація нормативно-правових актів - це процедура, яка полягає у здійсненні правової експертизи та занесенні до Державного реєстру нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, Національного банку України, інших органів державного управління (акти відповідних органів державного управління); міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у тому числі зі спеціальним статусом, їх територіальних органів, міністерств та республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, голів місцевих державних адміністрацій, керівників їх управлінь, відділів, інших структурних підрозділів (акти органів виконавчої влади); сільських, селищних, міських, районних у місті рад та їх виконавчих органів, районних і обласних рад (акти органів місцевого самоврядування).

Таким чином, державна реєстрація нормативно-правових актів вторинного законодавства передбачає проведення цілої низки процедур, складаючись із трьох етапів:

1. Проведення правової експертизи нормативно-правового акта.
2. Прийняття рішення про його державну реєстрацію.
3. Ведення обліку нормативно-правових актів шляхом включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Розглянемо, як спрацьовує зазначена проце-

дура на прикладі проведення державної реєстрації нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та її наслідки, тобто які із вищезазначених етапів мають бути задіяні - лише звичайна процедура включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів чи також і процедура правової експертизи нормативно-правових актів.

При цьому слід відзначити, що державна реєстрація нормативно-правових актів застосовується до прийнятих та затверджених в установленому порядку нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, які відповідно до Тимчасового регламенту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.06.2000 № 915, вже пройшли правову експертизу на рівні проекту.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне зазначити, що проведення правової експертизи акта вторинного законодавства, яким, відповідно до вищезгаданого, є постанова Кабінету Міністрів України, передбачає перш за все перевірку того, наскільки норми такого акта узгоджуються з конституційними приписами Конституції України як Основного Закону України.

Особливо важливим є проведення такої експертизи стосовно тих актів Кабінету Міністрів України, проекти яких не подавались на правову експертизу до Мін'юсту України або висновки Мін'юсту України до них не були враховані під час прийняття.

Проведення саме такої правової експертизи актів вторинного законодавства забезпечує гарантування верховенства права та охорони Основного Закону України.

Таким чином, саме органи юстиції, основним завданням яких є реалізація державної правової політики, покликані бути на сторожі прав людини й громадянина, забезпечення відповідності (максимального збігу) конституції юридичної й фактичної.

Адже коли фактична та юридична конституції збігаються, то конституційна система є реальною. Якщо ж вони не збігаються, існують самі по собі, то конституційна система є фіктивною, нереальною. «За таких умов юридична конституція і реальний конституційний лад надмірно політизуються. Виникає атмосфера, в якій слова політиків різко розходяться з практикою, а конституціоналізм як наука приходить до занепаду» [5]. Тому повинна відбуватись подвійна правова експертиза нормативно-правового акта Кабінету Міністрів України, тобто на етапах його розробки та після прийняття.

За результатами такої експертизи може бути з'ясовано, що постанова Кабінету Міністрів України не відповідає Конституції України, іншим нормативно-правовим актам, а тому стосовно такого акта не може бути прийнято позитивного рішення про його державну реєстрацію та включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Отже, ще однією з головних проблем, яка пов'язана з державною реєстрацією нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, є питання приведення зазначених нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України та законів України у разі відсутності на це згоди з боку суб'єкта нормотворення, тобто Кабінету Міністрів України.

Очевидно, що скасувати нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України, який не відповідає Конституції України або чинному законодавству, має право або сам суб'єкт нормотворення, або Президент України відповідно до пункту 16 статті 106 Конституції України.

Далі постає питання, до компетенції якого органу державної влади відноситься підготовка остаточного висновку (після прийняття рішення органом юстиції про відмову в державній реєстрації нормативно-правового акта) щодо невідповідності постанови Кабінету Міністрів України Конституції України або чинному законодавству.

Вочевидь, це відноситься до компетенції Конституційного Суду України, оскільки відповідно до статті 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» саме до його повноважень належить прийняття рішень та надання висновків у справах щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Разом з цим, підставами для прийняття Конституційним Судом України рішення щодо неконституційності нормативно-правових актів повністю чи в їх окремих частинах є:

- невідповідність Конституції України;
- порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності;
- перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті (стаття 15 згаданого Закону).

Складним й актуальним є питання державної реєстрації нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

Так, з метою проведення всебічної правової

експертизи всіх нормативно-правових актів незалежно від того, чи діє акт на території всієї держави чи лише в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, проектом Закону України «Про нормативно-правові акти» запроваджується державна реєстрація актів органів місцевого самоврядування.

Однак реалізація зазначеного, як і того, що стосується актів Кабінету Міністрів України, є справою досить проблематичною, оскільки, потрібно внести відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині порядку набрання чинності нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування, а також стосовно процедури і наслідків відмови в державній реєстрації таких актів, у тому числі за підстав їх невідповідності Конституції чи законам України.

У зв'язку з цим, як і з нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, виникає кілька проблем: по-перше, хто робить остаточний висновок стосовно невідповідності нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування Конституції України та законам України, а по-друге - яким чином такий акт приводиться у відповідність до чинного законодавства.

При цьому слід зазначити, що до повноважень Конституційного Суду України не належать питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції (стаття 14 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Відповідно до статті 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

При цьому рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Разом з тим, згідно зі статтею 1 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України - **єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні**, завданням якого є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави **на всій території України** (стаття 2 згаданого Закону).

Із вищезазначеного можна дійти висновку, що на сьогодні питання законності, а головне, кон-

ституційності актів вторинного законодавства віднесені як до компетенції Конституційного Суду України, так і - судів загальної юрисдикції.

У зв'язку з цим слід також наголосити на тому, що саме під час реалізації не лише норм Основного Закону України, а й інших нормативно-правових актів можна найбільш усебічно й повно перевірити конституційність (законність) нормативно-правових актів, їх регуляторний вплив, здійснити аналіз факторів впливу акта як методу провадження певної політики держави.

Таким чином, питання здійснення конституційного контролю на сьогодні практично не реалізовані, оскільки відсутні як нормативно-правові, так і організаційно-правові гарантії його здійснення. Тому саме Закон України «Про нормативно-правові акти» повинен закріпити зазначені гарантії та передбачити відповідні повноваження органів юстиції як провідних (головних) у здійсненні державної правової політики на проведення конституційного контролю.

Зокрема, потрібно надати та законодавчо закріпити повноваження органів юстиції, що здійснюють правову експертизу під час державної реєстрації нормативно-правових актів, відмовляти в державній реєстрації нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та органів місцевого самоврядування з одночасним зобов'язанням приведення актів у відповідність до законодавства, а в разі потреби звертатись до Президента України - гаранта прав людини й громадянина та суб'єкта права на конституційне подання з питань прийняття рішень Конституційним Судом України у випадках, передбачених пунктом 1 статті 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» (у справах щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим) та органів прокуратури, які покликані представляти в судах України інтереси громадянина і держави.

Ще Г. Кельзен, один з основоположників нормативістської школи, стверджував, що будь-яка судова діяльність, пов'язана із застосуванням закону, є водночас і перевіркою його конституційності, однак, як свідчить практика роботи органів юстиції, права людини можна захистити не лише шляхом звернення до суду, а набагато раніше.

Як показує аналіз діяльності органів юстиції з державної реєстрації нормативно-правових

актів, обсяги цієї роботи постійно збільшуються. Якщо за 1993 р. Мін'юстом було зареєстровано 210 нормативно-правових актів, то за 2003 р. - у 6 разів більше, а саме, 1278 нормативно-правових актів.

За період з 1993 по 2003 рр. Міністерством юстиції здійснено правову експертизу близько 12 тисяч нормативних актів, обласними управліннями юстиції проведено правову експертизу 25 295 актів, з них понад 7 тисяч розпоряджень голів обласних держадміністрацій, а районними управліннями юстиції - 56 981 акт, що були подані на державну реєстрацію.

За 2003 р. до Мін'юсту України надійшло на державну реєстрацію 1532 нормативно-правових акти (у 2002 р. - 1295); занесено до державного реєстру - 1278 (у 2002 р. - 1033); повернуто на доопрацювання - 140 (9 % від загальної кількості поданих); відмовлено в державній реєстрації - 122 (7,9 % від загальної кількості поданих).

Для порівняння: протягом 2002 р. повернуто на доопрацювання - 104 (8 % від загальної кількості поданих); відмовлено в державній реєстрації - 128 (близько 10 % від загальної кількості поданих). Тоді як протягом 1999 р. Мін'юстом України відправлено на доопрацювання 196 актів (15 % від загальної кількості поданих); відмовлено в державній реєстрації - 145 (11 % від загальної кількості поданих).

За 2003 р. обласними управліннями юстиції зареєстровано 2025 актів, у тому числі 1035 розпоряджень голів державних адміністрацій із 2514 поданих на державну реєстрацію; повернуто на доопрацювання 158 актів (6 % від загальної кількості поданих); відмовлено в державній реєстрації 331 акт (13 % від загальної кількості поданих).

Для порівняння: за 2002 р. обласними управліннями юстиції зареєстровано 2608 актів, у тому числі 993 розпорядження голів державних адміністрацій із 3054 поданих на державну реєстрацію; повернуто на доопрацювання 204 акти (7 % від загальної кількості поданих); відмовлено в державній реєстрації 276 актів (9 % від загальної кількості поданих).

Районними управліннями юстиції протягом 2003 р. зареєстровано 10 332 актів із 11 156 поданих (протягом 2002 р. 11 298 актів з 12 033 поданих).

За результатами проведення правової експертизи зазначених нормативно-правових актів органами юстиції за весь період державної реєстрації попереджено прийняття понад 17 тисяч

незаконних правових норм. У середньому ж щороку органи юстиції попереджують прийняття близько півтори тисячі таких норм. Так, за 2003 р. Мін'юстом України попереджено прийняття 1012 норм, обласними управліннями юстиції - 343, районними управліннями юстиції - 345, що порушували права громадян, підприємств, виданих з перевищенням компетенції та з іншими порушеннями.

Зокрема, за наслідками проведення правової експертизи наказу Державної податкової адміністрації України від 15.12.2003 № 599 «Про затвердження Змін до форми розрахунку податкових зобов'язань щодо сплати консолідованого податку на прибуток підприємства та Порядку складання розрахунку податкових зобов'язань щодо сплати консолідованого податку на прибуток підприємства, затверджених наказом ДПА України від 10.02.2003 № 68» (zareєстровано в Мін'юсті 26.12.2003 за № 1240/8561) у змінах до форми розрахунку визначено графу, до якої підприємства повинні заносити інформацію про валові доходи, тобто фактично надавати додаткові дані, які не беруться до уваги при розрахунку, тому підприємства відповідно до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» не зобов'язані надавати зазначену інформацію до органів державної податкової служби.

Оскільки така вимога Державної податкової адміністрації України порушувала права підприємств та покладала на них не передбачені Законом України обов'язки, Мін'юстом при проведенні правової експертизи було застережено її прийняття.

Крім того, у ході проведення правової експертизи органи юстиції виявляють листи, що містять нові правові норми, що є порушенням законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, оскільки листи мають лише інформаційний, роз'яснювальний та рекомендаційний характер.

Наприклад, під час проведення Мін'юстом України правової експертизи наказу Державної митної служби України від 06.10.2003 № 654 «Про внесення змін до деяких наказів Держмитслужби» виявлено лист Державної митної служби від 24.03.2003 № 11/2-15-4393-ЕП, в якому зазначено, що до узгодження з відповідними органами виконавчої влади Переліку товарів дитячого асортименту (на які відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України «Про Єдиний митний тариф України» від 11.01.93 N 4-93 передбачено зменшення сплати ввізного мита на

50 % від діючої ставки ввізного мита) та внесення в установленому порядку необхідних змін до Додатку 1 до Інструкції про порядок справляння ввізного (імпортного) мита, затвердженої наказом Держмитслужби від 23.07.97 № 344 (та зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 12.09.97 за № 397/2201), слід керуватись Переліком, доведеним митним органам листом Держмитслужби від 12.09.2002 № 11/2-14-8255-ЕП.

Відповідно до листа Міністерства юстиції України від 16.10.2003 № 30-7/1475 лист Державної митної служби України від 12.09.2002 № 11/2-14-8255-ЕП та абзац 2 листа Державної митної служби України від 24.03.2003 № 11/2-15-4393-ЕП скасовано (лист Держмитслужби від 25.11.2003 № 11/6-14-16684-ЕП).

Враховуючи викладене, потрібно підкреслити, що органи юстиції вже на етапі здійснення правової експертизи нормативно-правових актів, тобто до набрання ними чинності, щороку попереджують прийняття в середньому близько півтори тисячі незаконних правових норм, тому охорона Конституції України в даному випадку забезпечується ще до стадії застосування актів вторинного законодавства, а отже, найбільш повно і всебічно гарантується забезпечення єдиної державної правової політики, а як її результат - захист прав і свобод людини.

Недосконалим на сьогодні є й механізм забезпечення законності нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій.

Відповідно до статті 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно зі законодавством.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому органом порядку і набирають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи

окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду (стаття 43 Закону).

Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

Таким чином, як підсумок, слід зазначити, що коли за наслідками правової експертизи, проведеної органами юстиції під час державної реєстрації, буде виявлено, що нормативно-правовий акт не відповідає чинному законодавству і з визначених підстав не може бути зареєстрований або в разі, коли акт не подавався на державну реєстрацію (хоча державній реєстрації підлягав на момент прийняття), але застосовується без такої (тобто будучи нечинним), то він існуватиме, а можливо, й буде застосовуватись до його скасування Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

У зв'язку з цим доцільно надати органам юстиції повноваження на зупинення дії незаконних нормативно-правових актів.

Питання про надання органам юстиції повноважень стосовно зупинення дії незаконних нормативно-правових актів можна розглянути на прикладі зупинення з певних підстав та в установленому порядку регуляторних актів спеціально уповноваженим органом, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері підприємництва.

Так, статтею 28 новоприйнятого Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачено, що в разі невиконання рішення спеціально уповноваженого органу про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики або неоскарження цього рішення органом виконавчої влади протягом встановленого в цьому Законі строку дія регуляторного акта або окремих його положень, щодо яких було прийнято відповідне рішення, зупиняється наступного дня з дня закінчення строку для виконання такого рішення.

Спеціально уповноважений орган публікує в газеті «Урядовий кур'єр» повідомлення про зупинення дії регуляторного акта або окремих його

положень не пізніше десяти робочих днів з дня зупинення дії цього регуляторного акта або окремих його положень.

Якщо рішення про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики прийнято щодо регуляторного акта, зареєстрованого в органі юстиції, спеціально уповноважений орган не пізніше трьох робочих днів з дня зупинення дії регуляторного акта або окремих його положень за умови неподання органом виконавчої влади скарги щодо рішення спеціально уповноваженого органу до урядового комітету, визначеного Кабінетом Міністрів України, надсилає повідомлення про зупинення дії до органу юстиції, який зареєстрував відповідний регуляторний акт.

Орган юстиції не пізніше п'яти робочих днів з дня одержання повідомлення спеціально уповноваженого органу скасовує прийняте ним рішення про державну реєстрацію регуляторного акта, дію якого або окремих його положень було зупинено, і повідомляє про це спеціально уповноважений орган та орган виконавчої влади, що прийняв цей регуляторний акт.

Враховуючи зазначене, слід підкреслити, що пріоритетну роль в охороні Конституції України відіграють правові гарантії: норми-принципи, порядок застосування норм конституції та внесення до неї змін, тобто процесуальні норми, та юридична відповідальність за порушення конституційно-правових норм. Але більшість конституційно-правових норм не мають санкцій у вигляді конституційно-правової відповідальності.

У зв'язку з цим важливе значення в охороні Конституції України поряд з нормативно-правовими гарантіями мають організаційно-правові (зокрема, як було зазначено вище, наділення органів юстиції повноваженнями конституційного контролю).

Таким чином, вбачається за необхідне з метою використання у комплексі всіх (як правових, так й організаційних) гарантій охорони Конституції України, прав і свобод громадян визначити у Законі України «Про нормативно-правові акти» порядок контролю органів юстиції за додержанням законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів. Зокрема, в окремій статті згаданого Закону «Контроль за додержанням законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів» передбачити, що контроль за додержанням законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів забезпечують виключно органи, що здійснюють державну реєстрацію нормативно-правових актів.



Зазначений контроль повинен забезпечуватись шляхом проведення перевірок стану додержання суб'єктами нормотворення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів органами юстиції, що здійснюють таку реєстрацію. Цей контроль включає три складові: 1) внесення пропозицій щодо усунення виявлених порушень; 2) зупинення дії нормативно-правових актів, у тому числі за умов їхньої невідповідності Конституції або законам України, з подальшим вжиттям відповідних заходів; 3) притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях.

У нинішніх умовах саме Міністерство юстиції України є координаційним та методологічним центром у сфері нормотворчої діяльності, відповідальним за законність нормативно-правових актів, що приймаються відповідними органами

державної влади. Підтвердженням цьому є Указ Президента України від 26 листопада 2003 р. № 1348 «Про поліпшення організації законопроектної діяльності», яким на Міністерство юстиції України покладено функції головного розробника проектів законів, що вносяться Президентом України та Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України, крім проектів, щодо яких законами України та актами Президента України встановлено інший порядок розроблення.

Таким чином, прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти» є основою нормотворення як правової форми реалізації державної правової політики, а отже, гарантією й запорукою забезпечення законності нормативно-правових актів, захисту прав та свобод людини і громадянина.

1. Матузов Н. Актуальные проблемы российской правовой политики // Государство и право.- 2001.- № 10,- С. 9.
1. Атаманчук Г. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие.- М.: ОАО «НПО «Экономика», 2000- С. 110.
3. Prof. Keith Patchett. Встановлення та дотримання стандартів розробки законопроектів // Матеріали курсу нормопроєктування, який підготовлений Центром законодавчих студій сера Вільяма Дейла в Інституті поглибле-

них правничих студій Університету Лондона.  
 . Теоретико-методологічні проблеми законності / В. Ф. Сіренко, Є. Б. Кубко, С. В. Бобровник, О. Л. Богінч, Т. І. Ковальчук, Н. М. Онищенко, Н. М. Пархоменко II  
 Правова держава: Ювілейний щорічник наукових праць. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.- Вип. 10.- К.: Видавничий дім «Ін Юре», 1999.- С. 171.  
 . Тихонова Є., Юзьков Л. Конституція юридична і фактична // Право України.- 1992.- № 1- С. 9.

N. Zheleznyak

## THE NORMATIVE ACTIVITY AS A FORM OF REALIZATION OF THE STATE LEGAL POLICY: THEORETICAL AND PRACTICAL PROBLEMS

*The legal policy is the policy which is being performed by the legal means. Therefore it is very important to improve the legal forms of realization the state legal policy, to increase their effectiveness, reliability, precision and the function without refusal. First of all it concerns the normative activity.*