

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ У ЗДІЙСНЕННІ ДЕРЖАВНОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ (ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ)

Основні положення щодо здійснення державної правової політики, спрямованої на захист прав і свобод громадян, зміцнення законності та правопорядку у суспільних відносинах, викладені у Посланні Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у XXI сторіччя. Стратегія економічного та соціального розвитку 2000—2004 роки", Програмі діяльності Кабінету Міністрів України "Реформи заради добробуту", покладені в основу роботи Міністерства юстиції, та системи його органів.

Відповідно до Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в нашій державі найвищою соціальною цінністю. На досягнення цієї мети та гарантування прав і свобод людини спрямовані основні зусилля органів державної влади України. Адже це є головним обов'язком будь-якої демократичної, соціальної та правової держави.

Основні положення щодо здійснення державної правової політики, спрямованої на захист прав і свобод громадян, зміцнення законності та правопорядку в суспільних відносинах, викладені у Посланні Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у XXI сторіччя. Стратегія економічного та соціального розвитку 2000—2004 роки", Програмі діяльності Кабінету Міністрів України "Реформи заради добробуту", покладені в основу роботи Міністерства юстиції та системи його органів.

У зв'язку з цим особливої уваги, на нашу думку, заслуговують форми діяльності органів державної влади, в тому числі й органів юстиції, у здійсненні державної правової політики, оскільки її реалізація має певний зовнішній вираз.

Під такими формами слід розуміти більш або менш однорідні групи зовнішнього вираження діяльності відповідних суб'єктів державної влади з виконання функцій щодо забезпечення реалізації державної правової політики.

У науці розрізняють правові та організаційні форми діяльності щодо реалізації державної правової політики. Саме така класифікація форм слугує з'ясуванню питання — яким чином здійснюється державна політика та як для цього використовується право?

Правові форми є діяльністю, пов'язаною з виконанням юридичне значимих дій у чітко встановле-

йому законом порядку. Вони визначаються природою суб'єкта державної влади та його компетенцією у сфері здійснення державно-владних повноважень.

Існують різні класифікації правових форм діяльності щодо реалізації правової політики. Найбільш поширений поділ цих форм на правоустановчі (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.

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. Однак, 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 організаційних форм діяльності можуть бути юридично закріплені.

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

Таким чином, серед правових форм діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики слід визначити: нормотворчу діяльність та здійснення правової експертизи проектів нормативно-правових актів; планування та координацію законопроектної роботи, а також роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю; систематизацію законодавства України [1].

Одним з головних завдань правової політики є нормативно-правове забезпечення реформ, які проводяться в державі. Сьогодні з цим завданням вона, на превеликий жаль, повною мірою не справляється. Більшість важливих законодавчих актів ще не прийняті, хоча потреба в них відчувається вельми гостро, а це означає, що відповідні суспільні

відносини залишаються неврегульованими, пушеними напризволяще.

Як було зазначено вище, однією з правових форм діяльності Міністерства юстиції та управління юстиції у забезпеченні реалізації державної правової політики є здійснення державної реєстрації нормативно-правових актів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю.

З метою впорядкування видання міністерствами, іншими органами виконавчої влади нормативно-правових актів, забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, підприємств, установ та організацій на виконання Указу Президента України від 3 жовтня 1992 року № 493 "Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади" Міністерством юстиції та його територіальними органами проводиться правова експертиза та здійснюється державна реєстрація нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер.

Так, за період з 1993—2000 роки Міністерством та управліннями юстиції проведено правову експертизу понад 34 тисяч нормативно-правових актів. За цей період тільки Міністерством юстиції зареєстровано понад 5 тисяч нормативно-правових актів.

Основними причинами відмов у державній реєстрації нормативно-правових актів є порушення чинного законодавства: порушення чи обмеження встановлених законом прав, свобод і законних інтересів громадян, підприємств, установ та організацій; перевищення компетенції органів, що їх видали тощо.

Тільки за 2000 рік Міністерством юстиції здійснено правову експертизу 1274 нормативно-правових актів, із яких зареєстровано 970. Найбільше актів за цей період на державну реєстрацію подали:

Національний банк України (96), Мінтранс (87), Фонд державного майна (77), МОЗ (74), Мінекономіки (70), Мінпраці (69), Державна митна служба України (56), Мінекоресурсів (56), МінАПК (55), Державний департамент України з питань виконання покарань (51), Держкомстат (45), Мінфін (42), Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України (39) і ДПА (37).

У зв'язку з прийняттям Конституції України і з метою запобігання видання відомчих нормативно-правових актів, які порушують права й законні інтереси громадян та юридичних осіб, а також потребою удосконалення актів законодавства, за поданням Міністерства прийнято Указ Президента України "Про внесення змін до деяких указів Президента з питань державної реєстрації нормативно-правових актів" та постанову Кабінету Міні-

стрів України "Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України", якими з 8 червня 1998 року запроваджено державну реєстрацію розпоряджень голів обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій і нормативно-правових актів районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, їхніх управлінь, відділів, інших підрозділів, а також надано право Мін'юсту й управлінням юстиції скасовувати свої рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів з підстав, що виникли після їх реєстрації.

З 1 січня 1999 року новоствореними районними управліннями юстиції розпочато державну реєстрацію нормативно-правових актів районних, районних у містах Києві та Севастополі райдержадміністрацій. Так, якщо за 1999 рік було зареєстровано 3455 розпоряджень райдержадміністрацій (із 3600 поданих), то тільки за 2000 рік вже зареєстровано — 11 764, що більше у 3,4 рази, ніж за 1999 рік в цілому.

Якщо в 1998 році Мін'юст відмовив у державній реєстрації близько 9 відсотків від поданих актів, у 1999 році 11 відсотків, то в I півріччі цього року — понад 14 відсотків.

Основними причинами відмов у державній реєстрації нормативно-правових актів є порушення чинного законодавства: порушення чи обмеження встановлених законом прав, свобод і законних інтересів громадян, підприємств, установ та організацій; перевищення компетенції органів, що їх видали, тощо.

Таким чином, обсяги роботи Міністерства та органів юстиції на місцях постійно зростають. З одного боку таке збільшення обсягів роботи свідчить про те, що органи виконавчої влади усвідомили необхідність державної реєстрації актів і все менше актів спрямовується до виконання без їх державної реєстрації.

Разом з тим, внесення численних змін і доповнень до законів та інших актів законодавства породжує прийняття органами виконавчої влади відповідних відомчих нормативно-правових актів. Це нормативно-правові акти, що встановлюють порядок надання різних платних послуг, визначають механізм реалізації прав інвалідів, ветеранів та учасників війни, потерпілих в наслідок Чорнобильської катастрофи тощо.

В результаті проведення правових експертиз тільки у 2000 році органами юстиції попереджено прийняття близько двох тисяч незаконних правових норм.

Разом з тим, окремі міністерства та інші центральні й місцеві органи виконавчої влади продовжують подавати на державну реєстрацію нормативно-правові акти низької якості. Майже всі 970 нормативно-правових актів, зареєстрованих протягом

2000 року у Міністерстві юстиції, доопрацьовувалися в робочому порядку та повернуто на доопрацювання 179, а управліннями юстиції 338 актів повернуто на доопрацювання на значні терміни, що становить відповідно 14 та 9 відсотків від загальної кількості актів, поданих на державну реєстрацію.

Недосконалість законів України та інших актів законодавства з питань фінансової та господарської діяльності призводить до того, що прогалини, а також суперечності, які містять окремі норми цих актів, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади намагаються врегулювати шляхом прийняття відомчих нормативно-правових актів.

Інколи центральні органи виконавчої влади, вважаючи, що деякі норми закону застаріли, приймають нові норми, не маючи на те відповідних повноважень. Такі акти, по-перше, суперечать чинному законодавству, оскільки видані з перевищенням компетенції відповідного органу, по-друге, порушують права і законні інтереси громадян та юридичних осіб.

Так, одним з прикладів порушення прав підприємств, а також перевищення компетенції органу, який видав нормативний акт, є наказ ДПА від 15.07.99 р. № 375, яким вносились зміни та доповнення до Порядку проведення органами державної податкової служби інвентаризації податкової заборгованості платників податків — цукрових заводів (комбінатів) за станом на 01.01.98 р. та сільськогосподарських підприємств за станом на 01.01.99 р. та її списання й реструктуризації. Зазначені зміни не охоплювали всіх видів податків, зборів (обов'язкових платежів), за якими потрібно було провести списання податкової заборгованості, чим порушувались норми Закону України від 3 червня 1999 року.

З метою здійснення державної реєстрації нормативно-правових актів, спрямованих на поліпшення соціально-економічного становища в державі, проведення їх комплексної (економіко-правової) експертизи потрібно забезпечити впорядкування нормотворчої діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (обмежити видання відомчих нормативно-правових актів) — це можливо шляхом врегулювання багатьох питань на законодавчому рівні, особливо шляхом прийняття відповідних кодифікованих законів [2].

При цьому слід погодитися з думкою С. В. Полініної стосовно того, що скорочення множинності відомчих нормативних актів за рахунок перегляду у бік зменшення кола питань, з яких конкретні відомства мають повноваження видавати нормативні акти, сприятиме підвищенню рівня організації даної структурної складової законодавства, зміцненню законності у сфері відомчої нормотворчості [3].

На постійному контролі Міністерства й територіальних управлінь юстиції, особливо нещодавно створених районних управлінь юстиції, залишається питання перегляду нормативно-правових актів, у тому числі занесених до державного реєстру, на предмет їх відповідності Конституції України та іншим актам законодавства. У цьому напрямку органами юстиції спільно з відповідними органами виконавчої влади проводиться постійна робота.

Так, тільки Мін'юстом переглянуто на відповідність Конституції України та іншим актам законодавства близько двох тисяч зареєстрованих нормативно-правових актів.

За результатами цієї роботи органами, що видали нормативні акти, були внесені зміни та доповнення до 200 актів, майже 400 актів визнано такими, що втратили чинність, 184 актів скасовано органами, що їх видали.

Крім того, Мін'юстом скасовано рішення про державну реєстрацію дев'яти нормативно-правових актів, оскільки відповідні органи самостійно не привели їх у відповідність з чинним законодавством.

Обласними та районними управліннями юстиції разом з місцевими державними адміністраціями, іншими органами протягом 1999—2000 років переглянуто понад 280 **тисяч** нормативно-правових актів, у тому числі занесених до державного реєстру. За наслідками цієї роботи, приведено у відповідність до чинного законодавства 10 784 акти.

Зокрема, внесено зміни і доповнення до 2200 актів, визнано такими, що втратили чинність 3621 акт, скасовано рішень про державну реєстрацію 321 акт, а 4642 акти скасовано органами, що їх видали, тобто приведено у відповідність близько 4 відсотків від загальної кількості актів, що мають нормативний характер.

Крім того, обласними управліннями юстиції за два роки скасовано 360, а районними управліннями юстиції 238 рішень про державну реєстрацію нормативно-правових актів, які не були приведені у відповідність із чинним законодавством органами, що їх видали.

Особливої актуальності та важливості ця робота набуває у зв'язку зі змінами у структурі центральних органів виконавчої влади та поетапним здійсненням адміністративної реформи в Україні, відповідно до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573.

За таких обставин новостворені, а також ті міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, на які покладено виконання функцій ліквідованих центральних органів виконавчої влади, зобов'язані переглянути раніше видані нормативно-правові акти. Ця робота міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади здійснюється дуже повільно.

Більше того, досвід показує, що є й такі порушення законодавства про державну реєстрацію нормативних актів, як спрямування органами, що видають нормативні акти, до виконання цих актів без державної реєстрації та факти встановлення норм листами, телеграмами тощо.

Одним із засобів забезпечення органами юстиції законності нормативно-правових актів є надання права органам юстиції скасовувати рішення про державну реєстрацію. При цьому слід наголосити, що це правило поширюється **тільки на нормативно-правові акти, занесені до державного реєстру**.

Тому необхідно прискорити прийняття Закону України "Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення" (щодо адміністративної відповідальності посадових осіб за спрямування до виконання незареєстрованих нормативно-правових актів та актів, у державній реєстрації яких відмовлено, а також за встановлення правових норм листами, телеграмами тощо), проект якого підготовлено Міністерством юстиції.

Вирішенню низки питань, що виникають при здійсненні державної реєстрації нормативних актів у зв'язку з наявністю неузгоджень та суперечностей, що містяться в законодавстві, допоможе також прийняття Закону України "Про нормативні правові акти".

Слід зазначити, що наділення Мін'юсту та його органів повноваженнями щодо державної реєстрації нормативно-правових актів доводить специфічне (надгалузеве) положення органів юстиції в системі органів виконавчої влади. Завдяки цьому органи юстиції виконують функції специфічного контролера за законністю нормативно-правових актів, що видаються відповідними органами. Адже саме від цієї діяльності органів юстиції залежить успіх багатьох правоохоронних функцій держави, в тому числі щодо здійснення правосуддя та забезпечення прав і свобод людини.

Стратегічним напрямком діяльності Міністерства юстиції є створення єдиного правового поля нормативно-правових актів, що пройшли експертизу на відповідність Конституції України та іншим актам законодавства. Для цього доцільно надати органам юстиції повноваження щодо здійснення правової експертизи актів органів місцевого самоврядування і закріпити це на законодавчому рівні, зокрема, в Законі України "Про нормативні правові акти".

Прийняття зазначених нормативно-правових актів та здійснення відповідних заходів дадуть належний результат, сприятимуть дотриманню органами виконавчої влади Конституції України і забезпечать захист прав і свобод громадян.

Серед організаційних форм діяльності Мін'юсту слід зазначити наступні: організаційне та мате-

ріально-технічне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції; організація виконання рішень судів та інших органів; забезпечення функціонування державної виконавчої служби в Україні; експертне забезпечення правосуддя та розвиток судово-експертних установ Міністерства юстиції України; ведення єдиних державних реєстрів; організація роботи нотаріату й органів реєстрації актів громадянського стану, надання правових послуг населенню; правова робота й методичне керівництво юридичними службами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; розвиток правової інформатизації та правова освіта населення України; міжнародне співробітництво та правова допомога; функціонування інституту Уповноваженого у справах дотримання Конвенції про захист прав та основних свобод людини [1].

Зокрема, з метою вдосконалення роботи юридичних служб Мін'юстом здійснюються заходи щодо зміцнення правових основ господарських відносин, удосконалення правової роботи на підприємствах, установах, організаціях в умовах сучасного розвитку економіки.

Аналіз діяльності місцевих органів юстиції свідчить, що існує проблема забезпечення господарського комплексу кваліфікованими юридичними кадрами (особливо в державному секторі економіки) і — як наслідок — неналежний стан правової роботи, що не відповідає сучасному розвитку господарських і соціально-економічних відносин, не забезпечує належного запобігання порушенням чинного законодавства. Значних матеріальних збитків зазнають підприємства через неналежну організацію договірних зобов'язань, розрахункової дисципліни, трудових та інших соціальних прав громадян.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади зі зміною функцій, фінансово-господарською самостійністю підприємств та наявністю різних форм власності не впливають на правові відносини, мало приділяють уваги питанням зміцнення юридичної служби, належній організації її діяльності, вдосконалення правової роботи.

Отже, з метою вдосконалення роботи юридичних служб Міністерству та місцевим органам юстиції потрібно здійснити ряд заходів щодо зміцнення правових основ господарських відносин, удосконалення правової роботи на підприємствах, установах, організаціях в умовах сучасного розвитку економіки.

Проблемним є питання, пов'язане з наданням органами системи юстиції правової допомоги недержавним структурам, оскільки це співпраця одностороння, тому що управління юстиції не здійснюють методичного керівництва правовою роботою цих структур: не перевіряють стан правової роботи і, що важливо, не мають змоги вчасно надавати їм методичну допомогу у приведенні їхніх норматив-

них актів у відповідність із чинним законодавством, не вживають заходів щодо підвищення кваліфікації працівників юридичних служб недержавних підприємств, установ, організацій.

Тому з метою надання кваліфікованої правової допомоги юридичним особам, заснованим не на державній формі власності, та громадянам вкрай необхідно врегулювати це питання на законодавчому рівні. Нині його можна вирішити шляхом закріплення положення про надання платних послуг недержавним підприємствам, установам, організаціям у Законі України "Про органи юстиції України".

Крім того, органам системи юстиції необхідно вжити заходів для усунення тих вад, які ще є в їхній роботі, посилити організаційну та методичну роботу для подальшого виконання основних завдань відповідно до Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу державної виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 1995 року №690.

Значне зростання кількості нормативно-правових актів, що діють в Україні, зумовлює необхідність здійснення спеціальних заходів щодо їх систематизації, усунення дублювання, прогалин, протиріччя неузгодженостей. Однак, керівники юридичних служб мають недостатній фаховий рівень, що негативно впливає на стан нормотворчої роботи юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, і що в свою чергу впливає на якість розроблених ними проектів нормативно-правових актів. Такий стан справ призводить до дублювання в роботі з підготовки актів законодавства, неузгодженого і нерационального використання матеріальних, фінансових, інтелектуальних ресурсів та гальмування нормотворчого процесу в цілому.

З метою розв'язання викладених проблем слід запровадити механізм подвійного підпорядкування юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а на Міністерство юстиції покласти функції методичного керівництва юридичними службами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо розробки проектів нормативно-правових актів та підготовки відомих нормативно-правових актів.

У зв'язку з цим Міністерство юстиції підготувало проект постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу державної виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації". Проектом передбачається, що керівники юридичних служб призначаються на посаду та звільняються з неї за погодженням з Мін'юстом.

Зазначеним проектом також пропонується ввести в практику спільну роботу з відповідними підрозділами Мін'юсту по розробці законопроектів, участь у підготовці інших проектів нормативно-правових актів, міжнародних договорів, господарських договорів (контрактів), розгляд проектів нормативно-правових актів, які надійшли для погодження, з питань, що належать до компетенції міністерства, підготовку проектів письмових висновків та зауважень до них.

Таким чином, з впевненістю можна твердити, що здійснення Мін'юстом і його органами на місцях державної реєстрації нормативно-правових актів та правової роботи є реальними правовими та організаційними формами діяльності органів юстиції у забезпеченні реалізації державної правової політики, спрямованої на захист прав і свобод людини.

На подальше підвищення ролі Міністерства юстиції в житті держави спрямований Закон України "Про органи юстиції України", проект якого

внесено на розгляд Верховної Ради України. Цей закон має стати основою реалізації державної правової політики, створити належне правове поле для подальшого реформування органів юстиції, логічно завершити створення цілісної системи української юстиції.

Треба думати, що перетворене Міністерство юстиції матиме змогу чітко сформулювати своє бачення проблем, які накопичились у даній галузі, сприятиме правовому та організаційному забезпеченню реалізації державної правової політики, спрямованої на захист прав, свобод людини і громадянина, підготовці пропозицій щодо проведення в Україні правової реформи та розвитку правової науки.

Таким чином, про надзвичайну актуальність обговорення проблеми пріоритетів правової політики в сучасній Україні багато говорити не слід, оскільки цілком зрозуміло, що реалізація теоретичних розробок з цього питання здатна визначити розвиток української держави на довгі роки.

1. Положення про Міністерство юстиції України, затверджене Указом Президента України від 30 грудня 1997 року № 1396 (із змінами і доповненнями).
2. Железняк Н. А. Стабільність податкового законодавства є

- запорукою росту національної економіки // Консультант. 2000.— Спецвипуск № 1 від 04.09.2000 р.
3. Поленина С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства // М., "Наука", 1983. С. 46.

JELEZNIAK N. A.

THE LEGAL AND ORGANIZATIONAL FORMS OF ACTIVITY OF MINISTRY OF THE JUSTICE OF UKRAINE IN REALIZATION OF THE POLICY OF LAW (THEORETICAL AND PRACTICAL PROBLEMS)

Main positions concerning realization of the state Policy of Law directed on protection of the rights and freedom of the citizens, consolidation of legality and law and order in the public relations stated in the Message of the President of Ukraine to the supreme Body of Ukraine "Ukraine: step in XXI of century. The strategy of economic and social development 2000—2004", Program of activity of the Cabinet council of Ukraine "Reforms radium welfare", operations, assigned in a base, of the Ministry of the justice and system of its organs.