

УДК 340.134(477)

**ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЯ
АКТІВ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ:
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ**

Я. Буряк

*Львівська обласна державна адміністрація
вул. Винниченка, 18, 79000 Львів, Україна
slavikODA@gmail.com*

У статті проаналізовано процедуру державної реєстрації нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації. Охарактеризовано процедуру контролю органами юстиції за забезпеченням законності нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, дано визначення державної реєстрації нормативно-правових актів.

Ключові слова: об'єкт реєстрації, суб'єкт реєстрації, правова експертиза, державна реєстрація, місцеві державні адміністрації.

Актуальність цієї теми полягає у тому, що підзаконні нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій регулюють широке коло питань у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, своєю чергою слугуючи регулятором суспільних відносин на певній території. Відповідно, державна реєстрація є своєрідним засобом удосконалення підзаконного нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації та усуває низку недоліків, які можуть мати місце у самому проекті акта, зокрема: невідповідність чинному законодавству України, неузгодженість та нелогічність викладу певних правових норм, усунення порушень, пов'язаних із вимогами щодо структури акта, що подається на реєстрацію.

Цю проблематику досліджували низка українських науковців, однак більшість із них розкривали поняття та юридичні властивості нормативно-правових актів та їхню чинність, не приділяючи особливої уваги підзаконним нормативно-правовим актам місцевих державних адміністрацій, їх державній реєстрації зокрема [див. напр. 6–13].

Під час дослідження даного питання були покладені такі завдання:

- визначити об'єкти та суб'єкти державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій;
- дослідити процедуру державної реєстрації зазначених актів;
- охарактеризувати наслідки та шляхи вдосконалення державної реєстрації.

Об'єктами реєстрації підзаконних нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, відповідно до Указу Президента України від 03.10.1992 р. № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», є розпорядження голів облдержадміністрацій, районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, їх управлінь, відділів та інших підрозділів, яку запроваджено відповідно до зазначеного вище указу Президента України з 1 січня 1993 р.

Необхідність реєстрації підзаконних нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій передбачена у ст. 117 Конституції України та ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Державній реєстрації підлягають підзаконні нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій будь-якого виду, незалежно від строку їх дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться, у тому числі з грифами «Для службового користування», «Особливої важливості», «Цілком таємно», «Таємно» та іншими, а також прийняті в порядку експерименту, якщо в них є одна чи більше норм (правил поведінки), що:

– торкаються соціально-економічних, політичних, особистих та інших прав, свобод, і законних інтересів громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, Конвенцією, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують існуючий організаційно-правовий механізм їх реалізації;

– мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших органів виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління місцевих державних адміністрацій. При цьому на державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, які мають як одну із зазначених ознак, так і декілька.

Суб'єктами державної реєстрації підзаконних нормативно правових актів місцевих державних адміністрацій є безпосередньо самі адміністрації як органи, що видають акти правового характеру, так і органи державної влади, які здійснюють державну реєстрацію зазначених актів, а саме головні управління юстиції в областях стосовно облдержадміністрацій та, відповідно, районні, міськрайонні управління юстиції стосовно райдержадміністрацій.

Так державній реєстрації у Головному управлінні юстиції у Львівській області підлягають нормативно-правові акти Львівської обласної державної адміністрації, її управлінь та відділів. У районних, міськрайонних управліннях юстиції державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти районних державних адміністрацій, їхніх управлінь та відділів [15, с. 22–23].

Здійснити державну реєстрацію означає не просто зареєструвати підзаконний нормативно-правовий акт. Цей механізм передбачає проведення правової експертизи акта, тобто визначення відповідності останнього до Конституції та чинного законодавства України зі складанням, погодженням та затвердженням уповноваженими посадовими особами органів юстиції відповідного висновку і занесення зазначеного підзаконного нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації до державного реєстру.

При цьому варто наголосити, що державну реєстрацію застосовують до прийнятих та затверджених в установленому порядку підзаконних нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій [12, с. 24].

Правова експертиза акта місцевої державної адміністрації провадиться з метою забезпечення якості й обґрунтованості акта, своєчасності його прийняття, виявлення можливих позитивних і негативних наслідків його дії.

Завданням експертизи актів місцевих державних адміністрацій є: об'єктивний всебічний розгляд підзаконного нормативно-правового акта; перевірка відповідності акта до вимог і норм чинних нормативних актів, правил нормотворчої техніки; прогнозування соціально-економічних, правових та інших наслідків реалізації підзаконного нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації; підготовка обґрунтованих експертних висновків.

Нормативно-правовий акт подається місцевими державними адміністраціями на державну реєстрацію до Головного, районного, міськрайонного управління юстиції у п'ятиденний строк після його прийняття.

В управлінні юстиції цей акт проходить правову експертизу, тобто відбувається перевірка на його відповідність до Конституції та чинного законодавства України, а також правил нормопроектувальної техніки, і приймається одне із подальших рішень:

а) про державну реєстрацію нормативно-правового акта. Таке рішення приймають, якщо нормативно-правовий акт відповідає Конституції України та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, та встановленим вимогам. Після затвердження керівником реєструючого органу висновку щодо державної реєстрації нормативно-правового акта, цей нормативний акт реєструючий орган заносить до Державного реєстру та на трьох примірниках нормативно-правового акта (оригіналі та двох копіях): розпорядчому документі на першій сторінці затвердженого ним акта проставляється штамп із написом про дату державної реєстрації та номер акта за державним реєстром.

Оригінал нормативно-правового акта разом із супровідним листом за підписом керівника реєструючого органу повертають органу, що подав акт на державну реєстрацію, наступного дня після реєстрації акта.

Нормативно-правові акти, занесені до Державного реєстру, набувають чинності через десять днів після їх реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку надання їм чинності;

б) про повернення нормативно-правового акта без державної реєстрації для доопрацювання. Таке рішення може бути прийнято на прохання суб'єкта нормотворення або з ініціативи реєструючого органу, якщо суб'єктом нормотворення порушив вимоги Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731.

У разі повернення нормативно-правового акта без державної реєстрації суб'єкт нормотворення повинен врахувати всі висловлені органом державної реєстрації зауваження та усунути виявлені порушення і протягом місяця повторно подати акт на державну реєстрацію або надати органу державної реєстрації копію документа про скасування такого акта [13, с. 25];

в) про відмову в державній реєстрації нормативно-правового акта. Таке рішення приймається у випадках якщо нормативно-правовий акт не відповідає Конституції та законам України, іншим актам законодавства, Конвенції і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, видано з порушенням вимог законодавства або без урахування практики Європейського суду з прав людини, порушує чи обмежує встановлені законом права, свободи й законні інтереси громадян, підприємств, установ та організацій або покладає на них не передбачені законодавством обов'язки, виходить за межі компетенції органу що його видав, не відповідає вимогам законодавства про мови, суперечить установленому порядку ведення діловодства, видано за наявності будь-якої з обставин, визначених у ч. 1 ст. 25 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», неузгоджено

із заінтересованими органами, викладено з порушенням правил правопису та нормопроектувальної техніки, не узгоджується з дорученням, даним органу, що видав акт.

Мотивоване рішення реєструючого органу про відмову в державній реєстрації нормативно-правового акта надсилається органу, що його видав, разом з оригіналом цього акта.

Нормативно-правовий акт, у державній реєстрації якого відмовлено, підлягає скасуванню органом, що його видав, у 5-денний термін від дня отримання рішення про відмову в державній реєстрації акта;

2) *про визнання акта таким, що не підлягає державній реєстрації*. Таке рішення приймається реєструючим органом протягом п'яти робочих днів, з поверненням акта суб'єктові нормотворення з відповідним обґрунтуванням, якщо поданий на державну реєстрацію акт містить такі ознаки:

– є персонального характеру (про склад комісій, призначення на посаду і звільнення з неї, заохочення працівників тощо);

– дія яких вичерпується одноразовим застосуванням;

– оперативного-розпорядчого характеру (разові доручення);

– якими доводяться до відома підприємств, установ і організацій рішення вищестоящих органів;

– спрямовані на організацію виконання рішень вищестоящих органів і власних рішень, що не мають нових правових норм;

– рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру (методичні рекомендації, роз'яснення, в тому числі податкові тощо), нормативно-технічні документи (національні та регіональні стандарти, технічні умови, будівельні норми і правила, тарифно-кваліфікаційні довідники, форми звітності та ін.) [15, с. 20–21].

Підкреслимо, що органи юстиції вже на етапі здійснення правової експертизи нормативно-правових актів, тобто до набуття ними чинності, щороку попереджують прийняття в середньому близько півтори тисячі незаконних правових норм.

Так державна реєстрація підзаконних нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій полягає у проведенні цілої низки процедур, а саме:

1) проведення правової експертизи нормативно-правового акта;

2) прийняття рішення щодо його державної реєстрації;

3) ведення обліку нормативно-правових актів шляхом включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

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

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

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому органом порядку і набувають чинності через десять днів після їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізнішого строку надання їм чинності.

«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» (ст. 43 цього Закону).

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

Питання надання органам юстиції повноважень стосовно зупинення дії незаконних нормативно-правових актів можна розглянути на прикладі зупинення на певних підставах та в установленому порядку регуляторних актів спеціально уповноваженим органом, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері підприємництва [13, с. 20–21].

Зокрема, у ст. 28 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 від дня закінчення строку для виконання такого рішення.

Зазначений контроль повинен забезпечуватись шляхом проведення перевірок стану дотримання суб'єктами нормотворення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів органами юстиції, що здійснюють таку реєстрацію. Цей контроль охоплює три складові:

- 1) внесення пропозицій про усунення виявлених порушень;
- 2) зупинення дії нормативно-правових актів, у тому числі на підставах їхньої невідповідності до Конституції або законів України, з подальшим вжиттям відповідних заходів;
- 3) притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях.

Цікавою у цьому плані може виявитися статистика актів поданих на державну реєстрацію місцевими державними адміністраціями. Зокрема, 2009 р. до Головного управління юстиції у Львівській області на державну реєстрацію спрямовано 39 нормативно-правових актів Львівської облдержадміністрації, її управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, з них вісім розпоряджень голови облдержадміністрації. Після проведення правової експертизи реєструючий орган прийняв рішення про державну реєстрацію 37 актів, з них вісім розпоряджень голови Львівської облдержадміністрації з присвоєнням їм реєстраційних номерів та занесення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. На доопрацювання актів не поверталось. Без державної реєстрації повернуто органам нормотворення 2 нормативно-правових акта, як таких, що їй не підлягали.

У 2008 р. на державну реєстрацію було спрямовано 65 нормативно-правових актів, з них 10 розпоряджень голови Львівської облдержадміністрації, було зареєстровано 60 нормативно-правових актів, з них 10 розпоряджень голови облдержадміністрації і повернуто органам нормотворення п'ять нормативно-правових актів як таких, що не підлягали державній реєстрації.

Кількість поданих та зареєстрованих нормативно-правових актів 2009 р. зменшилась, з огляду на зменшення кількості прийнятих органами нормотворення нормативно-правових актів.

Рішень про відмову в державній реєстрації реєструючими органами протягом 2008 та 2009 рр. не приймалось.

До районних і міськрайонних управлінь юстиції Львівської області 2009 р. спрямовано 56 нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій із числа яких зареєстровано 55 актів. У державній реєстрації одного нормативно-

правового акта відмовлено як такого, що реєстрації не підлягав (Яворівським районним управлінням юстиції Львівської області).

У 2008 р. до територіальних управлінь юстиції Львівської області було спрямовано 94 нормативно-правові акти, з них 92 – розпорядження голів місцевих державних адміністрацій.

Після проведення правової експертизи зареєстровано 90 нормативно-правових актів, з них 88 розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій. Повернуто без державної реєстрації органам нормотворення чотири нормативно-правові акти, як такі, що їй не підлягали.

З метою здійснення контролю за дотриманням місцевими державними адміністраціями законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, Головним управлінням юстиції у Львівській області, відповідно до своєї компетенції, у 2009 р. проведено 21 перевірку суб'єктів нормотворення під час яких переглянуто 9250 актів на предмет їх відповідності до Конституції України та чинного законодавства. За результатами перевірок внесено 10 пропозицій органам нормотворення про усунення виявлених недоліків. У 2008 р. проведено 13 таких перевірок, переглянуто 8720 актів на предмет їх відповідності до Конституції України та чинного законодавства. За їх результатами внесено 16 пропозицій про усунення виявлених недоліків.

Районними, міськрайонними управліннями юстиції Львівської області 2009 р. проведено 274 перевірки суб'єктів нормотворення, в процесі яких переглянуто 6523 акти на предмет їх відповідності до Конституції України та чинного законодавства. За результатами перевірок внесено 84 пропозиції органам нормотворення про усунення виявлених недоліків. У 2008 р. проведено 196 перевірок, переглянуто 2210 актів на предмет їх відповідності до Конституції України та чинного законодавства. За результатами перевірок внесено 69 пропозицій про усунення виявлених недоліків [16, с. 3–4].

Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» надано право органам юстиції, що здійснюють державну реєстрацію відомчих нормативно-правових актів, перевіряти у міністерствах, інших органах виконавчої влади, органах господарського управління та контролю дотримання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, вносити пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях. При цьому за результатами перевірки інформувати органи нормотворення.

Зазначимо, що законодавець посилив відповідальність за реєстрацію нормативно-правових актів. Зокрема, до 05.01.2012 р. органи юстиції застосували лише такі заходи впливу до порушників законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, як подання про притягнення винних посадових осіб до дисциплінарної відповідальності, та повідомлення органів прокуратури про застосування суб'єктами нормотворення не чинних актів.

Із зазначеної дати, тобто від часу набуття чинності ст. 188-41 Кодексу України про адміністративні правопорушення (Порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів) за неподання, несвоєчасне подання для державної реєстрації нормативно-правових актів, які відповідно до закону підлягають державній реєстрації, направлення на виконання нормативно-правових актів, що не пройшли державної реєстрації та не опубліковані в установленому законом порядку, а також надіслання для виконання вказівок,

роз'яснень у будь-якій формі, що встановлюють правові норми, передбачена адміністративна відповідальність у вигляді накладення штрафу на керівників органів, нормативно-правові акти яких відповідно до закону підлягають державній реєстрації, від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Відповідно, є необхідність вдосконалення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів і надання реєструючому органу права зупиняти дії нормативно-правових актів на підставах їхньої невідповідності до Конституції або законів України, з подальшим вжиттям відповідних заходів.

Так, державна реєстрація нормативно-правових актів – це правотворча процедура державного обліку і контролю за практикою видання міністерствами, іншими органами виконавчої влади, в тому числі місцевими державними адміністраціями, актів. Вона визначає єдиний механізм проведення правової експертизи поданих на реєстрацію нормативно-правових актів та включення до Єдиного державного реєстру тих нормативно-правових актів, що підлягають такому включенню [14, с. 152].

Незважаючи на копітку роботу Міністерства юстиції з підвищення якості нормотворчої діяльності, сучасному нормотворчому процесу гостро бракує оновленої методології, науково обґрунтованих підходів до організації нормотворчого процесу, високого фахового рівня нормопроєктувальників та єдиних загальнообов'язкових правил нормотворчої діяльності.

З огляду на вищезазначене можна припустити, що ця проблема залишатиметься, оскільки першим кроком для її подолання є прийняття концептуального нормативного акта, що закріпив би вимоги до нормотворчого процесу, зокрема, і в місцевих державних адміністраціях (наприклад, закону про нормативно-правові акти).

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 р., із змінами. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р., із змінами. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9.04.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади» від 28.12.1992 р. № 731. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Указ Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 03.10.1992 р. № 492. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : <http://zakon.rada.gov.ua>
6. *Луць Л.А.* Загальна теорія держави та права : навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою) / Л.А. Луць. – К. : Атіка, 2007. – 412 с.
7. *Рабінович П.М.* Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. – Вид. 5-те, зі змінами / П.М. Рабінович. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
8. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права : підручник ; пер. з рос. / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
9. *Волинка К.Г.* Теорія держави і права : навч. посібник / К.Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с. – Бібліогр.: С. 229–232.
10. *Кельман М.С.* Загальна теорія держави і права : підруч. / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 477 с.

11. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 432 с.
12. Горбунова Л.М. Забезпечення законності нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади / Л.М. Горбунова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 2. – С. 89.
13. Радіоненко О.В. Актуальні проблеми державної реєстрації нормативно-правових актів / О.В. Радіоненко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 9. – С. 94.
14. Ковальський В.С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В.С. Ковальський, І.П. Козінцев. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 183 с.
15. Нормативно-методичний посібник з питань державної реєстрації нормативно-правових актів під заг. ред. Міністра юстиції України О.В. Лавриновича. – К. : Логос, 2003. – С. 95.
16. Узагальнення Головного управління юстиції у Львівській області за 2009 рік, по питаннях державної реєстрації нормативно-правових актів.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ АКТОВ МЕСТНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Я. Буряк

*Львовская областная государственная администрация
ул. Винниченко, 18, 79000 Львов, Украина*

В статье проанализировано процедуру государственной регистрации нормативно-правового акта местной государственной администрации. Охарактеризовано процедуру контроля органами юстиции за обеспечением законности нормативно-правовых актов местных государственных администраций, дано определение государственной регистрации нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: объект регистрации, субъект регистрации, правовая экспертиза, государственная регистрация, местные государственные администрации.

STATE REGISTRATION OF ACTS OF LOCAL STATE ADMINISTRATIONS: GENERAL THEORETICAL ASPECTS

Ya. Buryak

*Lviv Regional State Administration
Vinnichenko Str.18, UA – 79000, Lviv, Ukraine*

The article analyzes the procedure of state registration of a legal act of the local state administration. The control procedure by the bodies of justice of legality observance of local administrations normative acts is characterized. The definition of state registration of normative acts is presented.

Key words: registration object, registration subject, legal expertise, state registration, local state administrations.

*Стаття: надійшла до редакції 19.09.2012
прийнята до друку 09.11.2012*