

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Харківський національний університет внутрішніх справ

**Сумська філія
Кафедра юридичних дисциплін**

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ
навчальної дисципліни «Сучасні проблеми адміністративного права та
процесу»
обов'язкових компонент
освітньої програми другого(магістерського) рівня вищої освіти

081 Право (правозастосування)

за темою: «Нормотворчі провадження»

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 23.09.23 № 9

СХВАЛЕНО

Вченою радою Сумської філії
ХНУВС
Протокол від 16.09.2023 № 8

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін

Протокол від 18.09.2023 № 5

Розглянуто на засіданні кафедри юридичних дисциплін Сумської філії
ХНУВС (протокол № 2 від 01.09.23)

Розробники: доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії ХНУВС,
к.ю.н., доцент Маркова О. О.

Рецензенти:

1. Завідувач кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського
національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук,
доцент Панасюк О. В.

План лекції

1. Поняття та види актів публічного адміністрування
2. Поняття та сутність нормотворчого провадження.
3. Стадії нормотворчого провадження.
- 3.1. Проведення з ухвалення нормативних актів управління.
- 3.2. Проведення з ухвалення індивідуальних актів управління.
4. Порядок проведення державної реєстрації нормативно-правового акту.

Рекомендована література:

1. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевська, Р. В. Сінельник, І. О. Сквірський; [за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської]. К.: Істина, 2007. 152 с.
2. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк та ін.]; за заг. ред. проф. Ю. П. Битяка [та ін.]; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х. : Право, 2010. 624 с.
3. Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право [навчальний посібник] : [у 2-х томах] / [Галуцько В. В. та ін. ; за заг. ред. В. В. Галуцька]. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. 320 с.
4. Адміністративне процесуальне (судове) право України: Підруч. / Одеська національна юридична академія / С. В. Ківалов (ред.). О.: Юридична література, 2007. 312 с.
5. Адміністративно-правовий захист прав громадян : навч.-метод. посіб. / [К. К. Афанасьєв та ін.]; Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2011. 279 с.
6. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник. / За ред. О. В. Кузьменко. К.: Атіка, 2007. 416 с.
7. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник для ВНЗ / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. К.: Літера ЛТД, 2002. 286 с.
8. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Е. Ф. Демський. К.: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): Навчальний посібник / В. К. Колпаков. К.: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
10. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний процес [Текст] : навч. посіб. / Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Х.: Харків юридичний, 2012. 227 с.
11. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. К.: Прецедент, 2007. 531 с.
12. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за заг. ред. О. В. Кузьменко. К.: Атіка, 2007. 416 с.
13. Кузьменко О. В. Адміністративна юстиція в Україні: Навчальний посібник / О. В. Кузьменко. К.: Атіка, 2007. 156 с.
14. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу [Текст] : навч. посіб. / О. В. Кузьменко ; Нац. акад. внутр. справ. К.: Юрінком Інтер, 2014. 207 с.
15. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник / В. Г. Перепелюк. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 367 с.
16. Адміністративне право : підручник / НУ "ЮАУ ім. Ярослава Мудрого" ; за заг. ред.: Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Х.: Право, 2013. 656 с.
17. Адміністративне процесуальне право : навч. посіб. / Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. Т. П. Мінки. Х.: Право, 2013. 352 с.
18. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х. [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
19. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.]. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
20. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення [Текст] / Р. А. Калужний, М. І. Іншин, І. М. Шопіна та ін. Видання п'яте, із змінами та доповненнями станом на 10 вересня 2013 р. К.: Алер та, 2013. 976 с.
21. Кузьменко О. В. Курс адміністративної відповідальності. Підручник. / за ред. Кузьменко О. В. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

1. Поняття та види актів публічного адміністрування.

Існування держави, суспільства, вся організація суспільного життя неможливі без повсякденної державно-владної діяльності щодо управління економічною, правовою, соціально-культурною, сферами організації суспільства. Інструмент, за допомогою якого держава здійснює управління, є правові акти державного управління, за допомогою яких здійснюється реалізація державних функцій, розв'язуються будь-які соціально-економічні проблеми. Саме в правових актах державного управління міститься переважна частина всіх наявних у державі правових приписів, які поширюються практично на всі державні органи, недержавні структури, посадових осіб чи громадян.

Акти державного управління – це владні, прийняті згідно з вимогами законів, приписи органів виконавчої влади з питань компетенції усіх органів (посадових осіб), що породжують юридичні наслідки. Акти державного управління є засобом практичної реалізації завдань виконавчої влади. Найбільш типовою класифікацією актів управління є класифікація актів залежно від їх юридичних властивостей та суб'єктів права видання актів.

За юридичними властивостями акти державного управління поділяються на:

нормативні (встановлюють загальні правила поведінки, норми права, регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях, призначені на довгострокове та багаторазове застосування),

індивідуальні (вирішують конкретні питання управління і не містять у собі норм права, спрямовані на одноразове застосування відносно конкретних випадків, ситуацій, обставин, здійснюють безперервне оперативне вирішення органами виконавчої влади численних справ) та

змішані (містять і норми права, і рішення щодо конкретних управлінських справ та ненормативні приписи).

В залежності від суб'єктів прийняття нормативних актів управління виділяють:

- Укази і розпорядження Президента України;
- постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України;
- накази, інструкції, розпорядження міністрів;
- рішення місцевих державних адміністрацій;
- положення, правила, інструкції, накази, розпорядження, що видаються керівниками державних підприємств та установ.

Особливості актів державного управління:

- приймаються при здійсненні функцій виконавчої влади;
- підзаконний характер;
- офіційний характер;
- владний характер;
- прийняті в установленому законом порядку, належним чином оформлені.

У сукупності ці ознаки зумовлюють відмінність актів державного управління від законів, актів громадських організацій, службових документів, актів судових органів, органів прокуратури, та цивільно-правових угод, договорів.

Вимоги, що висуваються до актів державного управління:

1) оптимальність, доцільність, ефективність, соціальна справедливість. Акти управління повинні обслуговувати сферу соціальних, політичних і економічних потреб. духовних,

2) відповідність юридичним вимогам:

- законність (правий акт державного управління має підзаконний характер і це означає, що він повинен відповідати усім вимогам законів та інших актів вищих органів як за змістом, так і за порядком видання і формою закріплення; перш за все має відповідати Конституції України та чинному законодавству; правовий акт управління має бути юридично обґрунтованим, оскільки його зміст містить владне волевиявлення виконавчого органу, в ньому мають бути виражені цілі видання, а також підстави та юридичні наслідки; акт не повинен обмежувати або порушувати компетенцію та оперативну самостійність нижчих ланок системи державного управління; не повинен обмежувати або порушувати встановлені чинним законодавством права та законні інтереси громадян і недержавних формувань в сфері державного управління; акт державного управління повинен видаватися в певному порядку з дотриманням процесуальних правил (наприклад, одні акти видаються колегіальним органом, інші — єдиноначальним; одні публікуються у місцевій пресі, інші — просто доводяться до відома виконавців тощо);

- презумпція законності акту (акт вважається законним з моменту прийняття, якщо він не скасований в порядку, передбаченому законодавством; питання про визнання даного акта неправильним, дефектним вирішується компетентним державним органом; інші органи, окрім судових органів, не можуть перевіряти законність актів). Особливі завдання щодо забезпечення законності виданих органами державного управління актів покладаються на органи прокуратури. В порядку здійснення загального нагляду органи прокуратури можуть оскаржити будь-який акт будь-якого органу державного управління. Копії найважливіших актів, які приймаються органами державного управління, направляються ними, як правило, органам прокуратури, які й здійснюють загальний нагляд за законністю їх прийняття і відповідності їх закону, що передбачено Законом України «Про прокуратуру»;

3) відповідність організаційно-технічним вимогам:

- щодо мови акту (чіткість, лаконічність, доступність, грамотність, конкретність, зрозумілість для виконавців);

- щодо форми акту (письмовий або усний); обов'язкова наявність реквізитів: назва органу, що видав; дата і місце його прийняття; територія, на яку поширюється дія акту; перелік встановлених зобов'язань; дані про відповідальність за невиконання документу; перелік державних органів, що здійснюють контроль за виконанням акту; санкція; термін вступу в силу; підписи осіб від органу, що прийняв акт;

- своєчасність доведення до зацікавлених осіб;
- реєстрація (якщо потрібно) в Міністерстві юстиції України, інші вимоги.

Акти управління, прийняті з порушенням вимог, вважаються дефектними. Дефектні акти поділяються на нікчемні та оспорювані.

Нікчемні акти акти, юридична недійсність яких очевидна, недоліки яких скасувати не можна й які не породжують юридичних наслідків. Вони не дійсні з моменту прийняття, за їх невиконання не наступає юридична відповідальність (які містять вказівки щодо порушення законодавства, сприяють вчиненню злочинів тощо).

Оспорювані (заперечні) акти акти з помилками, дефектність яких не є очевидною, й які можна скасувати, доопрацювати, привести у відповідність до вимог законодавства. Недоліки не позбавляють їх юридичної сили, але можуть бути оскаржені зацікавленими суб'єктами права. Після оскарження або опротестування акт може бути визнаний або правомірним, законним (після усунення недоліків), або нікчемним. За такої ситуації оспорювані акти підлягають виконанню на відміну від нікчемних актів.

Прийняття актів державного управління це стадійна діяльність державних органів, це різновид адміністративного провадження. Стадії прийняття актів державного управління:

1 стадія встановлення необхідності прийняття управлінського акта, підготовка його проекту;

2 стадія внесення проекту акта на розгляд відповідного органу;

3 стадія обговорення та відпрацювання проекту нормативного акта управління;

4 стадія прийняття та реєстрація нормативного акта управління;

5 стадія доведення актів до виконавців (опублікування, розсилка, ознайомлення під розпис тощо).

Дія актів управління розрізняється в просторі, часі та за колом осіб. За територією дії акти виконавчої влади поділяються на акти, що діють в масштабі всієї держави, та акти, що діють в межах адміністративно-територіальних одиниць. Як правило, дія актів управління в просторі і часі здійснюється згідно з компетенцією відповідного органу виконавчої влади. Дія правових актів управління у часі є більш складною, оскільки передбачає неоднакові правила дії для актів управління. У вимірах часу акти управління діють від моменту набрання ними чинності до їх припинення, а саме:

1. закінчення строку, на який був прийнятий акт (нормативні акти);
2. припинення дії акта в зв'язку з виконанням його приписів (переважно індивідуальні акти);
3. прийняття нового акта з даного питання;
4. з часу скасування нормативного акта в наслідок його застарілості або незаконності, анулює правовий акт як орган, що прийняв його, так і вищий орган.

Чинність правових актів управління.

Традиційно виділяють чотири види окремих юридичних станів чинності правових актів управління: припинення, зупинення зміна та скасування.

Припинення дії акта.

Припинення дія закономірна, вона не зумовлена будь-якими подіями.

Підстави для припинення дії актів:

а) скасування акта органом, що його видав або видання нового акта, що фактично анулює старий. Загальним є правило, що із введенням у законну силу нового акта державного управління автоматично припиняє свою силу акт з того самого питання, виданий раніше, хоча б у новому і не містилася вказівка на його припинення. На практиці ж для формального припинення застарілих актів вироблена окрема процедура;

б) закінчення строку, на який було видано акт;

в) досягнення мети, поставленої перед актом, якщо його зміст зводився лише до виконання цієї вимоги (реалізація правових відносин, виконання приписів акта та ін.). Не завжди виконання акта означає припинення його дії. Наприклад, наказ про призначення особи на посаду не може вважатися таким, що припинив свою дію після того, як особа приступила до виконання своїх обов'язків.

г) «зникнення» адресата акта, тобто, у зв'язку з настанням певної юридичної події: ліквідація юридичної особи, смерть носія прав та обов'язків).

Зупинення дії акта.

Зупинення дії акта — це тимчасовий правовий захід, що застосовується шляхом прийняття відповідного рішення. Зупинення, як і скасування уповноваженим органом актів державного управління, обумовлюється їх незаконністю, передбачає ліквідацію порушень у порядку, передбаченому Конституцією, іншими законами.

В адміністративно-правовій літературі звертається увага на окремі особливості зупинення дії акта управління. Так, допускається зупинення всього акта або його частини, зупинення дії акта управління на всій території держави або окремій частині території, певному регіоні. Ця міра застосовується як для захисту державних та суспільних інтересів, так і для громадян від незаконних дій органів виконавчої влади, їх посадових осіб. Зупинення актів може бути пов'язане також з фактом подання скарги, принесення прокурором протесту тощо.

Зміна акта.

Зміна має за мету забезпечити ефективність акта управління, підвищити його якість і використовується тоді, коли є потреба уточнити приписи актів, внести до них доповнення, надати їм іншу редакцію чи доопрацювати окремі частини. Зміна приписів акту, як правило, здійснюється тим самим органом, посадовою особою, які видали акт у первинному вигляді. Прикладом цього може бути постанова Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. «Про доповнення Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва».

Скасування акта.

Скасування акта — це визнання недійсним (нечинним) акта повністю або окремих його приписів, положень. Акти можуть бути скасовані тими, хто їх прийняв, або вищим органом, посадовою особою. Особливе місце в системі визнання актів недійсними (правових актів або їх частини) займається Конституційний Суд України. До його повноважень відноситься вирішення питань про відповідність законів та інших актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АРК до Конституції України. За рішенням Конституційного Суду України закони та інші правові акти визнаються неконституційними (повністю або частково) і припиняють свою дію з дня винесення такого рішення.

Поняття та сутність нормотворчого провадження.

На відміну від традиційних галузей юридичного процесу (цивільного та кримінального), адміністративний процес не може бути зведено виключно до регламентації процедури застосування кореспондуючих юридичних норм.

Крім правозастосовних властивостей, органи публічної адміністрації наділяються також функціями правотворчості, що обумовлюється об'єктивною необхідністю здійснення їх широкомасштабної та багатопланової організуючої діяльності. З метою реалізації цих функцій необхідно володіти важливими та специфічними повноваженнями з розробки загальних правил поведінки на основі прийнятих законів.

Будь-які закономірності появи, існування та регуляторної дії нормативних актів не можуть бути з'ясовані поза усвідомленням процесу їх творення. Це пояснюється тим, що саме правотворчість дає життя праву, породжує, формує та оформлює його, як одну з провідних категорій суспільного буття. «Правотворчість слугує початковим етапом розвитку правових актів і вбирає в себе як, власне, правові, так і політичні, економічні та соціальні імпульси впливу на рух права.

Саме цим обумовлюється суспільний та науковий інтерес до правотворчості, який дозволяє створювати правові акти.

Викладене обумовлює наявність у структурі адміністративного процесу такого різновиду неконфліктних проваджень, як провадження по розробці та прийняттю нормативних актів (нормотворче провадження).

Нормотворчі провадження становлять специфічну діяльність уповноважених суб'єктів щодо підготовки, затвердження, офіційного оголошення нормативно-правових актів.

Отже, нормотворчі провадження це діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо підготовки та ухвалення правових актів.

По суті, означений вид адміністративного провадження регламентує порядок підготовки і прийняття підзаконних нормативно-правових актів різного рівня. В залежності від цього рівня, а точніше від сфери організуючого впливу розроблюваних нормативних актів прийнято виділяти наступні нормотворчі провадження:

- провадження з прийняття постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України;
- провадження по виданню наказів, інструкцій та інших актів міністерств, державних служб, інспекцій, агентств;
- провадження по виданню рішень місцевих державних адміністрацій;
- провадження по виданню локальних актів (наказів, положень, правил) керівниками державних підприємств, установ та організацій;
- провадження по виданню нормативних актів органами місцевого самоврядування.

Нормотворча діяльність у публічній сфері, як правило, становить собою доволі складний та тривалий процес. Упорядкування відповідної процедури, введення її в чіткі процесуальні рамки слугує важливою гарантією доцільності і законності підзаконних актів, створюваних у сфері функціонування органів публічної адміністрації.

Незважаючи на деяку ускладненість адміністративних проваджень, яку, на перший погляд, нібито несе у собі їх детальна адміністративно-правова регламентація, остання лише сприяє оперативності прийняття управлінських рішень.

Адже шляхом походження встановлених певних стадій та етапів, здійснюваного у чіткій послідовності, суб'єкт нормотворення досягає своєї основної мети прийняття якісного та бездоганного, з точки зору юридичної техніки, нормативного акта.

Нехтування встановленим порядком прийняття нормативних актів може завдати шкоду їх майбутній ефективності, призвести до тривалого перегляду або відміни, а також спричинити внесення до них значної кількості поправок, що в цілому призводить не тільки до надмірного і невиправданого «розтягування» нормотворчого провадження в часі, а й до значного ускладнення або гальмування правозастосовної діяльності адресатів цих актів.

Принципи нормотворчості.

Принципи нормотворчості - загальноприйняті норми-ідеї найвищого авторитету, які слугують основними засадами імперативного характеру, на підставі яких створюються (розробляються, приймаються, вводяться в дію) нормативно-правові акти.

Загальні принципи нормотворчості (є концентрованим вираженням загальнолюдських цінностей):

1. Гуманізм - формування нормативно-правових актів на основі міжнародних стандартів прав людини, створення умов і механізмів їх втілення в життя суспільства і держави.

2. Демократизм - встановлення і забезпечення вільного порядку розробки, обговорення і ухвалення нормативно-правових актів; створення законодавчих процедур, які забезпечували б вираження в законі волі народу, врахування свободи більшості при дотриманні прав меншості, погодженість інтересів суспільства, соціальних груп, людини; недопущення як незаконного тиску на законодавчу діяльність парламенту, так і свавілля з боку парламенту. Цей принцип означає також широку участь народу в обговоренні проектів законів, у консультативних і законодавчих референдумах; урахування альтернативних проектів законодавчих актів і громадської думки, підтримку народної нормотворчої ініціативи; зважене ставлення до парламентської опозиції.

3. Толерантність (цей принцип є продовженням і конкретизацією попередніх) - виявлення та урахування законоутворюючих погоджених інтересів, створення певних теоретичних конструкцій, загальної моделі вираження і захисту інтересів різних соціальних і етнічних груп, упорядкування соціальних, релігійних і етнічних конфліктів, компроміс інтересів. У сучасних умовах немає такої соціальної групи, задоволення інтересів якої (при ігноруванні інтересів інших груп населення) могло б забезпечити якість і ефективність

результатів нормотворчості. Необхідна згода всіх основних соціальних шарів суспільства, їх толерантність. За допомогою нормотворчості досягається авторитетне посередництво, спрямоване на примирення, рівновагу протилежних інтересів сторін.

4. Гласність - відкритість для громадськості, вільне і ділове обговорення проектів нормативно-правових актів, інформування про них населення, прозорість їх обговорення в парламенті. Гласність і відкритість дають можливість громадянському суспільству встановити контроль за законодавчим процесом, вчасно коригувати проходження нормативних актів.

5. Законність - додержання ієрархії нормативно-правових актів при їх складанні (нормопроективанні) та прийнятті їх законним шляхом відповідно до конституційно закріпленого процесу нормотворчості. Цей принцип означає, що всі звичайні закони приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй і міжнародним угодам, укладеним за участю України. Акти органу нижчого підпорядкування не можуть суперечити акту вищого органу. Закони, ухвалені всеукраїнським референдумом з питань визнання нечинним будь-якого закону або окремих його положень, мають вищу юридичну силу стосовно закону, ухваленого Верховною Радою України. Принцип законності передбачає наявність механізму перевірки Конституційним Судом нормативно-правових актів щодо відповідності їх Конституції, а також можливість зміни закону чи припинення його дії винятково законом, який має однакову з ним або вищу юридичну силу.

6. Науковість - залучення до розробки нормативних актів (законів) кваліфікованих фахівців із відповідних галузей науки, котрі мають необхідні знання і досвід; наявність глибокої обгрунтованості відповідності нормативного акта потребам розвитку суспільства та інтеграції держави у європейський простір, що міститься в науковій концепції. Проведення наукової експертизи, проектів нормативно-правових актів (законів), щоб запобігти їх прийняттю з недостатньо обгрунтованими положеннями, прогалинами, суперечностями.

7. Професіоналізм - наявність не тільки знань, а й навичок, умінь зі складання нормативних актів, що передбачають залучення фахівців у відповідних сферах суспільного життя, врахування узагальненої практики реалізації чинних правових норм, у процесі якої виявляються їх помилки, прогалини, колізії, фактично недіючі норми, їх застарілість, невідповідність реаліям життя.

Спеціальні принципи нормотворчості:

1. Цільове спрямування - створення нормативно-правового акта відповідно до мети, предмета правового регулювання, з використанням відповідних правових засобів, типів та методів правової регламентації.

2. Системна погодженість - узгодження прийнятого нормативно-правового акта з функціонуючими, тобто прийнятими раніше, а також з чинними міжнародними договорами.

3. Оперативність - швидке реагування на зміни в суспільстві, їх врахування при плануванні нормативних актів; незволікання підготовки проектів нових, скасування застарілих та вдосконалення чинних нормативних актів.

4. Поєднання динамізму і стабільності - досягнення стабільності законодавства шляхом створення досконалого нормативного акта з орієнтацією на його якомога більшу тривалість та можливість вносити до нього доповнення і зміни у разі необхідності.

5. Планування - складання, додержання планів розробки і ухвалення нормативно-правових актів (законів), строків їх скасування чи зміни, приведення чинних актів у відповідність із прийнятими. Планування передбачає правове обгрунтування необхідності видання чи вдосконалення нормативних актів (заповнення прогалин, усунення колізій).

6. Техніко-юридична досконалість - упорядкування нормативно-правових актів з додержанням обов'язкових правил, способів, прийомів юридичної техніки, лінгвістичних стандартів їх мови тощо.

3. Стадії нормотворчого провадження.

В адміністративно-правовій теорії загальноприйнятий підхід до визначення обсягу, змісту та кількості стадій нормотворчого провадження є відсутнім. Існує велика кількість нормативно-правових актів, якими урегульовуються окремі стадії, етапи нормотворчого провадження, найбільш значущими є: Закони України «Про Кабінет Міністрів України» від 10 жовтня 2010 р., «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р., Указ Президента «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів» від 27 червня 1996 р., «Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України», «Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади», затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. та «Порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. тощо.

В той же час на сьогодні не існує єдиної погодженої думки щодо характеру та числа етапів, з яких складається окрема стадія даного виду адміністративного провадження.

Зокрема, російські вчені Б.М.Лазарев, І.Ш.Муксінов та О.Ф.Ноздрачев, виділяють наступні стадії нормотворчого процесу в управлінській діяльності:

- збір інформації та вияв проблемних ситуацій;
- розробка проекту нормативного акта управління;
- узгодження, візування, обговорення проекту громадськістю та в органі;
- прийняття рішення і оформлення акта;
- опублікування акта або доведення до відома всіх зацікавлених осіб.

В.Д.Сорокін відокремлює наступні стадії нормотворчого провадження:

- а) підготовки проекту нормативного акта;
- б) розгляду проекту й прийняття нормативного акта;
- в) державної реєстрації нормативного акта;
- г) опублікування та вступу в силу нормативного акта.

Тихоміров Ю.А. виділив дев'ять стадій:

- а) вивчення, аналіз суспільних явищ і процесів, виявлення потреби у правовій регламентації;
- б) визначення виду органів, суб'єктів, правомочних прийняти правові рішення, та виду правового акту;
- в) прийняття рішення про підготовку правового акту;
- г) розробка концепції, ідеї, аналізу майбутнього акту;
- д) підготовка проекту правового акту розробником (робочою групою, органом);
- е) попередній розгляд проекту акта;
- ж) суспільне обговорення проекту;
- з) офіційний розгляд проекту акта відповідним органом із додержанням необхідних процедур;
- и) прийняття правового акту, його оформлення, підписання, видання, набрання чинності.

Найбільш продуманою та виваженою варто визнати позицію В.Б.Авер'янова, на думку якого, стадіями адміністративної нормотворчості є:

- 1) підготовки нормативного акта;
- 2) прийняття нормативного акта;
- 3) доведення рішення до відома виконавців та зацікавлених осіб.

Всередині стадій нормотворчого провадження названий вчений виділяє наступні процесуальні етапи:

І. а) правова ініціатива; б) аналіз ситуації й варіантів правового впливу (на даному етапі з'ясовується фактичний стан справ та можливі варіанти розв'язання питань, що виникли); в) підготовка проекту акта управління (включає обговорення, узгодження та належне оформлення проекту);

II. а) обговорення та голосування (факультативний етап, характерний для прийняття рішень колегіальними органами); б) доробка проекту; в) оформлення рішення (остаточне редагування проекту акта управління, його підписання та присвоєння акту порядкового номера);

III. Оприлюднення нормативного акта в засобах масової інформації або доведення його змісту до відома виконавців і зацікавлених осіб іншим способом.

На нашу думку, сучасна структура адміністративного провадження має наступні стадії:

1. Передпроектна стадія:

2. Проектна стадія

3. Стадія прийняття проекту нормативно-правового акта;

4. Засвідчувальна стадія

5. Інформаційна стадія

Розглянемо структуру та зміст зазначених стадій:

Стадії нормотворчого провадження:

1. Передпроектна стадія складається з наступних етапів:

- формування юридичного мотиву про необхідність внесення змін до чинної системи норм права — відбувається на рівні правосвідомості в результаті виявлення волі суб'єкта, об'єктивно зумовленої потребами його соціального життя;

Так, наприклад, право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів України мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Ініціювати підготовку та прийняття актів Кабінету Міністрів України може Президент України.

- нормотворча ініціатива (фр. initiative — почин) — обґрунтування юридичної значущості правової регламентації — видання нормативно-правового акта.

Відповідно до вимог нормопроєктувальної техніки нормативно-правовий акт:

повинен розроблятися з урахуванням його галузевої належності, відповідати за обсягом регламентації визначеному в ньому предмету правового регулювання;

повинен бути чітким, конкретним і зрозумілим;

не повинен дублювати приписів інших нормативно-правових актів;

не повинен містити суперечливих нормативних приписів.

2. Проектна стадія складається з наступних етапів:

- ухвалення рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта;

При розробці нормативно-правового акта слід виходити з необхідності правового регулювання управлінської діяльності суб'єкта нормотворення, однією з форм реалізації якої є видання розпорядчих документів, вид яких (наказ, постанова, розпорядження, рішення) визначається законодавчими актами та положеннями.

Розпорядчий документ виготовляється на бланку та повинен мати обов'язкові реквізити й стабільний порядок їх розміщення: найменування суб'єкта нормотворення, назву виду документа, дату і номер, місце видання, структурні складові, підпис, візи.

Датою розпорядчого документа є дата його підписання, яка проставляється у лівій верхній частині бланка і оформляється цифровим способом. Елементи дати наводяться арабськими цифрами в один рядок у послідовності: число, місяць, рік. Наприклад: 03.11.2006 або 30.05.2007.

Розпорядчий документ підписується керівником суб'єкта нормотворення. У разі відсутності керівника суб'єкта нормотворення розпорядчий документ підписується особою, яка виконує його обов'язки. При цьому суб'єкт нормотворення надає Міністерству юстиції України інформацію з цього питання, підтверджену відповідним структурним підрозділом суб'єкта нормотворення.

Розпорядчий документ містить такі структурні складові:

а) заголовок;

б) преамбулу;

в) нормативний корпус:

положення щодо сфери застосування (за потреби);

загальні та спеціальні нормативні приписи;

способи реалізації нормативних приписів;

карно-правові положення (за потреби);

г) корелятивні зміни (за потреби);

г) форму оприлюднення (за потреби);

д) положення про набрання чинності;

е) додатки (за потреби).

- розробка концепції проекту нормативно-правового акта і підготовка його тексту (або доробка проекту, внесеного в порядку нормотворчої ініціативи), тобто юридичне формулювання волі народу (колективу) у вигляді норм права.

Проекти указів Президента, постанов уряду зазвичай готуються відповідними міністерствами, іншими органами виконавчої влади або на підставі плану попередніх робіт, або за разовим дорученням Президента, керівництва уряду. Такі проекти можуть бути підготовлені в апараті Президента і уряду.

Щоб забезпечити кваліфіковане складання проекту, передбачається участь спеціалістів у відповідно до відомчого (галузевого) принципу, згідно з яким складання початкових проектів здійснюється тими органами і організаціями, профілю діяльності яких вони відповідають.

До підготовки проектів нормативно-правових актів в певних випадках залучаються партії, профспілки та інші громадські об'єднання.

Щодо проектів актів Кабінету Міністрів України то вони, наприклад, готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

Проекти актів Кабінету Міністрів України вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України міністерствами, центральними органами виконавчої влади (крім тих, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України), місцевими державними адміністраціями.

Проекти актів Кабінету Міністрів України, внесені на його розгляд, реєструються Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Зареєстровані проекти актів Кабінету Міністрів України вносяться до бази даних електронної комп'ютерної мережі. Їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. До підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України можуть залучатися народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою. Проекти актів Кабінету Міністрів України, що мають важливе суспільне значення та визначають права і обов'язки громадян України, підлягають попередньому оприлюдненню в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Нормативно-правовий акт, затверджений розпорядчим документом, містить такі структурні складові:

а) заголовок;

б) визначення термінів (за потреби);

в) нормативний корпус:

положення щодо сфери застосування;

загальні та спеціальні нормативні приписи;
способи реалізації нормативних приписів;
карно-правові положення (за потреби);
г) прикінцеві положення (за потреби);
г) додатки (за потреби).

Нормативно-правовий акт, затверджений розпорядчим документом, може містити такі структурні одиниці: розділи, глави, пункти, підпункти, абзаци.

Основною, первинною структурною одиницею нормативно-правового акта є пункт. Пункт може містити підпункти, які за своїм змістом уточнюють, конкретизують і розвивають пункт. Пункти нормативно-правового акта можуть об'єднуватися в глави - самостійні відокремлені частини предмета правового регулювання. Глави, пов'язані за змістом і предметом правового регулювання, можуть об'єднуватися в розділи.

Текст нормативно-правового акта повинен відповідати нормативам державної мови, не повинні вживатися звороти розмовної мови та її експресивних форм, нечіткі словосполучення, загальні міркування, гасла, заклики.

Положення нормативно-правового акта мають бути викладені однозначно і не допускати різного тлумачення.

Одне й те саме слово не може вживатися для виразу різних понять.

Одним із прийомів нормотворчої техніки є застосування відсылних приписів. Розвантаження нормативно-правового акта відбувається через відсилання до інших нормативних приписів однакової або вищої юридичної сили, унаслідок чого поширюється дія інших нормативно-правових актів на цей предмет правового регулювання. Відсилання у нормативно-правовому акті до його окремих положень, а також до інших нормативно-правових актів, їх окремих положень застосовуються у разі, якщо необхідно підкреслити взаємний зв'язок нормативних приписів або уникнути дублювань.

Відсилання можуть бути до нормативно-правового акта в цілому або до його структурних одиниць. Не допускається відсилання до нормативного припису, який, у свою чергу, відсилає до іншого нормативного припису.

До розпорядчого документа можуть бути додані:

додатки, що вводяться в дію розпорядчим документом і позначаються грифом "Додаток", - це переліки актів, що визнаються такими, що втратили чинність, тощо;

додатки, що затверджуються розпорядчим документом і позначаються грифом "ЗАТВЕРДЖЕНО", - це нормативно-правові акти (положення, інструкції, правила тощо, які становлять невід'ємну частину розпорядчих документів, якими затверджені, і мають однакову з ними юридичну силу); зміни до нормативно-правових актів.

При цьому до нормативно-правового акта, затвердженого розпорядчим документом, можуть бути додані додатки, що пояснюють або доповнюють його зміст і позначаються грифом "Додаток".

Змінами, що вносяться до нормативно-правового акта, може бути передбачено:

заміну слів, цифр, доповнення словами, цифрами та їх виключення;
нову редакцію розділів, глав, пунктів, підпунктів, абзців, речень;
доповнення розділами, главами, пунктами, підпунктами, абзацами, реченнями або їх виключення.

Зміни вносяться до основного нормативно-правового акта, а не до акта про внесення змін до нього.

У зв'язку з прийняттям суб'єктом нормотворення нормативно-правового акта підлягають визнанню такими, що втратили чинність, усі раніше прийняті ним нормативно-правові акти, якщо вони суперечать уключеним до нового акта нормативним приписам, виявилися такими, що поглинуті ним або фактично втратили своє значення.

Перелік таких нормативно-правових актів повинен міститися в окремому пункті розпорядчого документа, яким затверджено новий нормативно-правовий акт, або оформлятися додатком до розпорядчого документа.

Нормативно-правовий акт може бути прийнятий спільно декількома суб'єктами нормотворення або одним із них за узгодженням з іншими.

Нормативно-правовий акт вважається прийнятим спільно, якщо він підписаний керівниками декількох суб'єктів нормотворення.

Спільний розпорядчий документ викладається на стандартному аркуші, у верхній частині якого розміщується малий Державний Герб України, нижче - на одному рівні найменування суб'єктів нормотворення, що приймають нормативно-правовий акт.

Спільний розпорядчий документ приймається за однією датою. Номер спільного документа складається з номерів, присвоєних суб'єктами нормотворення, проставлених через дріб у відповідній послідовності.

При підписанні розпорядчого документа кількома особами з однаковими посадами їх підписи розміщуються на одному рівні і засвідчуються печаткою.

- попередній розгляд проекту нормативно-правового акта правотворчим органом. До розгляду проекту зазвичай залучаються зацікавлені публічні органи, організації, громадськість. Форми обговорення різні: наради за участю наукової громадськості і зацікавлених міністерств, рецензування науково-дослідними інститутами та ін. Після урахування пропозицій і зауважень проект остаточно відпрацьовується і редагується;

— обговорення проекту нормативно-правового акта і узгодження його тексту з зацікавленими особами.

Зовнішнє погодження нормативно-правового акта оформляється грифом, який ставиться нижче підпису на лицьовому боці останнього аркуша розпорядчого документа, і включає в себе слово "ПОГОДЖЕНО", найменування посади особи, якою погоджується проект документа (ураховуючи найменування органу), підпис, ініціали, прізвище та дату погодження, а також засвідчення печаткою.

Зовнішнє погодження може оформлюватися шляхом складання "Аркуша погодження", про що робиться відмітка в самому документі на місці грифа "ПОГОДЖЕНО", наприклад: "Аркуш погодження додається". Це доцільно робити, коли проект нормативно-правового акта погоджується кількома зацікавленими органами.

Випадки необхідності погодження нормативно-правових актів з Антимонопольним комітетом України передбачено пунктом 2 Положення про порядок погодження з органами Антимонопольного комітету України рішень органів влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 01.04.94 р.

3. Стадія прийняття проекту нормативно-правового акта властива колегіальному правотворчому органу — офіційне прийняття проекту після його обговорення. Колегіальні правотворчі органи (уряд, державні служби, інспекції, агенції) приймають нормативні акти простою більшістю голосів.

Так, наприклад, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України. Якщо проект рішення отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів України і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр України, рішення вважається прийнятим.

Президент держави, міністри та інші органи одноособового керівництва затверджують свої акти (укази, накази, інструкції тощо) у персональному порядку.

4. Засвідчувальна стадія

— підписання нормативно-правового документа;

Треба відзначити, що накази центрального органу виконавчої влади можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині.

— надання йому реєстраційного коду після включення до Єдиного реєстру нормативних актів України;

Державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України. Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї (далі - Конвенція), 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, прийняті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Держателем Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів є Міністерство юстиції України, яке розробляє організаційні та методологічні принципи ведення Реєстру, приймає рішення про включення нормативно-правових актів до Реєстру, здійснює їх опрацювання, ідентифікацію, класифікацію, відповідає за автентичність та контрольний стан еталонних текстів, забезпечує внесення нормативно-правових актів до еталонного фонду і його збереження та здійснює контроль за наданням інформації з Реєстру.

5. Інформаційна стадія

— офіційне опублікування прийнятого нормативно-правового акта в засобах масової інформації, доведення його до відома виконавців.

Аналіз нормативно-правового регулювання процедури офіційного опублікування прийнятого нормативно-правового акта дає можливість виділити наступні особливості:

акти Президента України (укази та розпорядження), акти Кабінету Міністрів України (декрети, постанови і розпорядження) не пізніше як у 15-и денний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню, тобто офіційному опублікуванню в пресі чи в окремих випадках офіційному оголошенню по телебаченню і радіо з використанням державної мови («Офіційному віснику України», газеті "Урядовий кур'єр", офіційному сайті);

нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є не чинними;

офіційне оприлюднення нормативно-правових здійснюється тільки після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів і з зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду;

офіційне опублікування нормативно-правових актів дозволяється в таких друкованих виданнях: "Офіційному віснику України", "Відомостях Верховної Ради України", газеті "Урядовий кур'єр". Причому остання має пріоритет перед першими двома, якщо в ній нормативно-правовий акт буде опублікований раніше;

акти Президента України набувають чинності через 10 днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні;

акти Кабінету Міністрів України набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо більш пізній строк набрання ними чинності не передбачено в цих актах;

акти Кабінету Міністрів України, які визначають права і обов'язки громадян, набувають чинності не раніше їх опублікування в офіційних друкованих виданнях;

ненормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України можуть не публікуватися і доводитися до відома підприємств, установ, організацій та осіб через відповідні державні органи та органи місцевого самоврядування;

неопубліковані акти Президента України набувають чинності з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо органом, що його видав, не встановлено інший строк набрання ними чинності;

нормативні акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, з 01.01.93 р. підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України, управліннях юстиції на місцях з обов'язковим складанням ними відповідних державних реєстрів і набувають чинності через 10 днів після їх реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку надання чинності;

нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують кримінальну відповідальність особи.

Аналіз конкретних нормативно-правових актів дає можливість визначити особливості дії нормативно-правових актів у часі, оскільки положення про загальний порядок включають застереження, що цей порядок застосовується тоді, коли сам нормативно-правовий акт не передбачає іншого порядку.

В більшості нормативно-правових актів використовується досить прості формулювання: акт діє з дня його опублікування

Деякі нормативно-правові акти містять дещо складніші положення: акт набуває чинності з дня його опублікування і діє до певної дати, та діє до законодавчого врегулювання питань запровадження збору на загальнообов'язкове соціальне страхування, тобто обмежує з дня опублікування певної статті і передбачає припинення дії з настанням певних обставин.

3.1. Проведення з ухвалення нормативних актів управління.

В сучасній науці адміністративного права питання прийняття, зміни, зупинення та скасування актів управління згадуються найчастіше в дискусіях щодо віднесення цих дій чи до «адміністративного процесу», чи до «адміністративної процедури». При цьому бракує робіт, присвячених власне певній послідовності дій з підготовки та прийняття правових актів управління. Слід відзначити, що певні аспекти правотворчої діяльності органів виконавчої влади визначаються здебільшого підзаконними нормативними актами різних рівнів, тому необхідним є прийняття єдиного нормативно-правового акта, який на рівні закону врегулював би умови та порядок виконання такої діяльності (більш докладно ця проблема висвітлюється у наступній главі цього розділу книги).

На сьогодні основним документом, який визначає порядок підготовки, опрацювання та розгляду проектів постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, є Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 з подальшими змінами.

Загалом процес підготовки і прийняття актів управління охоплює наступні стадії.

1. *Підготовка акта управління.* Значна їх кількість готується і видається з ініціативи зацікавленого органу, але багато й з ініціативи суб'єктів виконавчої влади за дорученням вищих органів, за протестом прокурора, скаргами, заявами громадян.

Значний обсяг і неоднорідний зміст роботи, яку має виконати уповноважений орган, дає підстави виділити на цій стадії кілька етапів:

а) правова ініціатива акт управління приймається, якщо є юридичні та фактичні підстави його прийняття, коли в ньому є об'єктивна необхідність;

б) аналіз ситуації й варіантів правового впливу (на даному етапі з'ясовується фактичний стан справ та можливі варіанти розв'язання питань, що виникли);

в) підготовка проекту акта управління (розроблення проекту покладається на орган, структурний підрозділ або окрему посадову особу; проект управлінського акта підлягає обговоренню, узгодженню та належному оформленню; проект акта вважається погодженим за наявності віз керівників відповідного органу виконавчої влади).

Проект акта управління повинен перебувати у вільному доступі для ознайомлення та обговорення всіма зацікавленими особами. Обов'язковість ведення органами виконавчої влади веб-сторінок та оперативного розміщення на них офіційної інформації про діяльність відповідних органів, чинних та скасованих нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів з повідомленням про це засобів масової інформації була передбачена Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 1 серпня 2002 р. № 683/2002.

2. *Прийняття рішення.* Окремі автори слушно зауважують, що чим більша підготовча робота була проведена на попередньому етапі, тим коротшою буде ця стадія. В ній також можна виділити кілька процедур.

а) можливе обговорення та обов'язкове голосування в колегіальних органах (іноді рішення приймають «в робочому порядку» шляхом опитування, однак більшість актів управління приймається одноособово керівником органу виконавчої влади; тобто ключовим на даному етапі є підписання підготовленого проекту);

б) внесення змін до проекту: проект може бути визнаний таким, що потребує доопрацювання, що передбачає розроблення нового, з урахуванням зауважень і вимог, висунутих у процесі обговорення й узгодження;

в) оформлення рішення остаточне редагування проекту акта управління, його підписання та присвоєння акту порядкового номера.

3. Доведення рішення до відома виконавців та зацікавлених осіб. Це є самостійна стадія роботи з актом. Вона може здійснюватися шляхом:

— персонального ознайомлення (усно, розісланням копій, повісток, розвішуванням списків, ознайомлення під розписку тощо);

— опублікування в засобах масової інформації, у спеціальних виданнях (збірниках, бюлетенях, газетах, журналах).

В юридичній літературі процедури підготовки та прийняття актів управління висвітлюються і по-іншому. Так, окремі автори з урахуванням чинників, що характеризують місце та роль цих актів у системі засобів адміністративно-правового регулювання, виділяють процес розроблення та прийняття нормативних актів управління в окремий вид адміністративного провадження, виділяючи в ньому наступні стадії:

- 1) встановлення доцільності та необхідності прийняття акта управління та підготовки його проекту;
- 2) внесення проекту на розгляд відповідного органу;
- 3) обговорення та опрацювання проекту нормативного акта управління;
- 4) прийняття та реєстрація нормативного акта управління;
- 5) опублікування нормативного акта управління.

Як уже зазначалося, чинне законодавство України, яке регулює діяльність з розроблення та прийняття актів управління, насамперед представлено Регламентом Кабінету Міністрів України, в якому визначається порядок підготовки, опрацювання та розгляду проектів постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України.

Проекти постанов Кабінету Міністрів готуються на підставі: законів України; актів або доручень Президента України; актів Кабінету Міністрів, доручень прем'єр-міністра, першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів.

Підготовка проекту постанови може бути ініційована членами Кабінету Міністрів, керівниками центральних органів виконавчої влади, Міністром Кабінету Міністрів, Радою міністрів Автономної Республіки Крим (АРК), обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями.

У разі, коли розроблення проекту постанови Кабінету Міністрів доручено кільком органам виконавчої влади, підвідомчим урядові органам, установам, організаціям, орган, зазначений першим у дорученні щодо розроблення цього проекту, є *головним розробником і відповідає* за його підготовку й внесення до Кабінету Міністрів.

Інші органи виконавчої влади, установи та організації, підпорядковані Кабінетові Міністрів, до компетенції яких належать питання, що стосуються окремих положень проекту постанови, реалізація яких матиме суспільні та економічні наслідки, зобов'язані брати участь у його розробленні та опрацюванні.

Головний розробник організовує, спрямовує і координує роботу зацікавлених органів з розроблення проекту постанови (проводить консультації, узгоджувальні наради, робочі зустрічі, отримує інформаційно-аналітичні та інші необхідні матеріали). У разі потреби до підготовки проектів постанов можуть залучатися науковці, фахівці, представники недержавних організацій за їх згодою.

Крім того, проекти постанов, підготовлені центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через відповідних міністрів, підлягають узгодженню цими міністрами.

Проекти постанов Кабінету Міністрів підлягають *обов'язковій експертизі* Міністерством юстиції та узгодженню із зацікавленими органами, а у разі потреби з іншими органами, установами, організаціями.

Поряд із цим за рішенням Кабінету Міністрів проект його постанови може бути винесено на публічне обговорення шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації або доведено до відома громадян іншими шляхами (як уже вище зазначено, на сьогодні розміщення проектів нормативних актів органів виконавчої влади для ознайомлення та можливого обговорення громадськістю на веб-сайтах відповідних органів є обов'язковим відповідно до Указу Президента України від 1 серпня 2002 р. № 683/2002). У Регламенті закріплені функції головного розробника, зацікавлених органів, а також Міністерства юстиції у процесі підготовки проектів постанов Кабінету Міністрів. Зокрема, головний розробник: аналізує стан справ у відповідній сфері правового регулювання та причини, які обумовлюють необхідність підготовки проекту постанови; готує проект; перевіряє у разі потреби проект постанови на відповідність міжнародним зобов'язанням України та основним положенням законодавства Європейського Союзу; у разі розроблення проекту, що має загальнодержавне значення і стосується життєвих інтересів усіх верств населення, організовує його публічне обговорення шляхом опублікування у друкованих засобах масової інформації та розміщення на власному веб-сайті; надсилає копії проекту зацікавленим органам для узгодження, у разі отримання зауважень до проекту опрацьовує їх і вносить необхідні поправки; вживає вичерпних заходів для усунення можливих суперечностей щодо проекту постанови. З цією метою організовує та проводить детальне обговорення варіантів рішень із спірних позицій та оцінок за участю міністрів, інших керівників зацікавлених органів, які мають зауваження; після узгодження із зацікавленими органами надсилає проект постанови Міністерству юстиції для проведення правової експертизи. У разі отримання від Міністерства юстиції зауважень до проекту постанови розглядає їх з метою пошуку взаємоприйнятної рішення. Якщо такого рішення не знайдено, проект постанови вноситься до Кабінету Міністрів в установленому порядку з викладенням розбіжностей.

У свою чергу, зацікавлений орган опрацьовує положення проекту постанови з питань, що належать до його компетенції; у разі відсутності зауважень погоджує його і повертає головному розробникові; у разі наявності зауважень та пропозицій за підписом керівника повідомляє про них головного розробника з чітким формулюванням відповідних положень. Керівник зацікавленого органу зобов'язаний взяти особисту участь у врегулюванні суперечних питань, якщо головний розробник визнає за необхідне проведення узгоджувальної процедури. Проект постанови Кабінету Міністрів має бути розглянутий і завізований зацікавленими органами у термін, визначений головним розробником. Невисловлення зацікавленими органами та організаціями позицій щодо проекту постанови у визначений термін вважається рівнозначним його узгодженню.

Міністерство юстиції: проводить правову експертизу проекту постанови Кабінету Міністрів на відповідність законодавству, а також основним положенням законодавства Європейського Союзу, якщо цей проект за предметом правового регулювання належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; повідомляє головного розробника про результати експертизи у погоджений з ним термін; погоджує проект. Візує проект та підписує висновки про результати експертизи міністр юстиції або один з його заступників.

Підготовлений проект постанови Кабінету Міністрів візується керівником органу, що є головним розробником, а в разі його відсутності особою, яка його заміщає, і вноситься до Кабінету Міністрів разом із супровідним листом.

До проекту постанови *додаються*:

- пояснювальна записка, у якій зазначаються підстава та мета розроблення проекту, визначається його місце у відповідній сфері правового регулювання, міститься аналіз причин, наводяться факти і цифрові дані, що обґрунтовують необхідність його прийняття, відображаються фінансово-економічні розрахунки та пропозиції щодо джерел покриття витрат (якщо реалізація акта не потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, то про це окремо повідомляється в записці), прогнозуються очікувані соціально-економічні результати реалізації акта;

- довідка про погодження проекту постанови;

- висновки Міністерства юстиції щодо відповідності проекту постанови законодавству, є також основним положенням законодавства Європейського Союзу, якщо цей проект є предметом правового регулювання, належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, разом з довідкою про відповідність проекту постанови основним положенням законодавства Європейського Союзу;

- порівняльна таблиця, якщо проект постанови передбачає внесення змін до інших актів Кабінету Міністрів, у якій зазначаються положення (норми) постанови, які є чинними, а також пропозиції щодо змін у них (нова редакція положень, норм постанови);

- концепція проекту постанови, затверджена Кабінетом Міністрів (якщо вона розроблялася).

Секретаріат Кабінету Міністрів систематично інформує прем'єр-міністра, першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, Міністра Кабінету Міністрів про стан дотримання порядку підготовки та встановлених термінів внесення проектів постанов уряду.

Підготовка внесених проектів постанов до розгляду Кабінетом Міністрів здійснюється Секретаріатом Кабінету Міністрів. Проект постанови, внесений до Кабінету Міністрів, передається в день його реєстрації до відповідного структурного підрозділу Секретаріату. Зазначений підрозділ перевіряє проект акта та матеріали до нього на відповідність встановленим вимогам щодо їх складу і оформлення, проводить аналіз та фахову експертизу проекту і обґрунтовує до нього.

Робота з підготовки поданого проекту постанови для розгляду Кабінетом Міністрів проводиться структурними підрозділами Секретаріату Кабінету Міністрів протягом не більш як десяти днів, виходячи з того, що цей проект має бути розглянутий Кабінетом Міністрів протягом місяця з дня його надходження. У разі потреби термін підготовки проекту в Секретаріаті може бути продовжено Міністром Кабінету Міністрів або його заступником (відповідно до розподілу функціональних повноважень) за обґрунтованим поданням керівника структурного підрозділу.

Після проведення аналізу та експертизи проект постанови Кабінету Міністрів візується відповідними спеціалістами та керівниками структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів та заступником Міністра Кабінету Міністрів директором юридичного департаменту.

Проект постанови подається під час його *розгляду на засіданні Кабінету Міністрів*.

Після прийняття відповідного нормативно-правового акта він має бути *zareєстрований в установленому порядку*.

3.2. Проведення з ухвалення індивідуальних актів управління.

Окремо можуть бути виділені також адміністративні провадження з підготовки і прийняття індивідуальних актів управління. Будучи найбільш об'ємною групою управлінських актів, індивідуальні акти управління відображають все розмаїття суспільних відносин, що виникають в ході виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави. Практично неможливо точно визначити ту величезну кількість індивідуальних актів управління, що видається щоденно з різних питань, наприклад, з кадрових - прийняття та звільнення з роботи, призначення на посаду тощо.

Іноді дослідниками наголошується, що провадження з прийняття індивідуальних актів управління в певному сенсі має універсальний характер. Іншими словами, воно охоплює всі види адміністративних проваджень, результатом яких є прийняття індивідуального акта управління. Приміром, це стосується таких проваджень, як провадження за зверненнями громадян, де підсумковим документом виступає рішення уповноваженого органу або посадової особи щодо питань, про які йдеться у зверненні. Чи, наприклад, реєстраційно-дозвільне провадження, яке пов'язане з рішенням про реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності або таким, що оформлює дане рішення.

На відміну від провадження з прийняття актів управління, цей вид провадження характеризується значно менш деталізованою процесуальною регламентацією. Процедура прийняття індивідуальних актів управління порівняно проста. Окремі особливості їх прийняття відображено у відповідних нормативно-правових актах різного рівня. При цьому ключового значення для даного провадження набувають загальні вимоги, що висуваються до актів управління.

У характеристиці даного провадження одним з найважливіших параметрів виступає його стадійність, тобто певна послідовність дій з підготовки і прийняття індивідуальних актів управління. Значною мірою чинник стадійності залежить від суб'єкта ініціації провадження з прийняття індивідуального акта управління. У цьому сенсі можна виділити два різновиди такого провадження:

- 1) провадження, пов'язане з реалізацією прав і обов'язків громадян у сфері державного управління;
- 2) провадження з підготовки і прийняття індивідуальних актів управління, ініціатором яких виступають державні органи, підприємства, організації тощо.

Щодо *провадження першого виду* можна виділити наступні стадії:

- подача громадянами відповідного звернення і прийняття його до розгляду уповноваженим суб'єктом;
- розгляд справи, аналіз та вибір для застосування відповідних правових норм;
- прийняття рішення;
- виконання рішення;
- оскарження чи опротестування рішення.

Стосовно *другого виду провадження* стадія ініціації прийняття того чи іншого індивідуального акта управління фактично збігається зі стадією підготовки управлінського акта. У подальшому наведені вище стадії першого виду провадження збігаються зі стадіями провадження другого виду.

На стадії підготовки акта використовують рішення про його видання. При цьому важливою передумовою виступає об'єктивна необхідність видання індивідуального акта управління, а також відповідне юридичне обґрунтування його видання.

Підготовка проекту індивідуального акта управління є важливим етапом цієї стадії провадження. Як правило, проекти індивідуальних актів управління розробляються спеціалістами юридичних служб відповідних органів, підприємств та організацій. За необхідності проекти індивідуальних актів управління узгоджуються в установленому порядку.

Прийняття індивідуального акта управління в одноособовому порядку проводиться шляхом його підписання відповідною посадовою особою. Можливий і колегіальний порядок прийняття індивідуального акта управління. Такий порядок передбачає обговорення акта, який приймається, та проведення голосування щодо його прийняття.

Прийняті індивідуальні акти управління доводяться до відома виконавців, їх копії можуть висилатися відповідним адресатам, або зацікавлені особи можуть із ними ознайомитися під розписку.

4. Порядок проведення державної реєстрації нормативно-правового акту.

Одним з основних напрямків діяльності органів юстиції є здійснення правової експертизи та державної реєстрації нормативно-правових актів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер. Цю реєстрацію запроваджено відповідно до Указу Президента України від 03.10.92 № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» з 01 січня 1993 року.

Питання державної реєстрації нормативно-правових актів регулюється деякими законодавчими актами (наприклад, Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності») та, в основному, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України та нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України. Зокрема, мова йде про вищезгаданий Указ Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої

влади”, постанови Кабінету Міністрів України від 28.12.92 № 731 “Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” та від 17.10.97 № 1153 “Про затвердження Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади” тощо.

Державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

На державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, прийняті уповноваженими на це суб'єктами нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, що містять норми права, мають неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування, 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.

Тобто державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти будь-якого виду (постанови, накази, інструкції тощо), якщо в них є одна або більше норм, що:

а) зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколами до неї, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації;

б) мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, а також підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт.

При цьому, на державну реєстрацію не подаються акти:

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

б) дія яких вичерпується одноразовим застосуванням, крім актів про затвердження положень, інструкцій та інших, що містять правові норми;

в) оперативного-розпорядчого характеру (разові доручення);

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

д) спрямовані на організацію виконання рішень вищестоящих органів і власних рішень міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що не мають нових правових норм;

е) рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру (методичні рекомендації, роз'яснення, у тому числі податкові, тощо), нормативно-технічні документи (національні та регіональні стандарти, технічні умови, будівельні норми і правила, тарифно-кваліфікаційні довідники, кодекси усталеної практики, форми звітності, у тому числі щодо державних статистичних спостережень, адміністративних даних та інші).

У разі надходження акта, який не підлягає державній реєстрації, орган державної реєстрації протягом п'яти робочих днів повертає його суб'єкту нормотворення з відповідним обґрунтуванням.

Державну реєстрацію здійснюють:

нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю - Міністерство юстиції України;

нормативно-правових актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим - Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим;

нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, а також місцевих органів господарського управління та контролю - обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції;

нормативно-правових актів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів - районні, районні у містах Києві та Севастополі управління юстиції.

Якщо дія нормативно-правового акта, виданого місцевими органами господарського управління і контролю, поширюється на території інших адміністративно-територіальних одиниць, він реєструється в управлінні юстиції за місцем перебування органу, що видав нормативно-правовий акт

Порядок підготовки нормативно-правових актів, які підлягають державній реєстрації

Відповідно до вимог нормопроєктувальної техніки нормативно-правовий акт:

1) повинен розроблятися з урахуванням його галузевої належності, відповідати за обсягом регламентації визначеному в ньому предмету правового регулювання;

2) повинен бути чітким, конкретним і зрозумілим;

3) не повинен дублювати приписів інших нормативно-правових актів;

4) не повинен містити суперечливих нормативних приписів.

При розробці нормативно-правового акта слід виходити з необхідності правового регулювання управлінської діяльності суб'єкта нормотворення, однією з форм реалізації якої є видання розпорядчих документів, вид яких (наказ, постанова, розпорядження, рішення) визначається законодавчими актами та положеннями.

Розпорядчий документ виготовляється на бланку та повинен мати обов'язкові реквізити й стабільний порядок їх розміщення:

→ найменування суб'єкта нормотворення;

→ назва та вид документа;

→ дата та номер, місце видання;

→ структурні складові;

→ підпис та візи.

Структурні складові розпорядчого документу:

а) заголовок;

б) преамбула;

в) нормативний корпус:

- положення щодо сфери застосування (за потреби);

- загальні та спеціальні нормативні приписи;

- способи реалізації нормативних приписів;

- карно-правові положення (за потреби);

г) корелятивні зміни (за потреби);

д) форму оприлюднення (за потреби);

е) положення про набрання чинності;

є) додатки (за потреби).

Нормативно-правовий акт, затверджений розпорядчим документом, містить такі структурні складові:

- 1) заголовок;
- 2) визначення термінів (за потреби);
- 3) нормативний корпус:
 - положення щодо сфери застосування (за потреби);
 - загальні та спеціальні нормативні приписи;
 - способи реалізації нормативних приписів;
 - карно-правові положення (за потреби);
- 4) прикінцеві положення (за потреби);
- 5) додатки (за потреби).

Структурні одиниці нормативно-правового акту

Глави повинні мати чітко сформульований заголовок; наскрізну порядкову нумерацію, яка позначається арабськими цифрами з крапками.

Розділи повинні мати чітко сформульований заголовок; наскрізну порядкову нумерацію, яка позначається римськими цифрами з крапками.

Пункти повинні мати наскрізну порядкову нумерацію, яка позначається арабськими цифрами з крапками, і починаються з абзацу.

Підпункти наскрізну порядкову нумерацію, яка позначається арабськими цифрами до трьох знаків з крапкою.

Абзаци пунктів та підпунктів починаються без позначок.

Текст нормативно-правового акта повинен відповідати нормативам державної мови, не повинні вживатися звороти розмовної мови та її експресивних форм, нечіткі словосполучення, загальні міркування, гасла, закликати.

Положення нормативно-правового акта мають бути викладені однозначно і не допускати різного тлумачення.

Одне й те саме слово не може вживатися для виразу різних понять. Уживання синонімів для виразу одного й того самого поняття слід уникати. Не повинні вживатися іноземні слова і терміни за наявності рівнозначних слів і термінів в українській мові. Абревіатури (крім загальноновживаних) та позначення допускаються тільки після наведення повних назв чи відповідних пояснень.

Доцільно вказати, що існують випадки, коли нормативно-правовий акт може бути прийнятий спільно декількома суб'єктами нормотворення або одним із них за узгодженням з іншими. Такий акт підписується керівниками декількох суб'єктів нормотворення.

Спільний розпорядчий документ викладається на стандартному аркуші, у верхній частині якого розміщується малий державний Герб України, нижче на одному рівні найменування суб'єктів нормотворення, що приймають нормативно-правовий акт.

Спільний розпорядчий документ приймається з однією датою, номер якого складається з номерів, присвоєних суб'єктами нормотворення, проставлених через дріб у відповідній послідовності.

Нормативно-правовий акт подається на державну реєстрацію протягом п'яти робочих днів після його прийняття у трьох примірниках: оригінал, дві завірені в установленому законодавством порядку копії розпорядчого документа (наказу, розпорядження тощо), а також затвердженого ним положення (інструкції, порядку тощо) і додатків до них.

Нормативно-правовий акт, що подається на державну реєстрацію, має відповідати вимогам законодавства про мови та інших актів законодавства, узгоджуватися з раніше прийнятими актами і викладатися згідно з правописом та з дотриманням правил нормопроєктувальної техніки.

Документи, які подаються разом з нормативно-правовим актом та супровідним листом до органу державної реєстрації

Пояснювальна записка - документ, який містить обґрунтування підстав та мету розроблення нормативно-правового акта, визначається його місце у відповідній сфері правового регулювання, міститься аналіз причин, наводяться факти і цифрові дані, що обґрунтовують необхідність його прийняття, відображаються фінансово-економічні розрахунки та пропозиції щодо джерел покриття витрат (якщо реалізація нормативно-правового акта не потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, то про це окремо повідомляється в записці), прогнозуються очікувані соціально-економічні результати реалізації нормативно-правового акта. Загальний обсяг пояснювальної записки не повинен перевищувати чотирьох сторінок. До неї може долучатися інформаційно-довідковий матеріал (таблиці, схеми, діаграми тощо), який є необхідним для обґрунтування суті нормативно-правового акта.

Відомості про чинні нормативно-правові акти з питання, що належить до сфери правового регулювання прийнятого нормативно-правового акта, інформація про строки приведення їх у відповідність до нормативно-правового акта, поданого на державну реєстрацію, а також про акти, що втрачають чинність у зв'язку з прийняттям цього акта.

Копія нормативно-правового акта, до якого вносяться зміни або який визнається таким, що втратив чинність, у контрольному стані.

Відомості про офіційне погодження актів із заінтересованими органами незалежно від того, чи є таке погодження обов'язковим згідно з законодавством (оригінал, який після прийняття рішення щодо державної реєстрації повертається суб'єкту нормотворення, та дві копії).

Довідка про відповідність нормативно-правового акта *aquis communautaire*, якщо цей акт за предметом правового регулювання належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України.

Висновок Головного управління юстиції щодо відповідності нормативно-правового акта положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини (для нормативно-правових актів, предмет правового регулювання яких стосується прав і свобод людини, гарантованих Конвенцією).

Інформаційно-аналітичні матеріали з публічного обговорення проектів нормативно-правових актів (у разі необхідності).

Державна реєстрація нормативно-правового акта проводиться протягом 15 днів, наступного після надходження його до органу державної реєстрації.

У разі потреби (необхідність проведення аналізу нормативно-правового акту із залученням експертів, вивчення значної кількості актів чинного законодавства тощо) ці терміни можуть бути продовжені керівником органу державної реєстрації, але не більш як на 10 робочих днів, про що повідомляється орган, який надіслав нормативно-правовий акт на державну реєстрацію.

У разі коли нормативно-правовий акт відповідає вимогам, орган державної реєстрації готує висновок щодо державної реєстрації нормативно-правового акта за встановленою Міністерством формою, заносить його до державного реєстру та на оригіналі акта робить напис встановленого зразка про дату державної реєстрації і номер акта згідно з державним реєстром.

Нормативно-правовий акт може бути повернутий органом державної реєстрації без державної реєстрації для доопрацювання на прохання органу, що його прийняв, а також якщо органом, що його прийняв, порушено вимоги цього Положення або порядку подання акта на державну реєстрацію, встановленого органом державної реєстрації.

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.

У державній реєстрації відмовляється, якщо нормативно-правовий акт:

а) не відповідає Конституції та законам України, іншим актам законодавства, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї;

б) видано з порушенням вимог законодавства або без урахування практики Європейського суду з прав людини;

в) не узгоджено із заінтересованими органами;

г) викладено з порушенням правил правопису та нормопроєктувальної техніки;

д) не узгоджується з дорученням, даним органу, що видав акт.

Про відмову в державній реєстрації нормативно-правового акта письмово повідомляється орган, що його видав, із зазначенням конкретних причин відмови. Оригінал акта повертається органу, який надіслав його на реєстрацію.

Суб'єкт нормотворення, якому відмовлено в державній реєстрації нормативно-правового акта, має право протягом десяти днів після отримання рішення звернутися до керівника органу державної реєстрації, який прийняв рішення про відмову, із заявою про його перегляд з поданням додаткових матеріалів, що обґрунтовують потребу в такому перегляді.

Нормативно-правовий акт, у державній реєстрації якого відмовлено, підлягає скасуванню органом, що його видав, у 5-ти денний термін з дня отримання рішення про відмову в державній реєстрації акта чи висновку за результатами розгляду скарги на рішення про відмову в державній реєстрації акта.

Копія відповідного розпорядчого документа в цей же строк направляється до органу державної реєстрації.

Органи виконавчої влади направляють для виконання нормативно-правові акти лише після їх державної реєстрації та офіційного опублікування. У разі порушення зазначених вимог нормативно-правові акти вважаються такими, що не набрали чинності, і не можуть бути застосовані.

При направленні на виконання та опублікуванні нормативно-правового акта посилання на дату і номер державної реєстрації акта є обов'язковим.

Рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта може бути скасовано у зв'язку з:

а) виявленні обставин, що не були відомі органу державної реєстрації під час реєстрації нормативно-правового акта;

б) набрання законної сили судовим рішенням про визнання нормативно-правового акта незаконним чи таким, що не відповідає нормативно-правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині.

З 2006 року проекти законів, інших нормативно-правових актів, а також тих, на які поширюється вимога державної реєстрації, підлягають експертизі на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод - на виконання Закону України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», постанов Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року №784 «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», від 28 грудня 1992 року №731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» та Методичних рекомендацій щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів (їх проектів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, затверджені урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини 15.08.2006 (із змінами, внесеними 22.01.2007).

У проведенні експертизи задіяні:

а) суб'єкти нормотворення;

б) структурні підрозділи центрального апарату Міністерства юстиції та територіальні органи Міністерства юстиції.

Експертиза проводиться у два етапи:

а) перший етап - перевірка, чи предмет регулювання нормативного акта (його проекту) стосується прав і свобод, гарантованих Конвенцією (перевірка на належність);

б) другий етап - перевірка нормативного акта (його проекту), предмет регулювання якого стосується прав і свобод, гарантованих Конвенцією, на відповідність положенням Конвенції та практиці Суду (перевірка на відповідність).

Перевірка на належність здійснюється шляхом встановлення того, чи належать питання, які регулюються нормативним актом (його проектом), до переліку, визначеного в Тематичному покажчику за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та протоколів до неї.

Перевірку на належність здійснюють:

- суб'єкт нормотворення - перед поданням проекту нормативного акта на правову експертизу до Міністерства юстиції або перед поданням нормативного акта на державну реєстрацію;

- структурні підрозділи міністерства юстиції та територіальні органи юстиції під час здійснення правової експертизи проекту нормативного акта або під час державної реєстрації нормативного акта (контрольна перевірка на належність).