



**ЧЕРНІГІВСЬКИЙ ЦЕНТР ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ  
КВАЛІФІКАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНІВ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ І  
ОРГАНІЗАЦІЙ**

В. А. Бобруйко

**ОКРЕМІ АСПЕКТИ  
ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ  
РЕЄСТРАЦІЇ  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ  
АКТІВ МІСЦЕВИХ  
ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ**

**Чернігів – 2011**

**Бобруйко В. А. Окремі аспекти здійснення державної реєстрації нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій /** Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, місцевого самоврядування, держ. п-в, установ і орг. – Чернігів: ЦППК, 2011. – 9 с.

*Рекомендовано до друку навчально-методичною радою Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (протокол № 2 від 12 квітня 2011 р.)*

*Бобруйко В.А.* – заступник начальника відділу правової роботи, правової освіти, реєстрації нормативно-правових актів та легалізації об'єднань громадян Головного управління юстиції у Чернігівській області

Посібник призначений для державних службовців, начальників юридичних відділів апаратів райдержадміністрацій, які навчаються за програмою тематичного короткотермінового семінару «Правові засади діяльності місцевих державних адміністрацій»

© Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2011

Відповідно до Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в нашій державі найвищою соціальною цінністю. І в цій справі важлива роль належить органам юстиції, що забезпечують реалізацію державної правової політики, спрямованої на розвиток правової системи, створення і реалізацію правових норм, зміцнення режиму законності та безпеки, формування у населення розвинутої правової культури та правового світогляду, утвердження принципів справедливості, верховенства права, забезпечення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності.

Одним з основних напрямків діяльності органів юстиції є здійснення правової експертизи та державної реєстрації нормативно-правових актів центральних та місцевих органів виконавчої влади, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер. Цю реєстрацію запроваджено відповідно до Указу Президента України від 3 жовтня 1992 року № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» з 1 січня 1993 року.

Основною метою, яку має бути досягнуто органами юстиції під час здійснення зазначеної функції, є забезпечення охорони конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб, проголошених і гарантованих Конституцією та законами України, усунення порушень чинного законодавства, підвищення законності та дієвості нормативно-правових актів суб'єктів нормотворення.

Питання державної реєстрації нормативно-правових актів регулюється деякими законодавчими актами (наприклад, Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Законом України «Про місцеві державні адміністрації») 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», постанов Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», від 17 жовтня 1997 року № 1153 «Про затвердження Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади», наказів Міністерства юстиції України від 1 лютого 2005 року № 13/5 «Про затвердження Порядку проведення органами юстиції перевірок стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 1 лютого 2005 року за № 121/10401, від 31 липня 2000 року № 32/5 «Про затвердження Порядку скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 31 липня 2000 року за № 458/4679, від 12 квітня 2005 року № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 12 квітня 2005 року за № 381/10661 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, 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, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Одним із основних суб'єктів нормотворення, чії нормативно-правові акти реєструються Головними управліннями юстиції в областях, районними, міськрайонними управліннями юстиції є місцеві державні адміністрації.

Так, протягом 2005 – 2011 років (станом на 30 квітня) до районних, міськрайонних управлінь юстиції було подано 1354 нормативно-правових актів, з яких 1326 розпоряджень районних державних адміністрацій. Відмовлено в державній реєстрації протягом зазначеного періоду було 23 розпорядження районних державних адміністрацій, що становить 1,73 % від кількості поданих актів.

Зокрема, у відповідності до підпунктів „а”, „б” пункту 13 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731 (далі – Положення про державну реєстрацію) Чернігівським районним управлінням юстиції було відмовлено в державній реєстрації розпорядження Чернігівської районної державної адміністрації від 2 липня 2008 року № 254 «Про встановлення рекомендованих ставок орендної плати». Розглянувши умотивоване рішення Чернігівського районного управління юстиції від 07.08.2008 № 01/3-30/86/1 про відмову в державній реєстрації нормативно-правового акта (в якому зазначалось, що згідно частини другої ст. 21 Закону України «Про оренду землі» розмір, форма і строки внесення орендної плати за землю встановлюються за згодою сторін у договорі оренди (крім строків внесення орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, які встановлюються відповідно до Закону України «Про плату за землю»), Чернігівською районною державною адміністрацією згідно абзацу п'ятнадцятого пункту 13 Положення про державну реєстрацію, у відповідності до розпорядження від 16 липня 2008 року № 273, зазначене розпорядження районної державної адміністрації від 2 липня 2008 року № 254 «Про встановлення рекомендованих ставок орендної плати» було скасовано.

Відповідно до підпункту "б" пункту 13 Положення про державну реєстрацію Бобровицьким районним управлінням юстиції було відмовлено в державній реєстрації розпорядження Бобровицької районної державної адміністрації від 3 листопада 2008 року № 366 «Про затвердження Тимчасових положень про порядок проведення земельних аукціонів та створення районної постійно діючої аукціонної комісії». Розглянувши умотивоване рішення Бобровицького районного управління юстиції від 10.11.2008 № 01-13/786 про відмову в державній реєстрації нормативно-правового акта (в якому зазначалось, що Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами повноважень щодо затвердження тимчасового положення про порядок проведення земельних аукціонів районним державним адміністраціям не надано, а також що відповідно до частини п'ятої ст. 137 Земельного кодексу України земельні торги проводяться у порядку, встановленому законом). Бобровицькою районною державною адміністрацією згідно абзацу п'ятнадцятого пункту 13 Положення про державну реєстрацію, у відповідності до розпорядження від 14 листопада 2008 року № 390, зазначене розпорядження від 3 листопада 2008 року № 366 «Про затвердження Тимчасових положень про порядок проведення земельних аукціонів та створення районної постійно діючої аукціонної комісії» було скасовано.

В відповідності до підпункту "б" пункту 13 Положення про державну реєстрацію Варвинським районним управлінням юстиції було відмовлено в державній реєстрації розпорядження Варвинської районної державної адміністрації від 10 жовтня 2008 року № 332 «Про встановлення ставок орендної плати за землі державної власності». Розглянувши умотивоване рішення Варвинського районного управління юстиції від 23.10.2008 № 336/01/1-07 щодо відмови в державній реєстрації нормативно-правового акта, Варвинська районна державна адміністрація не погодилась з даним рішенням районного управління юстиції і відповідно до абзацу тринадцятого пункту 13

Положення про державну реєстрацію оскаржила його (лист від 30.10.2008 № 2-27/2971) до Головного управління юстиції у Чернігівській області.

Головним управлінням юстиції у Чернігівській області було встановлено, що розпорядження Варвинської районної державної адміністрації від 10.10.2008 № 332 «Про встановлення ставок орендної плати за землі державної власності» відповідно до його преамбули розроблене у відповідності до Закону України «Про плату за землю», ст. 17, 93 п. 12 розділу X Перехідних положень Земельного кодексу України та на виконання вимог Закону України «Про оренду землі» і встановлює ставки орендної плати за земельні ділянки, які перебувають у державній власності та розташовані за межами населених пунктів.

Ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та ст. 17 Земельного кодексу України місцевим державним адміністраціям надано право розпоряджатися землями державної власності відповідно до закону та в межах, визначених цим Кодексом.

Проте, вказаними в преамбулі зазначеного розпорядження нормативно-правовими актами (також і Законом України «Про місцеві державні адміністрації») місцеві державні адміністрації не уповноважено на встановлення (в тому числі і з метою регулювання земельних відносин, запровадження диференційованих ставок орендної плати та вдосконалення механізму її адміністрування, стимулювання підприємницької діяльності, залучення інвестицій) ставок орендної плати за земельні ділянки, які перебувають у державній власності та розташовані за межами населених пунктів.

Відповідно до частини другої ст. 21 Закону України «Про оренду землі», розмір, форма і строки внесення орендної плати за землю встановлюються за згодою сторін у договорі оренди (крім строків внесення орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, які встановлюються відповідно до Закону України „Про плату за землю”).

Розрахунок розміру орендної плати за земельні ділянки державної або комунальної власності, грошова оцінка яких не проведена, а також розрахунок розміру орендної плати за земельні ділянки державної або комунальної власності, грошова оцінка яких проведена здійснюється згідно відповідних форм розрахунку, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2006 № 1724 «Деякі питання оренди земель», в яких не міститься посилання на ставки орендної плати за земельні ділянки.

Враховуючи викладене, а також те, що відповідно до частини другої ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, Варвинську районну державну адміністрацію було повідомлено (лист від 19.11.2008 № 05-14/01-37/562), що рішення Варвинського районного управління юстиції щодо відмови в державній реєстрації розпорядження Варвинської районної державної адміністрації від 10.10.2008 № 332 «Про встановлення ставок орендної плати за землі державної власності» (наказ від 22.10.2008 № 26) прийняте у відповідності до підпункту "б" пункту 13 Положення про державну реєстрацію, і підстав для його скасування немає.

Варвинська районна державна адміністрація 16 грудня 2008 року звернулась до Чернігівського окружного адміністративного суду з адміністративним позовом щодо скасування наказу Варвинського районного управління юстиції від 22 жовтня 2008 року «Про відмову в державній реєстрації розпорядження Варвинської районної державної адміністрації» від 10.10.2008 № 332 «Про встановлення ставок орендної плати за землі державної власності». За результатами розгляду зазначеного адміністративного позову Чернігівським окружним адміністративним судом було прийнято постанову від 10 лютого 2009 року (справа № 2а-435/09/2570) відповідно до якої в задоволенні позовних вимог Варвинської районної державної адміністрації було відмовлено повністю. Ухвалою Київського

апеляційного суду України від 13 квітня 2010 року зазначену постанову Чернігівського окружного адміністративного суду було залишено без змін.

Слід звернути увагу, що незареєстровані нормативно-правові акти органів виконавчої влади, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер є нечинними і ними не можна керуватися в практичній діяльності. Крім цього, трапляються випадки коли незареєстровані нормативно-правові акти не відповідають Конституції та законам України, іншим актам законодавства. З цією метою, органами юстиції постійно проводяться перевірки стану дотримання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів суб'єктів нормотворення, внаслідок чого вживаються відповідні заходи, і незареєстровані нормативно-правові акти скасовуються.