**Права громадян в контексті формування**

**відповідної правової системи**

Невід’ємною умовою для ефективного забезпечення прав громадян, досягнення належного правопорядку є побудова та функціонування відповідної національної правової системи.

Функціонування цілісної, структурно впорядкованої за допомогою джерел права та інших юридичних засобів національної правової системи є також необхідною умовою функціонування та розвитку українського суспільства у цілому, ефективної державної правової політики.

Саме тому, в контексті реалізації та захисту прав громадян важливе значення має подальший розвиток та вдосконалення національної правової системи, продовження роботи щодо імплементації у національне законодавство сприйнятих демократичною спільнотою міжнародних норм права.

Адже, питання прав людини і громадянина у правовій державі, до якої ми прагнемо, є пріоритетними. У цьому зв’язку варто зазначити, що у статті 3 Конституції України визначено: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави».

Цілком зрозуміло, що для успішного досягнення мети і виконання цього завдання має бути сформована відповідна правова система.

Беззаперечним є те, що така правова система повинна мати внутрішньо узгоджену структуру, усі акти законодавства мають бути зведені до єдності, зокрема шляхом внутрішнього та зовнішнього опрацювання їх змісту.

Слід зазначити, що аналіз існуючої правової системи дає можливість не лише визначитись з питанням її відповідності засадам демократичної держави, реаліям сьогодення, а також визначити проблемні питання та кроки щодо її вдосконалення, у тому числі в аспекті прав людини і громадянина.

Відомо, що українська правова система почала своє формування з давніх часів, зокрема з 11 століття. Формування ж сьогоднішньої національної правової системи почалось з прийняттям Конституції України, в якій знайшли відображення зміни соціального характеру, структури та змісту правової системи.

Для визначення питання щодо відповідності діючої правової системи потрібно враховувати як певні позитивні результати роботи у процесі її формування, так і ті проблеми, над якими ще потрібно працювати.

Зокрема, базові питання можна дослідити за такими критеріями як:

єдність у структурі системи і нормах права;

спільність принципів регулювання суспільних відносин;

єдність юридичної техніки, у тому числі термінології, юридичних категорій, понять, правових конструкцій.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день вже зроблено значний обсяг роботи щодо визначення основних засад формування правової системи України, ліквідації деформацій радянського періоду, прийняття значної кількості законодавчих актів, пов’язаних, насамперед, з реформуванням економіки та демократизацією життя суспільства.

Стосовно проблемних питань, які потребують вирішення, варто зазначити про наступні.

Так, у розвиток конституційних засад, зокрема статті 117 Основного закону, дотепер на законодавчому рівні не визначені питання щодо порядку реєстрації нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

При цьому варто зазначити, що на сьогоднішній день здебільшого увагу прикуто до питань вдосконалення загальнонаціонального законодавства. У той же час, до такої значної складової в системі нормативно-правових актів як масив регіонального законодавства достатньої уваги не приділяється.

У зв’язку з цим слід зазначити, що пересічні українці здійснюють вирішення своїх повсякденних питань значною мірою саме на основі положень регіонального законодавства (зокрема, у сфері житлово-комунальних послуг, освіти, охорони здоров’я тощо).

Потребує чіткого законодавчого визначення і питання прийняття рішень нормативного характеру органами місцевого самоврядування, у тому числі з огляду на ратифіковану Україною Європейську Хартію про місцеве самоврядування, визначення єдиних підходів до питань нормопроектувальної техніки, які дотепер ґрунтуються здебільшого на усталеній практиці.

Негативним є і те, що на сьогодні немає чітко визначеного на законодавчому рівні порядку обліку актів законодавства і міжнародних договорів України, вимог до підтримання їх у контрольному стані. Останнє є надзвичайно актуальним для масиву регіонального законодавства, відомчих нормативних актів, зокрема у зв’язку з динамічними змінами.

Успішному вирішенню цих питань сприяло б належне врегулювання безпосередньо на законодавчому рівні питань щодо нормативно-правових актів.

Суперечливим і дискусійним є також питання щодо повноважень державних органів, зокрема у частині прийняття нормативно-правових актів (до речі, у законодавстві використовуються терміни «акти», «нормативні акти», «акти нормативної спрямованості», що теж потребує юридичного вирішення).

Питання це дійсно непросте. Так, статтею 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено, що центральний орган виконавчої влади, який не є міністерством, може видавати організаційно-розпорядчі акти. Натомість, виходячи зі змісту статті 117 Конституції України, він може також видавати нормативно-правові акти.

Те саме стосується і територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Зокрема, відповідно до Типового положення про територіальний орган центрального органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2001 № 563 (із змінами), такий орган може видавати організаційно розпорядчі акти. Водночас, відповідно до Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 (із змінами), - також і нормативно-правові акти.

Дискусійним на сьогодні у контексті регіонального законодавства є і питання щодо повноважень суб’єктів нормотворення, зокрема у частині можливості видання нормативно-правових актів на основі визначених завдань і загальної компетенції органу чи лише у випадках прямо передбачених законодавством.

Так, наприклад, у статті 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження.

У свою чергу, статтею 25 названого Закону визначені повноваження місцевої державної адміністрації в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян, зокрема: *забезпечує здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки.* Отже, якщо дотримуватися позиції щодо «загальної компетенції» то це надзвичайно широкий спектр для нормотворчої діяльності.

У цьому зв’язку можна також зазначити про п. 13 Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 06.09.2005 № 870, яким визначено, що у вступній частині акта (де наводиться підстава його прийняття) може зазначатися як мета його прийняття, так і акт законодавства, відповідно до якого чи на виконання якого приймається постанова.

Окремо слід зазначити про міжнародні договори.

Так, у Декларації про державний суверенітет України визначено примат норм міжнародного права над нормами національного законодавства.

Натомість у подальшому, а саме у статті 9 Конституції України було визначено, що чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства.

Відразу постає питання щодо групи міжнародних договорів, які не ратифіковані Верховною Радою України, наприклад міжурядові угоди про режим взаємних поїздок громадян.

Однозначної відповіді щодо норм таких договорів діюче законодавство не дає, а визначене у статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України» їх співвідношення з нормами відповідних національних актів законодавства потребує більш чіткого формулювання.

Крім того, відсутність юридично закріпленої ієрархії нормативно-правових актів (у тому числі, у частині співвідношення норм кодифікованих та звичайних законів) та законодавчого визначення самого поняття «нормативно-правовий акт» на законодавчому рівні створюють певне підґрунтя для виникнення правових колізій.

Є певні проблеми і через відсутність визначених на законодавчому рівні єдиних уніфікованих підходів до нормотворення для усіх складових державної влади (законодавчої, виконавчої, судової; групи державних органів, що не входять до жодної з цих складових), зокрема у частині механізму розроблення нормативно-правових актів, їхнього прийняття та набрання ними чинності, обліку нормативно-правових актів тощо.

Все це не кращим чином позначається на узгодженості національної правової системи у цілому та, як наслідок, – на питаннях прав громадян.

Лише наведені проблемні питання свідчать про необхідність більш системного підходу як до нормотворчої діяльності у цілому, так і до формування цілісної структури національної правової системи, приведення її до єдності.

На нашу думку, успішному вирішенню питань формування національної правової системи, притаманній демократичній правовій державі, сприяла б розробка та прийняття закону про нормотворчу діяльність та нормативно-правові акти.

Необхідність юридичного закріплення техніко-технологічних вимог до нормотворчої діяльності, визначення ієрархії нормативно-правових актів зумовлена також і активізацією процесів, пов’язаних з імплементацією у національне законодавство норм міжнародного права.

головний спеціаліст Управління державної реєстрації нормативно-правових актів, правової роботи та правової освіти Головного територіального управління юстиції у місті Києві

С. П. Уфімцев