

УДК 340.12

## ПРАВОВА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ЯК СКЛАДОВА СТАДІЇ ПРАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

### THE LEGAL EXPERTISE OF LEGAL ACTS OF LOCAL STATE ADMINISTRATION AS A PART OF LAWMAKING PROCESS

Буряк Я.Я.,

*аспірант кафедри теорії та філософії права  
юридичного факультету*

*Львівського національного університету імені Івана Франка,  
головний спеціаліст юридичного відділу  
апарату Львівської обласної державної адміністрації*

У статті досліджується правова експертиза нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій. Автор наводить окреме визначення правової експертизи актів місцевих адміністрацій. Окремо виділяються та характеризуються види правової експертизи зазначених актів.

**Ключові слова:** правова експертиза, місцеві державні адміністрації, види правової експертизи, внутрішня правова експертиза, зовнішня правова експертиза.

В статье исследуется правовая экспертиза нормативно-правовых актов местных государственных администраций. Автор приводит отдельное определение правовой экспертизы актов местных администраций. Отдельно выделяются и характеризуются виды правовой экспертизы указанных актов.

**Ключевые слова:** правовая экспертиза, местные государственные администрации, виды правовой экспертизы, внутренняя правовая экспертиза, внешняя правовая экспертиза.

This article examines the legal expertise of legal acts of local state administration. The author gives a single definition of legal examination regulations of local administrations. The types of legal examination of these acts are identified and characterized separately.

**Key words:** legal expertise, local administrations, the types of legal expertise, internal legal expertise, external legal expertise.

**Постановка проблеми.** Місцеві державні адміністрації з кожним роком видають все більше актів, які врегульовують певне коло суспільних відносин в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У зв'язку з чим все ширшого застосування в процесі правотворчості місцевих державних адміністрацій набуває правова експертиза актів, яка покликана всебічно і повно вивчити проект нормативно-правового акту місцевої державної адміністрації, усунути недоліки та правові суперечності, як на стадії розробки нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, так на стадії їх державної реєстрації.

**Стан дослідження.** Окремими науковцями, серед яких були зокрема й Т. О. Дідич [1], В. Ю. Рагозін [2], Р. К. Надєєв [3], В. Ф. Статкус [4], А. А. Разуваєв [5], И. А. Закиров [6], досліджувалися питання експертизи законопроектів нормативно-правових актів або правової експертизи загалом. При цьому не приділялось окремої уваги дослідженню проблем правової експертизи нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій.

**Вклад основного матеріалу.** Наукове дослідження проблем правової експертизи нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій має принципове значення, оскільки вона виступає одним із основних гарантів якості та досконалості правотворчої діяльності місцевих адміністрацій, що надає оцінку нормативно-правовому акту стосовно відповідності його структури критеріям юридичної техніки, положень акту нормам законів та Конституції України.

На сьогодні практики відмічають недостатньо високий рівень підготовки проектів нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій. Ці проблеми покликана вирішувати правова експертиза.

Мета цього дослідження полягає у визначенні видів правової експертизи нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, намаганні сформулювати окреме визначення поняття правової експертизи нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій

Правотворчість місцевих державних адміністрацій, як процес в результаті якого створюються нормативно-правові акти, складається з певних стадій, які забезпечують процес створення якісного нормативного продукту (акту).

Ми не будемо детально зупинятись на всіх стадіях правотворчого процесу місцевих державних адміністрацій, натомість коротко охарактеризуємо їх.

Першою стадією правотворчості місцевих адміністрацій є підготовча стадія, яка включає у себе такі етапи: виявлення потреби у прийнятті, зміні чи скасуванні правової норми чи нормативно-правового акту; прийняття рішення про необхідність підготовки проекту нормативно-правового акту; визначення кола осіб, які повинні готувати проект, та його підготовка; обговорення тексту проекту, його узгодження з зацікавленими органами та особами та остаточне доопрацювання проекту.

Друга стадія – прийняття нормативно-правового акту (правової норми). Вона складається з наступних

етапів: внесення проекту нормативно-правового акту на обговорення в місцевій державній адміністрації; обговорення проекту розпорядження; прийняття нормативно-правового акту та його підписання.

Заключна – третя стадія: надання нормативно-правовому актові юридичної сили, або введення його в дію.

У залежності від стадії правотворчого процесу місцевих державних адміністрацій можна виділити **внутрішню правову експертизу**, яка проводиться на стадії погодження нормативно-правового акту місцевих державних адміністрацій відповідними структурними підрозділами місцевих адміністрацій – юридичними відділами, та **зовнішню правову експертизу** яка проводиться під час державної реєстрації нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій органами Міністерства юстиції України.

Зважаючи на вищенаведені стадії правотворчості місцевих державних адміністрацій, друга стадія складається з етапу обговорення проекту розпорядження в місцевій державній адміністрації, що передбачає його юридичну експертизу.

**Внутрішня правова експертиза** проектів нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, яка проводиться юридичними відділами відповідних адміністрацій досить чітко врегульована на законодавчому та локальному рівнях.

Зокрема, питання діяльності юридичної служби місцевих держадміністрацій врегульовує Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації [7].

Відповідно до цього положення, юридична служба органу виконавчої влади відповідно до покладених на неї завдань проводить юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів, підготовлених структурними підрозділами органу виконавчої влади, за результатами якої готує висновки за формою, що затверджується Мін'юстом, погоджує (візує) їх за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів [7].

Не допускається видання нормативно-правового акта, а також подання проекту такого акта органу виконавчої влади для його прийняття чи погодження без попереднього розгляду та погодження з юридичною службою.

Відповідно до п.п. 2.1.1. п. 2 розділу 2 Положення про юридичний відділ апарату Львівської облдержадміністрації, відділ здійснює правову експертизу проектів розпоряджень голови облдержадміністрації, готує висновки правової експертизи у разі їх невідповідності актам законодавства та/або подає пропозиції щодо приведення таких проектів у відповідність до вимог чинного законодавства [8].

Питання проведення правової експертизи нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій врегульовується Типовим регламентом місцевої державної адміністрації [9].

Відповідно до п. 66 цього Регламенту – проекти розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій підлягають обов'язковій правовій експертизі у юридичному відділі.

Відповідно до п. 94 Регламенту Львівської обласної державної адміністрації, у разі, коли проект розпорядження подано апарату облдержадміністрації з порушенням визначених у цьому розділі вимог, юридичний відділ доповідає про це заступникові голови – керівникові апарату облдержадміністрації, та у дводенний термін повертає головному розробникові проект розпо-

рядження та матеріали до нього для надання пояснення та усунення зауважень [10].

Юридичний відділ опрацює поданий проект розпорядження, зокрема проводить його правову експертизу, вносить поправки, пов'язані з приведенням проекту розпорядження у відповідність до вимог нормопроєктувальної техніки, а також у разі потреби редагує проект розпорядження.

Юридичний відділ під час проведення правової експертизи:

- перевіряє проект розпорядження на відповідність Конституції та законам України, іншим актам законодавства;

- оцінює ефективність обраного правового шляху врегулювання проблеми;

- перевіряє проект розпорядження на відповідність вимогам, встановленим Регламентом, а також повноту погодження із зацікавленими органами.

У разі виявлення невідповідності проекту розпорядження чи його окремих положень актам законодавства, юридичний відділ вносить зауваження до такого проекту та повертає його на доопрацювання головному розробникові з відповідними пропозиціями. У разі, коли недоліки проекту розпорядження не можуть бути усунені шляхом доопрацювання, юридичний відділ готує висновок.

Проект розпорядження, у тексті якого містяться посилання на нормативно-правові акти, подається для проведення правової експертизи разом з текстами зазначених актів.

Якщо під час опрацювання проекту розпорядження виявлено необхідність внесення до нього істотних змін, проект повертається для доопрацювання та повторного погодження.

**Зовнішня правова експертиза** – полягає у проведенні правової експертизи нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації на відповідність 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, який подається на державну реєстрацію до відповідних управлінь юстиції (для райдержадміністрації – міські, міськрайонні управління юстиції, для облдержадміністрації – обласні управління юстиції).

Державна реєстрація застосовується до прийнятих та затверджених в установленому порядку підзаконних нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій [11, с. 24].

Відповідно до п. 11 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер, державна реєстрація нормативно-правового акта проводиться протягом 15 робочих днів з дня, наступного після надходження його до органу державної реєстрації, з дотриманням вимог, передбачених пунктами 8, 9 цього Положення [12].

У разі потреби (необхідність проведення аналізу нормативно-правового акта 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.

Мін'юст та його управління на місцях мають право залучати вчених, спеціалістів органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) для проведення аналізу нормативно-правового акта, поданого на державну реєстрацію.

Правова експертиза акту місцевої державної адміністрації провадиться з метою забезпечення якості й обґрунтованості акта, своєчасності його прийняття, виявлення можливих позитивних і негативних наслідків його дії, встановлення повноважень суб'єкта нормотворення на прийняття цього акта, забезпечення його відповідності законодавству.

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

Спеціалісти управлінь юстиції проводять правову експертизу нормативно-правових актів, тобто перевіряють їх відповідність Конституції та чинному законодавству України, а також правилам нормопроєктувальної техніки [13].

Завданнями зазначеної правової експертизи проекту нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації є:

- об'єктивне і повне дослідження поданого на розгляд експертів проекту відповідно до предмета експертизи виходячи із загальносуспільних та загальнодержавних інтересів, засад побудови правової системи;
- розроблення у разі необхідності пропозицій щодо внесення до проекту або інших пов'язаних з ним нормативно-правових актів необхідних змін і доповнень;
- підготовка обґрунтованого експертного висновку з усебічною оцінкою проекту нормативно-правового акта [14].

Порядок проведення зовнішньої правової експертизи проекту нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації включає такі стадії:

- визначення типових характеристик нормативно-правового акта (предмета, методу регулювання, виду)

і ступеня його відповідності засадам правової системи (концептуальна оцінка);

- визначення ступеня врахування практики нормативного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин;

- встановлення всіх змістових зв'язків положень проекту з нормами, що містяться в інших нормативних актах (системно-юридична оцінка);

- визначення ступеня відповідності проекту нормативно-правового акта в цілому та окремих його елементів (правових інститутів, груп норм, окремих норм, правових термінів) вимогам юридичної техніки (юридіко-технічна оцінка);

- узагальнення окремих оцінок та формулювання загального висновку щодо подальшого проходження проекту нормативно-правового акта (експертний висновок) [14].

Таким чином, правову експертизу проекту нормативно-правового акта доцільно проводити послідовно з дотриманням зазначеного порядку, тобто з'ясовуючи спочатку більш загальні, а потім більш конкретні питання.

Зважаючи на викладене вище, пропонуємо власне загальне визначення правової експертизи актів місцевих державних адміністрацій:

*правова експертиза нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій – це комплекс дій, що полягають у внутрішній та зовнішній експертній правовій оцінці цих актів на відповідність Конституції та законам України, іншим актам законодавства, з приведенням їх у відповідність до вимог юридичної техніки.*

**Висновки.** Таким чином можна підсумувати, що експертиза нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій відіграє ключову роль в діяльності останніх як місцевих органів виконавчої влади. Правова експертиза дозволяє усунути юридичні недоліки та привести акти до вимог нормопроєктувальної техніки як на стадії погодження проекту акта у відповідній адміністрації, так і на стадії державної реєстрації в органах Міністерства юстиції України, у зв'язку із чим актуальність зазначеного питання найближчим часом не буде зменшуватися.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дідич Тарас Олегович. Нормопроєкування: теоретико-правовий аспект : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2006.
2. Рагозин В. Ю. Правовая экспертиза законопроектов в Российской Федерации : дис. канд. юрид. наук. – М., 1998. – С. 74–88.
3. Надеев Р. К. Правовая экспертиза законопроектов // Российская юстиция. – 1998. – № 1. – С. 39.
4. Статкус В. Ф. О правовой экспертизе и юристах второго сорта // Российская юстиция. – 2006. – № 1. – С. 47.
5. Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики) : дис. канд. юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 56.
6. Закиров И. А. Правовая экспертиза : дис. канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2008. – С. 22–23.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації» від 26 листопада 2008 р. № 1040 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Розпорядження голови Львівської обласної державної адміністрації «Про затвердження положень про відділи апарату обласної державної адміністрації» від 1 вересня 2011 року № 888/0/5-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.loda.gov.ua>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» від 11 грудня 1999 р. № 2263 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Розпорядження голови Львівської обласної державної адміністрації «Про затвердження Регламенту Львівської обласної державної адміністрації» від 21 травня 2012 року № 319/0/5-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.loda.gov.ua>.
11. Горбунова Л. М. «Забезпечення законності нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 2. – С. 89.
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28 грудня 1992 р. № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. Наказ Міністерства Юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12.04.2005 № 34/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
14. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів. Схвалено постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.