

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.12

**Буряк Я.Я.**

Національний університет «Львівська політехніка»

### ПРОВОА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

*У статті досліджується порядок правової експертизи нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій. Зокрема, визначаються види правових експертиз. Досліджуються внутрішня правова експертиза, яка проводиться юридичними відділами (управліннями) місцевих державних адміністрацій, та зовнішня правова експертиза, що здійснюється Головними територіальними управліннями юстиції відповідних областей. Надається загальне визначення правової експертизи нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій.*

**Ключові слова:** правова експертиза, нормативно-правовий акт, місцева державна адміністрація, внутрішня правова експертиза, зовнішня правова експертиза.

**Постановка проблеми.** Однією з важливих форм здійснення виконавчої влади місцевими державними адміністраціями в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці є видання нормативно-правових актів.

У науковому середовищі суттєва увага приділена дослідженню проблемних питань нормативно-правових актів загалом, водночас загальнотеоретичні дослідження, що стосуються правової експертизи нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, практично не досліджуються.

Наукове дослідження проблем правової експертизи нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій має принципове значення, оскільки воно є головним гарантом якості та досконалості правотворчої діяльності місцевих адміністрацій, що надає оцінку нормативно-правовому акту стосовно відповідності його структури критеріям юридичної техніки, положенням акта, нормам законів і Конституції України.

Сьогодні практики стверджують про недостатньо високий рівень підготовки проектів нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій. Ці проблеми покликана вирішувати правова експертиза.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблеми правової експертизи нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій досліджувались обмеженим колом вітчизняних науковців, а саме: Буряком Я.Я., Глушченко Ю.М., Гетьманом С.А., Кіцулом Ю.М та іншими.

**Постановка завдання.** Метою роботи є дослідження процедури правової експертизи нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій юридичними службами (відділами, управліннями) відповідних місцевих державних адміністрацій та Головними територіальними управліннями юстиції відповідних областей.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Правова експертиза нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, як важлива складова частина стадії правотворчого процесу передбачає перевірку на відповідність чинному законодавству України проектів розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, як нормативного, так і ненормативного характеру.

Юридична служба відповідної місцевої державної адміністрації опрацьовує поданий проект розпорядження, зокрема проводить його правову

експертизу, вносить поправки, пов'язані з приведенням проекту розпорядження у відповідність до вимог нормопроектувальної техніки, а також у разі потреби редагує проект розпорядження.

Юридична служба 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, які визначені Регламентом, а також повноту погодження із зацікавленими органами.

У разі виявлення невідповідності проекту розпорядження чи його окремих положень актам законодавства, юридична служба місцевої державної адміністрації вносить зауваження до такого проекту та повертає його на доопрацювання головному розробникові з відповідними пропозиціями. Якщо недоліки проекту розпорядження не можуть бути усунені шляхом доопрацювання, юридична служба готує висновок.

Проект розпорядження, в тексті якого містяться посилання на нормативно-правові акти, подається для проведення правової експертизи разом з текстами зазначених актів [1, с. 16].

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

Залежно від стадії правотворчого процесу місцевих державних адміністрацій можна виділити внутрішню правову експертизу, яка проводиться на стадії погодження нормативно-правового акта місцевих державних адміністрацій відповідними структурними підрозділами місцевих адміністрацій – юридичними службами (відділами, секторами); зовнішня правова експертиза проводиться під час державної реєстрації нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій органами Міністерства юстиції України [2, с. 14–15].

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 службами 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 [3].

Відповідно до цього положення юридична служба органу виконавчої влади відповідно до покладених на неї завдань проводить юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів, що підготовлені структурними підрозділами органу виконавчої влади, за результатами котрої готує висновки за формою, яка затверджується Мін'юстом, погоджує (візує) їх за наявності віз керівників зацікавлених структурних підрозділів [3].

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 відповідної місцевої державної адміністрації.

Наприклад, відповідно до п.п. 2.1.1. п. 2 розділу 2 Положення про юридичний відділ апарату Львівської облдержадміністрації, відділ виконує правову експертизу проектів розпоряджень голови облдержадміністрації, готує висновки правової експертизи в разі їх невідповідності актам законодавства та/або подає пропозиції щодо приведення таких проектів у відповідність до вимог чинного законодавства [4]. Питання проведення правової експертизи нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій врегульовує Типовий регламент місцевої державної адміністрації зі змінами [5]; [6].

Як зазначалось вище, відповідно до аналізу регламентів місцевих державних адміністрацій проекти розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій підлягають обов'язковій правовій експертизі в юридичній службі [1, с. 16].

Варто зауважити, що під час внутрішньої правової експертизи юридична служба проводить також антидискримінаційну експертизу проекту нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [7]. Антидискримінаційну експертизу проводить юридична служба місцевої державної адміністрації під час проведення юридичної експертизи проектів актів місцевої державної адміністрації [7].

Антидискримінаційну експертизу проводять для виявлення у проектах актів положень, які містять ознаки дискримінації, та надання пропозицій щодо їх усунення. Для проведення антидискримінаційної експертизи структурний підрозділ місцевої державної адміністрації (головний розробник) подає юридичній службі місцевої державної адміністрації сам

проект акта, пояснювальну записку, порівняльну таблицю (у випадку, якщо проектом акта місцевої державної адміністрації передбачено внесення змін до інших підзаконних нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій) [8].

Проект акта місцевої державної адміністрації, який подають для проведення антидискримінаційної експертизи, візує керівник структурного підрозділу місцевої державної адміністрації (головний розробник). Якщо питання, що передбачено врегулювати проектом акта, належить до компетенції кількох структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, то такий проект візують керівники зазначених структурних підрозділів.

За результатами антидискримінаційної експертизи юридичною службою місцевої державної адміністрації готується висновок про проведення антидискримінаційної експертизи визначеної форми.

Якщо в проекті акта місцевої державної адміністрації немає положень, які містять ознаки дискримінації (крім позитивних дій), то проект акта і висновок візує керівник юридичної служби та повертає структурному підрозділу місцевої державної адміністрації (головному розробнику).

У разі наявності в проекті акта положень, які містять ознаки дискримінації (крім позитивних дій), проект акта разом з висновком повертають структурному підрозділу місцевої державної адміністрації (головному розробнику) для доопрацювання.

Виявлені в проекті акта місцевої державної адміністрації положення, які містять ознаки дискримінації (крім позитивних дій), усувають шляхом: виключення відповідних положень з проекту акта місцевої державної адміністрації, уточнення редакції положень проекту такого акта, підготовки нової редакції положень проекту акта місцевої державної адміністрації.

Після доопрацювання проект акта місцевої державної адміністрації разом з висновком подають до юридичної служби для проведення повторної антидискримінаційної експертизи.

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; з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, у прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта; у присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Державну реєстрацію застосовують до прийнятих і затверджених у визначеному порядку підзаконних нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій [9, с. 144].

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 із дня, наступного після надходження його до органу державної реєстрації, з дотриманням вимог, передбачених пунктами 8, 9 цього Положення [10].

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 більше ніж на 10 робочих днів, про що повідомляють орган, який надіслав нормативно-правовий акт на державну реєстрацію.

Головні територіальні управління юстиції на місцях мають право залучати вчених, спеціалістів органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їхніми керівниками) для проведення аналізу нормативно-правового акта, поданого на державну реєстрацію.

Правова експертиза акта місцевої державної адміністрації провадиться для забезпечення якості й обґрунтованості акта, своєчасності його прийняття, виявлення можливих позитивних і негативних наслідків його дії, визначення повноважень суб'єкта нормотворення на прийняття цього акта, забезпечення його відповідності законодавству [11, с. 9–10].

Нормативно-правовий акт подають місцеві державні адміністрації на державну реєстрацію до Головного територіального управління юстиції в п'ятиденний строк після його прийняття [12, с. 41–42].

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

Завдання зазначеної правової експертизи проекту нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації такі: об'єктивне і детальне дослідження поданого на розгляд експертів проекту відповідно до предмета експертизи, враховуючи загальносуспільні та загальнодержавні інтереси,

засади побудови правової системи; розроблення в разі потреби пропозицій щодо внесення до проекту або до 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 охоплює 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 цієї або аналогічної сфери суспільних відносин; виявлення 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 (юридично-технічна оцінка); узагальнення окремих оцінок і формулювання загального висновку щодо подальшого проходження проекту нормативно-правового акта (експертний висновок) [13].

**Висновки.** Отже, правову експертизу проекту нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації доцільно проводити послідовно з дотриманням зазначеного порядку, тобто з'ясовуючи спочатку загальніші, а потім – конкретніші питання.

Зважаючи на вищенаведене, пропонується загальне визначення правової експертизи нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій: правова експертиза нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій – логічна, визначена система послідовних дій (алгоритм дій), що полягає у внутрішній та зовнішній правовій оцінці цих актів на відповідність Конституції та законам України, іншим актам законодавства [1, с. 16].

Отже, можна підсумувати, що експертиза нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій відіграє ключову роль у діяльності місцевих органів виконавчої влади. Правова експертиза допомагає усунути юридичні недоліки та привести акти до вимог нормопроектувальної техніки на стадії погодження проекту акта у відповідній адміністрації та на стадії державної реєстрації в органах Міністерства юстиції України, у зв'язку з чим актуальність зазначеного питання найближчим часом не буде зменшуватись [12, с. 13–14].

#### Список літератури:

1. Буряк Я.Я. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій в Україні: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2015. 16 с.
2. Буряк Я.Я. Правова експертиза нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій як складова стадії правотворчого процесу. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». Вип. 21. Частина II. Том I. Ужгород, 2013. С. 14–16.
3. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 р. № 1040 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-%D0%BF> (дата звернення: 27.02.2018).
4. Про затвердження положень про відділи апарату обласної державної адміністрації: Розпорядження голови Львівської обласної державної адміністрації від 01.09.2011 р. № 888/0/5-11 / Львівська облдержадміністрація. URL: <http://www.loda.gov.ua> (дата звернення: 28.02.2018).
5. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263 / Верховна рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 26.02.2018).
6. Про внесення змін до Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 р. № 1270 / Верховна рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1270-2007-%D0%BF> (дата звернення: 20.02.2018).
7. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI / Верховна рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> (дата звернення: 19.02.2018).
8. Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 61 / Верховна рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-%D0%BF> (дата звернення: 23.02.2018).



9. Горбунова Л.М. Забезпечення законності нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади та підвищення правової культури населення – одне із основних завдань державної правової політики. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2004. № 2–3. С. 142–160.

10. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731 / Верховна рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п> (дата звернення: 24.02.2018).

11. Буряк Я.Я. Актуальні питання реєстрації актів місцевих державних адміністрацій. Основні напрямки реформування законодавства України в умовах розбудови демократичної держави: матер. міжнар. наук. практ. конф. (м. Харків, 17-18 грудня 2011 р.). Харків. Асоціація аспірантів-юристів, 2011. Т. 1. С. 9–10.

12. Буряк Я.Я. Державна реєстрація нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій: теоретичні аспекти. Теорія та практика сучасного права: вектори розвитку: матер. міжнар. наук. практ. конф. (м. Київ, 16-17 березня 2011 р.). Київ. Центр правових наукових досліджень, 2011. Т. 1. С. 41–43.

13. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: Наказ від 12.04.2005 р. № 34/5 / Верховна рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0742-13/radan15#n15> (дата звернення: 24.02.2018).

14. Про внесення змін до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації: Наказ від 15.05.2013 р. № 883/5 / Верховна рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0742-13> (дата звернення: 25.02.2018).

## ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ МЕСТНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ

*В статье исследуется порядок правовой экспертизы нормативно-правовых актов местных государственных администраций. В частности, выделяются виды правовых экспертиз. Исследуется внутренняя правовая экспертиза, проводимая юридическими отделами (управлениями) местных государственных администраций, и внешняя правовая экспертиза, осуществляемая Главными территориальными управлениями юстиции соответствующих областей. Приводится общее определение правовой экспертизы нормативно-правовых актов местных государственных администраций.*

**Ключевые слова:** правовая экспертиза, нормативно-правовой акт, местная государственная администрация, внутренняя правовая экспертиза, внешняя правовая экспертиза.

## LEGAL EXPERTISE OF NORMATIVE AND LEGAL ACTS OF LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATIONS

*The article examines the procedure for legal expertise of normative legal acts of local state administrations. In particular, the types of legal expertise are distinguished. The examination of the internal legal expertise conducted by the legal departments (departments) of local state administrations. Foreign legal expertise carried out by the Main Territorial Divisions of Justice of the relevant areas. The general definition of legal expertise of normative legal acts of local state administrations is given.*

**Key words:** legal expert examination, normative legal act, local state administration, internal legal expertise, external legal expertise.