

### **Законодавче регулювання правової експертизи проектів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування**

Право органів місцевого самоврядування приймати нормативно-правові акти передбачено Конституцією України і незначною кількістю законодавчих актів. В Основному Законі України передбачено форми та засоби реалізації права територіальних громад на місцеве самоврядування і вказано, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ч.1 статті 144 Конституції України) [1]. У ч.1 ст. 59 закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказується, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень.[2] Однак таке правове регулювання характеризується відсутністю комплексності.

Недостатня розробка в чинному законодавстві та в науковій літературі питань щодо процедури підготовки та прийняття нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, формальність, розмитість механізму контролю за нормотворчою діяльністю ведуть до порушень законності даних актів. Це і спонукало до проведення даного дослідження.

Під нормативно-правовим актом розуміють офіційний акт-документ, ухвалений уповноваженими суб'єктами нормотворчості у визначеній формі і порядку, який встановлює (змінює, доповнює, скасовує) правові норми з метою врегулювання суспільних відносин. [3, с. 362]

В найбільш загальному вигляді процес створення нормативно-правових актів місцевих рад включає такі стадії:

- 1) ініціатива щодо створення нормативно-правового акта;
- 2) підготовка проекту нормативно-правового акта;
- 3) обговорення проекту нормативно-правового акта;
- 4) прийняття нормативно-правового акта і набрання ним чинності. [4, с. 11]

Проекти рішень до їх внесення на розгляд ради, як правило, проходять погодження із зацікавленими органами та організаціями. За наявності розбіжностей щодо проекту рішення керівник органу, який готує проект, має забезпечити їх обговорення із зацікавленими органами та організаціями з метою пошуку взаємоприйняттого рішення. Зазначені проекти разом із необхідними матеріалами подаються у відділ з організації діяльності ради, який їх реєструє і направляє на розгляд до юридичної служби апарату ради, відповідних виконавчих органів ради та організовує попередній розгляд у профільних постійних комісіях.

У відповідності до регламентів відповідних органів місцевого самоврядування передбачено здійснення правової експертизи проектів рішень даних органів, яка включає спеціальне дослідження проектів на відповідність вимогам нормативно-правових актів з наданням відповідного висновку. Повноваження по здійсненню правової експертизи зазвичай надано юридичному

департаменту (управлінню, відділу) або окремій посадовій особі з відповідною (тобто юридичною) освітою. Скажімо, п. 4.2. Положення про юридичний відділ Луцької міської ради передбачає, що відділ здійснює юридичну експертизу нормативно-правових актів, і при наявності віз керівників відповідних виконавчих органів міської ради, візує їх. [5] В той же час в юридичному управлінні Миколаївської міської ради створено відділ правової експертизи та адміністративних питань, одним з основних завдань якого є проведення правової експертизи проектів рішень міської ради, виконавчого комітету, розпоряджень міського голови. [6]

З метою належного здійснення правової експертизи проектів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування юридичній службі варто керуватись Методичними рекомендаціями проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схваленими постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. [7], а також Методичними рекомендації щодо проведення гендерно-правової експертизи чинного законодавства [8]. Хоча дані рекомендації поширюються на проведення правової експертизи стосовно закону України, указу Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, постанови Національного банку України, наказу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, їх доречно використовувати і до проектів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

Натомість Методичні рекомендації щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм [9] передбачають в п. 1.10 експертизу нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування з окреслених рекомендаціями питань.

Особливу увагу привертає експертиза нормативно-правових актів (їх проектів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка має здійснюватись на основі відповідних рекомендацій. [10] Така експертиза здійснюється з метою встановлення відповідності нормативно-правового акта чи його проекту вимогам Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини 1950 року та протоколів до неї та практиці Європейського суду з прав людини. Цей вид експертизи включає два етапи: перевірку на належність (здійснюється суб'єктом нормотворення або структурними підрозділами міністерства юстиції та територіальними органами юстиції) та перевірку на відповідність (здійснювану Національним бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини Міністерства юстиції або територіальними органами Міністерства юстиції). В цій експертизі орган місцевого самоврядування бере безпосередню участь лише на початковому етапі як суб'єкт нормотворення.

Отже, сучасне вітчизняне законодавство в загальних рисах регулює процес правотворчості органів місцевого самоврядування. Разом з тим, правотворчість виступає досить вагомою та ефективною формою здійснення повноважень органами місцевого самоврядування, тому потребує більш детального вивчення. Одним з необхідних етапів правотворчості органів місцевого самоврядування є правова експертиза проектів нормативно-правових актів, що має на меті

забезпечення дії в Україні принципу верховенства права. На сьогодні при проведенні правової експертизи проектів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування варто за аналогією керуватись методичними рекомендаціями, затвердженими Міністерством юстиції України. Вважаємо, що дана проблема зайвий раз підтверджує необхідність прийняття закону України «Про нормативно-правові акти» із внесенням відповідних змін до законодавства про місцеве самоврядування.

1. Конституція України // Офіційний вісник України. - № 72/1/ Спеціальний випуск. - 01.10.2010. – Ст. 2598
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року із наступними змінами і доповненнями // Офіційний вісник України. - № 25. - 1997. - Стор. 20.
3. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник / Скакун О.Ф. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
4. Задорожня Г. В. Постійні комісії представницьких органів місцевого самоврядування : автореф. дис.... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 ; Ін-т зава Верховної Ради України. — К., 2006. — 21 с.
5. Положення про юридичний відділ Луцької міської ради // [www.lutsk.ua/yuridichniy-viddil](http://www.lutsk.ua/yuridichniy-viddil)
6. Положення про відділ правової експертизи та адміністративних питань юридичного управління Миколаївської міської ради // [www.nikgor.mk.ua](http://www.nikgor.mk.ua)
7. Методичні рекомендації проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схваленими постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. // <http://www.minagro.gov.ua/page/?11178>
8. Методичні рекомендації щодо проведення гендерно-правової експертизи чинного законодавства // [www.minjust.gov.ua/0/15654](http://www.minjust.gov.ua/0/15654)
9. Методичні рекомендації щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм, затверджені наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. // <http://www.minjust.gov.ua/0/30668>
10. Методичні рекомендації щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів (їх проектів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод // <http://www.minjust.gov.ua/0/8139>