

ЕКСПЕРТИЗА ВІДОМЧИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Проведено аналіз наукових публікацій, присвячених сучасним науковим підходам стосовно експертизи нормативно-правових актів. Зазначено, що у юридичній літературі поступово формується позиція, що проведення експертизи проєктів нормативно-правових актів визначається як необхідний складник підвищення якості нормопроектної діяльності. Доведена необхідність деталізувати принцип компетентності. Оскільки органи публічної влади регулюють суспільні відносини шляхом прийняття нормативно-правових актів, то ці акти мають прийматися компетентним спеціалістом. Наголошується, що чинним законодавством України передбачається, що державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи. За допомогою аналізу сутності терміну «реєстрація» у юридичній енциклопедії та в інших джерелах визначається юридична природа цього явища. Далі проводиться дослідження й аналіз наукових здобутків ряду дослідників з метою визначення сутності правової експертизи підзаконних нормативно-правових актів, а також визначаються основні завдання правової експертизи проєкту нормативно-правового акта. На підставі комплексного аналізу та дослідження сутності правової експертизи визначаються її основні ознаки. У підсумку робляться висновки стосовно співвідношення юридичних категорій «реєстрація» і «експертиза»; визначається сутність правової експертизи; пропонується деталізація принципу правової визначеності, яка надалі сприятиме його реалізації в практичній площині. Визначено, що реєстрація – це процедура обліку вже прийнятих нормативно-правових актів, отже, у законодавстві і теоретичній науці у процесі нормотворчої діяльності має спочатку згадуватися експертиза нормативно-правових актів, а вже потім має вестися мова про їх реєстрацію.

Ключові слова: реєстрація, реєстрація документів, експертиза, правова експертиза, нормативно-правовий акт, підзаконний нормативно-правовий акт, Міністерство юстиції України, Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів.

The analysis of scientific publications devoted to modern scientific approaches concerning the examination of normative legal acts was carried out. It is noted that the legal literature gradually formed the position that the examination of draft legal acts is defined as a necessary component of improving the quality of normative project activities. The necessity to elaborate the principle of competence is proved, as public authorities regulate social relations by adopting normative legal acts, they must be accepted by a competent specialist. It is noted that the current legislation of Ukraine provides that the state registration of a legal act is to conduct legal expertise. Analyzing the essence of the term “registration” and referring to the legal encyclopedia, the legal nature of this phenomenon is determined. Further research and analysis of scientific achievements of a number of researchers is conducted in order to determine the essence of the legal expertise of sub-normative legal acts, as well as the main tasks of the legal expert examination of the draft normative-legal act. On the basis of complex analysis and investigation of the essence of legal expertise, its main features are determined. As a result, conclusions are drawn regarding the relation of legal categories “registration” and “expertise”; the essence of legal expertise is determined; it is proposed to detail the principle, promotes the practical implementation of the principle of legal certainty. It is determined that registration is a procedure for recording already adopted normative legal acts; then in legislation and theoretical science in the process of normative activity it is

first necessary to mention the examination of normative legal acts, and then the language of their registration should be discussed.

Key words: *registration, registration of documents, examination, legal expertise, normative-legal act, by-law normative-legal act, Ministry of Justice of Ukraine, Unified state register of normative-legal acts.*

Вступ. Загальна кількість нормативно-правових актів у Інформаційному фонді Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів Міністерства юстиції України становить значний масив нормативно-правових актів. Враховуючи цю ситуацію, варто зазначити, що лівова частина серед цих нормативно-правових актів припадає саме на підзаконні нормативно-правові акти. В означеному аспекті слід зазначити, що важливе місце у процесі прийняття відомчих нормативно-правових актів займає експертиза цих актів. Розуміння суті, особливостей та порядку здійснення експертизи відомчих нормативно-правових актів є запорукою її успішного розвитку та вдосконалення у майбутньому.

Стан наукової розробки проблеми. Питання експертизи відомчих нормативно-правових актів стали об'єктом дослідження значної кількості науковців, адже в Україні відбувається вдосконалення системи законодавства, в основу якої покладено дотримання прав і свобод людини і громадянина. Саме це викликало неабияку увагу до проведення експертизи нормативно-правових актів. Зокрема, Г. Рибікова проводить дослідження сучасних наукових поглядів на проблему правової експертизи нормативно-правових актів [1, с. 28]. А. Стеценко розглядає правові основи та принципи експертизи нормативно-правових актів як частини процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Особлива увага приділяється аналізу нормативно-правових актів органами юстиції [2, с. 290]. В. Купрій, Л. Паливода висвітлюють методологічні та організаційні аспекти підготовки та проведення громадського моніторингу та громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування [3, с. 1]. О. Предместніков виконав аналіз адміністративно-правового регулювання повноважень Міністерства юстиції України у сфері державної правової політики, визначив основні риси, сутність та особливості здійснюваної ним нормотворчості, правової експертизи і державної реєстрації нормативно-правових актів, а також обґрунтував пріоритетні напрями вдосконалення статусу Міністерства юстиції України [4, с. 56]. І. Онишук проаналізував методологічні аспекти правового моніторингу, зокрема, співвідношення правової експертизи і моніторингу нормативно-правових актів [5, с. 122]. Водночас слід зазначити і той факт, що комплексного дослідження співвідношення експертизи відомчих нормативно-правових актів з їх реєстрацією у вітчизняних наукових доробках не проводилося.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз особливостей експертизи відомчих нормативно-правових актів, державної реєстрації нормативно-правових актів та їх співвідношення.

Результати дослідження. Україна – це правова, демократична держава з євроінтеграційним спрямуванням. Євроінтеграційні прагнення України стали невіддільними реаліями політичного сьогодення, відповідно, питання вдосконалення правової бази набувають нового наукового та практичного значення. Однією з форм удосконалення законодавства можна вважати правову експертизу нормативно-правових актів. Дослідження розвитку наукових поглядів на теоретичну конструкцію правової експертизи нормативно-правових актів дозволяє з'ясувати зміст цього правового феномену та вдосконалити правове регулювання. Варто зазначити, що розвиток теоретичних підходів до розуміння правової експертизи нормативно-правових актів можна прослідкувати в працях представників юридичної науки, які досліджували зазначену тематику в законотворчості, нормотворчості, юридичній техніці тощо. Поступово в юридичній літературі формується позиція, що проведення експертизи проектів нормативно-правових актів визначається як необхідний складник підвищення якості нормопроектної діяльності, а тому розробляються методичні матеріали, запроваджуються організаційні заходи щодо проведення експертиз проектів [1, с. 28].

Як стверджує А. Стеценко, однією з основних проблем у цьому напрямі є те, що, незважаючи на забезпеченість органів виконавчої влади висококваліфікованими фахівцями, які беруть участь у процесі адаптації законодавства, деякі нормативно-правові акти, розроблені цими установами, не обов'язково проходять ретельне обговорення на первинному етапі, навіть якщо ці проекти нормативно-правових актів підлягатимуть надалі обов'язковому експертно-правовому аналізу в Міністерстві юстиції України та його територіальних органах.

Зупинимось на аналізі нормативно-правових актів органами юстиції. Чинним законодавством передбачено, що державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні таких заходів:

– правова експертиза на відповідність його Конституції й законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України;
– *acquis communautaire*, антикорупційна експертиза;
– прийняття рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєння йому реєстраційного номера та занесення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів з урахуванням практики Європейського суду з прав людини [2, с. 291; 6].

Як бачимо, законодавець під час розгляду означеного питання оперує двома термінами: «реєстрація» і «експертиза». Отже, з метою якісного розуміння цих категорій, на нашу думку, слід визначити їх сутність. Так, у юридичній енциклопедії за редакцією Ю. Шемшученко реєстрація розуміється як внесення до відповідних списків, реєстру або спеціальних книг чи журналів окремих відомостей щодо будь-яких осіб, організацій, цінних паперів, майна або інших матеріальних об'єктів, документів (службових листів, договорів, наказів, кореспонденції тощо), нормативно-правових актів, особистих немайнових прав фізичних чи юридичних осіб або письмовий запис чи фіксація іншим чином (наприклад електронними засобами) певних фактів, подій та явищ з метою їх обліку і контролю, засвідчення дійсності та надання їм законного (легітимного) статусу [7, с. 261].

Також у означеній енциклопедії зазначено, що державна реєстрація – це письмовий запис або фіксація іншим чином фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх державного обліку та контролю, засвідчення дійсності і надання їм законного (легітимного) статусу [8, с. 102]. І, нарешті, під державною реєстрацією нормативно-правових актів розуміється юридична процедура державного обліку і контролю за практикою видання міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю нормативно-правових актів [8, с. 102]. Водночас у юридичній літературі ми зустрічаємо інші підходи, зокрема, Я. Буряк стверджує, що здійснити державну реєстрацію означає не просто зареєструвати підзаконний нормативно-правовий акт. Цей механізм передбачає проведення правової експертизи акта, тобто визначення відповідності останнього Конституції та чинному законодавству України зі складанням, погодженням та затвердженням уповноваженими посадовими особами органів юстиції відповідного висновку і занесення зазначеного підзаконного нормативно-правового акта до державного реєстру [9, с. 12]. Так, у означеному контексті державна реєстрація нормативно-правових актів – це правотворча процедура державного обліку і контролю за практикою видання актів міністерствами, іншими органами виконавчої влади, в тому числі місцевими державними адміністраціями [9, с. 17].

Розглянувши наукові підходи до державної реєстрації, ми можемо перейти до з'ясування сутності поняття експертизи нормативно-правового акта. Зокрема, слово «експертиза» має латинське походження (*expertus* – досвідчений) і найчастіше означає дослідження спеціалістом (експертом або групою експертів) певних питань, вирішення яких потребує професійних досліджень, спеціальних знань в галузі науки, техніки, мистецтва тощо. Важливо зазначити, що практичним і документальним результатом експертизи є висновок [10, с. 54].

Н. Нижник зауважує, що експертиза законопроектів здійснюється з метою виявлення можливих негативних фінансово-економічних, соціально-політичних, правових та інших наслідків прийняття законопроекту, а також протиріч між чинним законодавством України і проектами законів (або їх окремих положень), зокрема, із загальноприйнятими принципами і нормами міжнародного права [11, с. 53].

Л. Богачова стверджує, що правова експертиза проектів нормативно-правових актів традиційно розглядається як складова частина нормотворчого процесу. Змістом нормотворчості є діяльність уповноважених суб'єктів із розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, яка здійснюється за визначеною процедурою. Стадія розгляду проекту нормативно-правового акта допускає можливість направлення його на правову експертизу. Відповідно до п. 1 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731, проведення правової експертизи нормативно-правового акта на відповідність його Конституції й законодавству України, Конвенції та протоколам до неї, практиці Європейського суду, міжнародним договорам України та її зобов'язанням у сфері європейської інтеграції, праву ЄС (*acquis EC*) відбувається й під час державної реєстрації нормативно-правового акта. Легальної дефініції правової експертизи нормативно-правових актів в Україні немає, а в юридичній літературі її поняття тлумачиться неоднозначно [12, с. 13].

В. Бутенко зазначає, що сутністю правової експертизи є прояв активної поведінки уповноважених суб'єктів (експертів) щодо оцінювання якісного рівня юридичних документів, досконалості правотворчості та актуальності у прийнятті юридичного документа за різноманітними

параметрами (відповідність Конституції та законодавству, повнота викладення, відсутність колізійних норм тощо). На основі аналізу різних підходів до розуміння сутності та змісту правової експертизи юридичних документів надається обґрунтоване авторське визначення поняття правової експертизи юридичних документів, що являє собою самостійний етап правотворчого процесу, змістом якого є оцінювання уповноваженими суб'єктами проекту юридичного документу щодо ймовірності ефективного впливу його правових норм на суспільні відносини та досягнення відповідного соціального правового ефекту у разі його прийняття [13, с. 5].

Таким чином, ми можемо стверджувати, що завданнями правової експертизи проекту нормативно-правового акта є:

- об'єктивне і повне дослідження поданого на розгляд експертів проекту відповідно до предмета експертизи, з урахуванням 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].

Отже, на підставі комплексного аналізу та дослідження сутності правової експертизи можна виділити наступні її ознаки: 1) правова експертиза передусім є різновидом дослідження і здійснюється спеціально уповноваженою особою – експертом; 2) правова експертиза є формою використання спеціальних знань; 3) загальні положення про експертизу закріплені нормативними правовими актами. Кожен вид правової експертизи характеризується своїми особливостями (предметом, об'єктом, методами тощо), і тому в законодавстві неможливо їх цілком передбачити; 4) правова експертиза проводиться з метою використання її результатів в юридичній діяльності; 5) правова експертиза проводиться на підставі рішення або за дорученням уповноважених на те осіб, або без такого, але через пряму вказівку нормативно-правових актів; 6) правова експертиза передбачає надання певного документу у вигляді висновку вказаної експертизи [15, с. 62].

Висновки. Наразі ми стикаємося з тим, що у вітчизняній науці і політико-правовій практиці експертиза відомчих нормативно-правових актів ототожнюється з державною реєстрацією, що є нелогічним, оскільки ці два явища мають різну юридичну природу.

Сутність правової експертизи полягає в об'єктивному і повному дослідженні поданого на розгляд експертів проекту відповідно до предмета експертизи, з урахуванням загальносуспільних та загальнодержавних інтересів, засад побудови правової системи; розроблення, за 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.

Необхідно деталізувати принцип компетентності, оскільки органи публічної влади регулюють суспільні відносини шляхом прийняття нормативно-правових актів, вони мають прийматися компетентним спеціалістом. Таким чином, вимоги до їх знань, професіоналізму підвищуються, мають бути кваліфікуючими для цих людей (досвід у сфері нормотворчої діяльності). Саме ці обставини мають екстраполюватися і розвивати принцип компетентності, який, деталізуючи всі ці моменти, сприяє реалізації в практичній площині принципу правової визначеності.

З огляду на те, що сутність правової експертизи полягає у об'єктивному і повному дослідженні поданого на розгляд експертів проекту, реєстрація – це процедура обліку вже прийнятих нормативно-правових актів. У законодавстві і теоретичній науці у процесі нормотворчої діяльності має спочатку задуватися експертиза нормативно-правових актів, а вже потім має вестися мова про їх реєстрацію.

Список використаних джерел:

1. Рибікова Г.В. Правова експертиза нормативно-правових актів як правова категорія та наукова доктрина. *Юридичний вісник*. 2013. № 4 (29). С. 28–32.
2. Стеценко А.І. Деякі аспекти експертизи нормативно-правових актів як частини процесу адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 5. С. 290–293.
3. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб. Київ : Макрос, 2011. 192 с.
4. Предместніков О. Повноваження Міністерства юстиції України у сфері державної правової політики: нормотворчість і правова експертиза. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 4. С. 56–61.

5. Онищук І. Моніторингова експертиза проектів нормативно-правових актів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 122–133.
6. 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. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF> (дата звернення: 15.02.2019).
7. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5 : П-С. 2003. 736 с.
8. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2 : Д-Й. 1999. 744 с.
9. Буряк Я. Державна реєстрація актів місцевих державних адміністрацій: загальнотеоретичні аспекти. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2013. Вип. 57. С. 11–18.
10. Фулей Т., Лукас Л., Сайц Л. Проведення експертизи проектів нормативно-правових актів з використанням методики вирішення проблем : наукове видання. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2013. 168 с.
11. Нижник Н.Р. Правовий моніторинг як необхідна складова законотворчого процесу. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2014. № 2 (29). С. 50–54.
12. Богачова Л.Л. Правова експертиза нормативно-правових актів як складник нормотворчого процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 6. С. 12–15.
13. Бутенко В.О. Феноменологічні, методологічні та практичні основи правової експертизи юридичних документів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2011. 20 с.
14. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів : Постанова колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. № 41. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00> (дата звернення: 15.02.2019).
15. Юрчишин В.Д. Поняття та ознаки правової експертизи проектів нормативно-правових актів. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 57–63.

УДК 340.15

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.1-1.7>

ОЛІЙНИК Ю.В.

ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ ЛЬВІВСЬКОГО АПЕЛЯЦІЙНОГО СУДУ (1919–1939 РР.)

У статті проаналізовано порядок формування та компетенцію Львівського апеляційного суду (1919–1939 рр.). Здобуття польською державою незалежності в листопаді 1918 р. стало вирішальною умовою для встановлення і розвитку польського судоустрою та судочинства. Зазначено, що функціонування інституту судівництва в Польщі безпосередньо залежало від юридичних традицій, суспільних змін, рівня правової культури і впливу законодавства країн, які свого часу були учасниками поділів Речі Посполитої. Відновлена Польська держава з перших днів свого існування розпочала діяльність, спрямовану на формування органів судової влади, на її території деякий час залишилися чинними іноземні джерела права (австрійські, німецькі і російські). У міжвоєнний час у Польській державі на суди поклали особливу місію, адже вони виступали виразником суспільної справедливості. У діяльності судів важливу роль відігравали їх структура та керівництво. Проаналізовано структуру та керівництво апеляційних та окружних судів у судовій системі Другої Речі Посполитої та розкрито характерні риси структури та керівництва Львівського апеляційного суду.

© ОЛІЙНИК Ю.В. – аспірант кафедри історії держави, права та політико-правових учень (Львівський національний університет імені Івана Франка)