

УДК 342.553(477):342.591

Я. І. Ленгер
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
права та порівняльного правознавства
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ПРАВОВА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА ЯК ПРЕВЕНТИВНО-КОНТРОЛЬНА ПРОЦЕДУРА ВИРІШЕННЯ ПРАВОВОЇ КОЛІЗІЇ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ ПРАВІ

Відповідно до статті 5 Конституції України народ України здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Крім того, в Основному Законі України (стаття 140) встановлено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України [1]. Аналізуючи вищевказані положення в контексті статті 6, логічно випливає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1]. Актуальність дослідження полягає у тому, що органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, а також приймаючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України [1].

Науковим аналізом питання правового регулювання механізму вирішення правових колізій, їх попередження та усунення, наявності превентивних заходів займалися такі теоретики: О.Ю. Буяков, О.Ф. Скакун, С.В. Сибилева, В.Г. Карташов, О.В. Майстренко, І.М. Сенякіна, Н.А. Власенко, Ю.А. Тихомиров, О.В. Москалюк, С.В. Бобровник. Проте питання наявності вищевказаних процедур та їх особливостей для муніципального права науковцями майже не охоплювались.

Метою дослідження є з'ясування питання застосування контрольно-превентивних процедур для розв'язання правової колізії у муніципальному праві та такого їх різновиду як правова експертиза нормативно-правового акту органу місцевого самоврядування.

Положення статті 9 Конституції України чітко передбачають, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, є частиною національного законодавства України [1].

Відповідні норми закріплені й у статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка

встановлює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування у межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними [2].

Форми та засоби реалізації права територіальних громад на місцеве самоврядування передбачені в ч. 1 ст. 144 та ч. 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» [3], якими встановлено, що органи місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території [3].

Нерідко під час прийняття актів (рішень) органів місцевого самоврядування з певних суб'єктивних чи об'єктивних причин виникають правові колізії, котрі перешкоджають здійснювати свої повноваження та реалізовувати права і свободи громадян та інших осіб. Для їх уникнення і вирішення широко використовують превентивно-контрольні правові процедури. Останні входять до змісту правового механізму вирішення правових колізій у сфері місцевого самоврядування.

Особливе значення серед вищеназваних процедур має правова експертиза актів, прийнятих органами місцевого самоврядування, оскільки вона спрямована на вирішення двох завдань – попередження і вирішення колізій.

Правова експертиза є оцінкою форми акта, його цілей і завдань, предмета правового регулювання, компетенції органу, що прийняв акт, норм, що містяться у ньому, на предмет відповідності Конституції України, законам України, а також оцінкою порядку прийняття й опублікування акта. Вона здійснюється з метою забезпечення відповідності муніципальних правових актів Конституції та законам України. Правова експертиза є способом виявлення правових колізій, а її результат – підставою для вжиття заходів, спрямованих на вирішення останніх.

Регламентами відповідних органів місцевого самоврядування передбачено здійснення правової експертизи проектів рішень цих органів, що охоплює спеціальне дослідження проектів на відповідність вимогам нормативно-правових актів із наданням відповідного висновку.

Необхідність проведення правової експертизи зумовлена вимогами Основного Закону України, а саме ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

Важливо відзначити, що для забезпечення дії в Україні принципу верховенства права, що проголошено Основним Законом України, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи покликані додержуватись вимог законодавства, а правова експертиза актів є одним із способів для забезпечення цього принципу [1].

Здійснення правової експертизи проектів рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування є спеціальним дослідженням проектів на відповідність вимогам Конституції та законів України, інших нормативних актів, які становлять правову основу місцевого самоврядування, із наданням відповідного висновку.

На основі аналізу вищевказаних положень можна констатувати, що правова експертиза може бути залежно від належності внутрішньою і зовнішньою, загальною і спеціальною; залежно від кількості суб'єктів-експертів – одноособовою і груповою; залежно від підстав проведення – первинною, повторною, додатковою, контрольною; залежно від результатів – обов'язковою і добровільною. Крім того, експертиза може бути офіційною і неофіційною.

Так, у межах загальної експертизи досліджується відповідність проекту акта вимогам чинного законодавства України загалом, а спеціальної – лише конкретним чітко визначеним нормативним актам. Спеціальна експертиза може стосуватися перевірки відповідності проекту акта суб'єктів місцевого самоврядування вимогам міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана парламентом України.

Групова правова експертиза передбачає оцінку проекту нормативно-правового акта певною кількістю фахівців, а одноособова здійснюється одним. Як правило, одноособова експертиза дуже рідко здійснюється, оскільки підвищується ризик суб'єктивного фактору у зв'язку з відсутністю контролю у процесі роботи.

Первинна експертиза проводиться вперше, повторна – вдруге в межах предмета первинної або згідно з новим за наявності обґрунтованих зауважень. Додаткова експертиза проводиться у

разі, якщо до проекту акта вносяться відповідні зміни у ході доопрацювання. Контрольна ж призначається тоді, коли між первинною і повторною експертизами наявні істотні розбіжності.

Завданнями правової експертизи є:

а) виходячи з поєднання місцевих та загальнодержавних інтересів, здійснити повне й об'єктивне дослідження підготовленого проекту акта;

б) визначити повноту відповідності суспільних відносин, що становлять предмет регулювання досліджуваного акта, правовим приписам;

в) урахувати наявну практику цієї чи аналогічної сфери регулювання;

г) максимально залучити і використати в експертному дослідженні наявну наукову інформацію, статистичні та інші дані, докладно обґрунтувати положення, що наводяться;

г) спрогнозувати можливі наслідки реалізації майбутнього акта;

д) у разі необхідності здійснити спеціальні дослідження із залученням конкретних спеціалістів;

е) розробити пропозиції щодо внесення до проекту або інших пов'язаних із ним нормативно-правових актів необхідних змін і доповнень, підготувати обґрунтований експертний висновок з усебічною оцінкою проекту нормативно-правового акта.

За результатами правової експертизи складається експертний висновок, який повинен містити такі відомості: а) відповідність предмета правового регулювання компетенції відповідного органу, посадової особи місцевого самоврядування; б) відповідність змісту проекту нормативно-правового акта вимогам чинного законодавства України; в) відповідність форми і тексту проекту правового акта правилам нормопроектувальної техніки; г) у разі необхідності пропозиції щодо приведення проекту нормативно-правового акта у відповідність із чинним законодавством України [4, с. 76].

У разі виявлення у муніципальному правовому акті колізій висновок направляється в орган місцевого самоврядування (виборній посадовій особі), який прийняв акт, для розгляду та вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень. За відсутності заперечень орган місцевого самоврядування вносить зміни у свій акт або направляє мотивоване заперечення на висновок.

Варто вказати ті сфери в муніципальному праві та ті сфери правового регулювання, де найчастіше спостерігаються правові колізії.

1. Найбільш часто колізії виникають у регулюванні таких питань: встановлення тарифів за різні види послуг, розпорядження земельними ділянками, муніципальний земельний контроль, участь у попередженні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, володіння, користування і розпорядження муніципальним майном.

2. Колізії проявляються у перевищенні повноважень органів місцевого самоврядування. Вони втручаються у повноваження інших органів влади на місцях (або органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування).

3. У разі, якщо нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування дублюють положення законів.

4. Правові колізії виникають через порушення правил юридичної техніки під час прийняття нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування (порушення порядку прийняття нормативних актів і внесення до них змін, недотримання встановленого порядку введення у дію нормативно-правових актів, невизначеність і суперечливість термінології, що використовується, прогалини, орфографічні і граматичні помилки тощо).

Правова експертиза актів є важливим складником механізму реалізації принципу верховенства права і принципу законності в діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Таким чином, превентивно-контрольні правові процедури входять до змісту правового механізму вирішення правових колізій у сфері місцевого самоврядування та є нормативно закріпленим порядком здійснення юридичної діяльності уповноважених суб'єктів, спрямованим на запобігання і розв'язання суперечностей у сфері місцевого самоврядування. Правова експертиза є оцінкою форми муніципального правового акту, його цілей і завдань, предмета правового регулювання, компетенції органу, що прийняв акт, норм, які містяться у ньому, на предмет відповідності чинному загальнодержавному законодавству, а також оцінку порядку прийняття й опублікування акта. Вона є способом виявлення правових колізій, а її результат – підставою для вжиття заходів, спрямованих на їх вирішення.

Для відчутного підвищення рівня розвитку місцевого самоврядування в Україні необхідна належна регламентація порядку проведення правової експертизи актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. –

Ст. 141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254>.

2. Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

3. Про місцеве самоврядування : Закон України від 25.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>.

4. Рибікова Г.В. Види правової експертизи нормативно-правових актів України / Г.В. Рибікова // Юридичний вісник. – 2008. – № 4(9). – С. 74–77.

Анотація

Ленгер Я. І. Правова експертиза нормативно-правового акта як превентивно-контрольна процедура вирішення правової колізії в муніципальному праві. – Стаття.

У статті розглянуто поняття і сутність превентивно-контрольної процедури. Встановлено, що правова експертиза нормативно-правового акту органів місцевого самоврядування є одним із видів такої. Констатовано, що вона є способом виявлення правових колізій, а її результат – підставою для вжиття заходів, спрямованих на їх вирішення (розв'язання).

Ключові слова: правова колізія, муніципальне право, нормативно-правовий акт, правова експертиза, превентивно-контрольна процедура.

Аннотация

Ленгер Я. И. Правовая экспертиза нормативно-правового акта как превентивно-контрольная процедура решения правовой коллизии в муниципальном праве. – Стаття.

В статье рассмотрены понятие и сущность превентивно-контрольной процедуры. Установлено, что правовая экспертиза нормативно-правового акта органов местного самоуправления является одним из видов такой. Констатировано, что она является способом выявления правовых коллизий, а ее результат – основанием для принятия мер, направленных на их решение.

Ключевые слова: правовая коллизия, муниципальное право, нормативно-правовой акт, правовая экспертиза, превентивно-контрольная процедура.

Summary

Lenger Ya. I. Legal examination of the legal act as a preventive-control procedure for resolving legal conflicts in municipal law. – Article.

In the article the concept and essence of preventive-control procedures. Established that the legal examination of the legal act of local government is one such species. Stated that it is a way to identify conflicts of law, and its result - the basis for taking measures to solve them (solve).

Key words: legal conflict, municipal law, legal act, legal expertise, preventive-control procedure.