



## **Здійснення правової експертизи нормативно-правових актів в Міністерстві юстиції України**

**З**дійснення правової експертизи нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, має принципове значення, оскільки вона виступає одним з основних гарантів якості та досконалості нормотворчої діяльності суб'єктів нормотворення, що надає оцінку нормативно-правовому акту відносно його відповідності Конституції та законодавству України, вимогам нормопроєктувальної техніки, предмету правового регулювання тощо.

### **Історія**

Виникнення інституту правової експертизи юридичних документів в Україні тісно пов'язане з історією зародження української державності і, зокрема, історією виникнення органів української юстиції. Біля її витоків стояла Українська Центральна Рада. Наприкінці червня 1917 року у першому національному уряді – Генеральному Секретаріаті – було створено Генеральне секретарство судових справ (юстиції) на чолі з В. Са-

довським, яке забезпечувало розробку проектів юридичних документів, їх редактування, переклад, тлумачення тощо [1, с. 94-96]. Таким чином, саме на окреме міністерство і покладалася функція здійснення контролю за якісними критеріями юридичних документів органів законодавчої та виконавчої влади на той час, проте правова експертиза ще не отримує самостійного значення та не має обов'язкового характеру проведення в процесі правотворчої діяльності [2, с. 29-35]. Після проголошення Четвертим Універсалом Центральної Ради від 9 січня 1918 р. України «самостійною... суверенною державою Українського народу» Генсекретарство судових справ перейменовано в новому уряді – Раді Народних Міністрів – на Міністерство судових справ, яке очолив С. Шелухін. За гетьмана П. Скоропадського Міністерством судових справ здійснювалася практично вся правова політика.

15 липня 1918 року Міністерство судових справ було перейменовано на Міністерство юстиції, одним з головних завдань якого були, зокрема, кодифікація законодавства, підготовка проектів кри-

мінальних, кримінально-процесуальних та інших нормативних актів.

За часів радянського періоду української юстиції Міністерство юстиції, як і інші республіканські міністерства, не було самостійним і самобутнім у здійсненні функцій державного управління через багатоступеневу союзно-республіканську систему державного управління. Організація нормопроектувальної роботи в цей час заснована на відомчих засадах підготовки юридичних документів, що передбачає вироблення документа відповідною профільною державною установою, діяльність якої пов'язана зі сферою правового регулювання, на яку націлений проект документа. Явище правової експертизи в зазначений період не знаходить свого правового закріплення та має разовий характер прояву [2, с. 29-35].

Необхідність здійснення професійної та якісної правової експертизи нормативно-правових актів на всіх рівнях виникає після проголошення незалежності України у зв'язку з закладенням в Конституцію України положень про розвиток і зміцнення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. У зв'язку з цим дедалі більшого значення набуває підготовка й використання професійних фахівців у галузі права як правових експертів та залучення їх до здійснення розробки та правової експертизи нормативно-правових актів.

### **Нормативно-правова база**

Згідно з Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731, державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законо-

давству 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, та *acquis communautaire*, антикорупційної експертизи, 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.

Необхідність здійснення Міністерством юстиції зазначеної функції закріплено ст. 117 Конституції України та покладено на Міністерство юстиції України Указом Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» і здійснюється з 1 січня 1993 р. Саме з цього часу проведення правової експертизи нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, стає невід'ємним складовим елементом інституту державної реєстрації вказаних нормативно-правових актів.

### **Поняття та зміст правової експертизи нормативно-правових актів**

Не дивлячись на той факт, що проходження нормативно-правовими актами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, правової експертизи в Міністерстві юстиції України є однією з необхідних умов та підстав для державної реєстрації зазначених нормативно-правових актів, чинне законодавство Украї-

ни не містить визначення поняття «правова експертиза». За визначенням В. Д. Юрчишина, правова експертиза це дослідження, що проводиться експертом на підставі рішення або за дорученням уповноважених на те осіб, або без такого, але через пряму вказівку нормативно-правових актів, засноване на застосуванні спеціальних знань з метою використання його результатів в юридичній діяльності та полягає у наданні певного документа у вигляді висновку даної експертизи [3, с. 57-63].

Правова експертиза нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України, як складова інституту державної реєстрації нормативно-правових актів, здійснюється відповідно до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції від 12 квітня 2005 р. № 34/5, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 12 квітня 2005 р. за № 381/10661 (у редакції наказу Міністерства юстиції України від 15 травня 2013 р. № 883/5).

Правову експертизу зазначених нормативно-правових актів в Міністерстві юстиції України під час їх державної реєстрації здійснюють спеціалісти Управління державної реєстрації нормативно-правових актів Департаменту реєстрації та систематизації нормативних актів, правоосвітньої діяльності.

Завданнями правової експертизи нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, в Міністер-

стві юстиції України під час їх державної реєстрації є:

установлення повноважень суб'єкта нормотворення на розроблення нормативно-правового акта;

виявлення невідповідності змісту нормативних приписів нормативно-правового акта Конституції та законам України, актам Президента України і постановам Верховної Ради України, актам Кабінету Міністрів України, чинним міжнародним договорам України, а також іншим нормативно-правовим актам;

установлення відповідності положень нормативно-правового акта його галузевій належності;

установлення відповідності обсягу регламентації визначеному в нормативно-правовому акті предмету його правового регулювання;

виявлення норм права, які містяться в інших нормативно-правових актах;

установлення неузгодженості нормативно-правового акта з нормами актів законодавства, які регулюють аналогічні суспільні відносини;

виявлення юридичних колізій нормативних приписів, що містяться в нормативно-правовому акті, та суперечливих норм права;

перевірка якості й обґрунтованості нормативно-правового акта, своєчасності прийняття;

виявлення можливих позитивних і негативних наслідків дії нормативно-правового акта;

перевірка дотримання вимог нормопроєктувальної техніки.

За результатами правової експертизи нормативно-правового акта Міністерство юстиції України приймає одне з таких рішень:

про державну реєстрацію нормативно-правового акта. Таке рішення приймається, якщо нормативно-правовий

акт відповідає Конституції, 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, та *acquis communautaire* (правовій системі Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ), антикорупційному законодавству, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, правилам нормопроектувальної техніки та правопису, і оформлюється наказом Міністерства юстиції України;

про повернення нормативно-правового акта без державної реєстрації для доопрацювання. Таке рішення може бути прийнято на прохання суб'єкта нормотворення або з власної ініціативи Міністерства юстиції України і оформлюється наказом Міністерства юстиції України;

про визнання акта таким, що не підлягає державній реєстрації. Таке рішення приймається протягом п'яти робочих днів, якщо поданий на державну реєстрацію акт не містить ознак, за наявності яких нормативно-правовий акт підлягає державній реєстрації, і оформлюється згідно з наказом Міністерства юстиції України;

про відмову в державній реєстрації нормативно-правового акта. Таке рішення оформлюється наказом Міністерства юстиції України, якщо нормативно-правовий акт:

не відповідає Конституції та законам України, іншим актам законодавства, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і про-

токолам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*;

видано з порушенням вимог законодавства або без урахування практики Європейського суду з прав людини, зокрема акт:

порушує чи обмежує встановлені законом права, свободи й законні інтереси громадян, підприємств, установ та організацій або покладає на них не передбачені законодавством обов'язки;

виходить за межі компетенції органу, що його видав;

містить норми, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень;

не відповідає вимогам законодавства про мови;

суперечить установленому порядку ведення діловодства;

видано за наявності будь-якої з обставин, визначених у ч. 1 ст. 25 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (на підставі повідомлення Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва);

не узгоджено із заінтересованими органами або не повідомлено про позицію вповноваженого представника від всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та вповноваженого представника від всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців щодо нормативно-правового акта, прийнятого міністерством та іншим центральним органом виконавчої влади з питань, що стосуються соціально-трудової сфери, та проведену роботу з урахування їх зауважень і пропозицій;

викладено з порушенням правил правопису та нормопроектувальної техніки;

не узгоджується з дорученням, даним органу, що видав акт.

## Результати та висновки

Слід зазначити, що Міністерство юстиції України вже на етапі здійснення правової експертизи нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, тобто до набрання ними чинності, запобігає прийняттю незаконних правових норм. Так, наприклад, за 2013 рік Управлінням державної реєстрації нормативно-правових актів Департаменту реєстрації та систематизації нормативних актів, правоосвітньої діяльності Міністерства юстиції України було проведено правову експертизу 2546 актів, поданих суб'єктами нормотворення на державну реєстрацію, за результатами якої було попереджено прийняття 242 незаконних правових норм, що на 17 % менше, ніж за 2012 рік (292) та свідчить про позитивну річну тенденцію до якісного покращення підготовки та прийняття суб'єктами нормотворення нормативно-правових актів. Протягом 2013 року Міністерством юстиції України було відмовлено в державній реєстрації 4 нормативно-правових актів, 238 нормативно-правові акти повернуто без державної

реєстрації для доопрацювання, 10 нормативно-правових актів визнано такими, що не підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України.

Таким чином, проведення правової експертизи нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, під час їх державної реєстрації в Міністерстві юстиції України є інструментом підтвердження відповідності зазначених актів Конституції України, актам чинного законодавства України та надання їм статусу загальнообов'язкових.

Зазначене ще раз підкреслює, що на сьогодні необхідно прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти», який має визначити, зокрема, систему та види нормативно-правових актів, врегулювати суспільні відносини, пов'язані з розробленням нормативно-правових актів, їх прийняттям, державною реєстрацією, набранням ними чинності та обліком, встановити вимоги до техніки нормопроєкування і нормотворчого процесу для всіх суб'єктів нормотворення, врегулювати питання дії нормативно-правових актів, їх офіційного тлумачення та роз'яснення.

## Список використаної літератури

1. Українське державотворення. Не витребуваний потенціал. Словник-довідник / За ред. О. М. Мироненка. – К. : Либідь, 1997. – С. 94-96.
2. Історія виникнення та становлення правової експертизи юридичних документів / В. О. Бутенко // Часопис Київського університету права : Український науково-теоретичний часопис. – 04/2009. – № 2. – С. 29-35.
3. Поняття та ознаки правової експертизи проектів нормативно-правових актів / В. Д. Юрчишин // Держава і право. – 2011. – Вип. 51. – С. 57-63.

**М. С. Бортничук**

*головний спеціаліст Управління державної реєстрації  
нормативно-правових актів Департаменту реєстрації  
та систематизації нормативних актів, правоосвітньої діяльності  
Міністерства юстиції України*