

КОМПЛЕКСНА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК СПОСІБ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ

COMPLEX EXPERTISE OF NORMATIVE LEGAL ACTS AS A METHOD FOR IMPROVEMENT OF TERRITORIES DEVELOPMENT MANAGEMENT

У статті розглянуто управління розвитком територій через призму нормативно-правового регулювання. Результати досліджень показують необхідність ефективного контролю на стадії створення відповідних нормативно-правових актів. Проведено аналіз чинного стану нормативно-правового забезпечення управління розвитком територій та вивчено питання доцільності прийняття Закону «Про комплексну експертизу нормативно-правових актів» як одного з інструментів на шляху до вдосконалення управління розвитком територій. Для якості, дієвості та актуальності таких нормативно-правових актів, перевірки їх на відповідність національному, міжнародному законодавству та іншим вимогам перед прийняттям вони мають пройти певну перевірку відповідними установами та компетентними фахівцями. Такі дії сприятимуть уникненню у нормативно-правових актах значних прогалин, помилок і колізій. Цією процедурою є експертиза нормативно-правових актів. Експертизі законопроектів присвячена окрема стаття Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», проте визначення поняття відсутнє. Проведення експертизи проекту нормативно-правового акту регулює ст. 44 Закону України «Про правотворчу діяльність». Нею передбачено: обов'язкову, додаткову та незалежну експертизу. Зважаючи на важливість даного питання, доцільним було б прийняття Закону України «Про комплексну експертизу нормативно-правових актів» та впровадження поняття комплексної експертизи. У статті запропоновано під поняттям «комплексна експертиза нормативно-правових актів» розуміти аналітичну, наукову, комплексну діяльність експерта (групи експертів), метою якої є юридичний, логічний, порівняльний, екологічний, соціальний та економічний аналіз, а також незалежна оцінка відповідності проекту нормативно-правового акту ряду вимог з подальшим обов'язковим оформленням і закріпленням досягнутих результатів в офіційному комплексному експертному висновку. Проведення комплексної експертизи нормативно-правових актів може сприйматись суб'єктами нормотворення як ускладнення та додаткові перепони, в тому числі і затягування в часі, на шляху до прийняття нормативно-правових актів. Проте в перспективі це дасть можливість уникати правових колізій, приймати якісні нормативно-правові акти, які будуть відповідати міжнародному та національному законодавству, враховувати економічні, екологічні, гендерні, лінгвістичні, соціальні, культурні, етнічні та інші показники і ризики. Загалом, українське законодавство доволі широко регулює порушені питання, але врахування результатів дослідження сприятиме покращенню і вдосконаленню нормативно-правового забезпечення управління розвитком територій. Напрямом подальших досліджень може бути розробка концепції проекту закону, який би регулював експертизу нормативно-правових актів, які

стосуються зокрема управління розвитком територій.

Ключові слова: територія, розвиток території, нормативно-правовий акт, комплексна експертиза нормативно-правових актів.

The article deals with territories development management through the prism of normative legal regulation. The results of researches shows necessary of effective control in the stage of creation corresponding normative legal acts. There was conducted the analysis of current status of normative legal regulation of territories development management and considered the problem of expediency to pass an Law "On Complex Expertise of Normative Legal Acts" as one of instruments on the way of improvement that management. For the goal of quality, effectiveness and actuality of these normative legal acts, checking them for accordance to national, international laws and other requirements before passing they must be inspected by relevant institutions and competent specialists. It allows to avoid essential gaps, mistakes and collisions on those normative legal acts. The expertise of normative legal acts, actually, is that inspection.

There is individual article dedicated for expertise of law drafts in the Law of Ukraine "On Regulation of the Supreme Council of Ukraine", but there isn't any definition of it. Conducting the expertise of normative legal acts drafts regulated by article 44 of Law of Ukraine "On Law-Making Activity". It contains next types of expertises: mandatory, additional and independent. Considering the importance of this problem, it would be expedient to pass Law of Ukraine "On Complex Expertise of Normative Legal Acts" and to implement legal definition of "complex expertise". In this article suggests to take definition of complex expertise of normative legal acts as analytic, scientific, complex activity of expert (or expertal group) on purpose of legal, logical, comparative, ecological, social and economical analysis and independent estimation of accordance of normative legal act draft to list of requirements with further obliged registration and confirmation of the achieved results in official complex expert report.

Conducting of the complex expertise of normative legal acts can be perceived by the subjects of law-making as complications and additional obstacles (like time delaying) on the way to pass that normative legal act. But, in perspective, it makes possibilities to avoid legal collisions, to pass high-quality normative legal acts which will be in accordance to international and national law, will consider economical, ecological, gender, linguistical, social, cultural, ethnical and other aspects. In general, ukrainian law regulates raised problem widely, but considering the results of this research can improve it additionally. The direction of next researches can be making conception to law draft which would regulate the expertise of normative legal acts, especially for territories development management.

Key words: territory, territories development, normative legal act, complex expertise of normative legal acts.

УДК 353:332
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.13>

Каралінка М.О.

магістр права,
фахівець
Інституту адміністрування, державного
управління та професійного розвитку
Національний університет «Львівська
Політехніка»

Постановка проблеми. Проблема ефективного управління розвитком територій не втрачала актуальності ніколи, адже саме від ефективності управлінських рішень і своєчасності відповідних дій залежить економічний, екологічний, соціальний, культурний та інший добробут і потенціал територій. Історії відомі багато випадків, коли ті чи інші регіони, маючи щедрі ресурси, природні, географічні і кліматичні умови, не змогли розвинути потенціал їхніх територій; населення цих регіонів перебувало в депресивних екологічних, економічних, фінансових, демографічних умовах. Тому тема управління розвитком територій, зокрема, через призму нормативно-правового регулювання, є важливою для всіх видів територій у всі історичні періоди. Особливо актуальною тема ефективного управління розвитком територій є зараз, коли Україні потрібно долати наслідки війни, яка триває і досі. Адже для подолання таких масштабів руйнувань, яких зазнала наша держава, потрібно максимально ефективно використовувати всі наявні ресурси та потенціали цих ресурсів, у тому числі територій. Ефективні рішення при управлінні розвитком територій покращать не лише економічні показники регіону, а і підвищать довіру населення до органів державної влади, що загалом позитивно відобразиться на розвитку країни. Одною з таких заповорок зростання і функціонування держави є ефективно управління розвитком територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання удосконалення нормативно-правових актів вивчали такі автори, як: Косович В.М., Рабінович П.М., Луць Л.А. та інші. Науковцями проводились дослідження в контексті підвищення досконалості нормативно-правових актів, вивчалась нормопроектна техніка, правотворча технологія. В частині опрацювання нормативно-правового аспекту, були розглянуті думки і погляди таких авторів, як: Оницьук І., Рибікової Г.В., Олійника А.Ю., Олійника Ю.В., Ляшук Р.М., Вичавка В.І. В роботах науковців є думки щодо поняття експертизи нормативно-правових актів або їх видів, але доцільно було б дати загальне визначення поняттю комплексної експертизи нормативно-правових актів та закріпити його на законодавчому рівні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. В частині нормативно-правового забезпечення розвитку територій результати досліджень показують необхідність ефективного контролю на стадії створення відповідних нормативно-правових актів. Одним з методів удосконалення якості майбутніх нормативно-правових актів може

бути їх комплексна експертиза, оскільки це важливе питання, яке не може бути достатньо розкритим у декількох статтях інших законів і потребує детального окремого врегулювання. Саме такі дії будуть сприяти ефективному вдосконаленню управління розвитком територій.

Метою дослідження є аналіз чинного стану нормативно-правового забезпечення управління розвитком територій та вивчення питання доцільності прийняття Закону «Про комплексну експертизу нормативно-правових актів» як одного з інструментів на шляху до вдосконалення управління розвитком територій.

Виклад основного матеріалу. В контексті законодавства територія може означати:

– державну територію – площу, яка перебуває під суверенітетом України, включаючи її сушу, водні ресурси, повітряний простір та підземні ресурси;

– територію адміністративних одиниць – тобто поділ на адміністративно-територіальні одиниці, таких як області, райони, міста та села. Кожна з цих територій має свою адміністративну та територіальну структуру, а також відповідні органи влади;

– територію для певних цілей (спеціальну територію) – в законодавстві також можуть використовуватися поняття території для визначення специфічних місць або зон з певними правилами, наприклад, зони екологічного збереження, зони радіаційного забруднення, території спеціального призначення чи інші адміністративні підрозділи.

Під розвитком територій слід розуміти зміну, зростання рівня життя, ріст економічних, екологічних, соціальних та інших показників. Цей розвиток може мати своїм джерелом як певні об'єктивні процеси, незалежні від діяльності людини, так і процеси, зумовлені і похідні від людини. Похідні від людини процеси розвитку територій найефективніше можуть проявлятися та упорядковуватися через інструмент нормативно-правового регулювання.

Для високого результату розвитку територій необхідне встановлення державою, як основним регулятором суспільних відносин, загальнообов'язкових норм і правил, яких будуть дотримуватись при управлінні.

Загальновідомим є те, що шлях до побудови соціальної, правової держави має забезпечуватись якісними та справедливими нормативно-правовими актами. Ці акти повинні відповідати Конституції України, міжнародним нормативно-правовим актам та міжнародним нормативно-правовим договорам, ратифікованих Верховною Радою України, а також ряду вимог та принципів, адже вони стають тим основним інструментом, за допомогою якого

регулюються економічні, екологічні, соціальні, юридичні, політичні та інші важливі завдання. Саме для забезпечення прав і свобод громадян, безпеки, сталого розвитку територій, економічної, екологічної, соціальної та інших сфер, необхідним є ефективне забезпечення нормативно-правового регулювання.

Основою для управління розвитком територій є нормативні акти, що стосуються земельних відносин, містобудування, екології, інфраструктури, соціально-економічного розвитку територій тощо. Відповідне нормативно-правове забезпечення передбачає регулювання використання земель, будівель, ресурсів та інших аспектів, які впливають на розвиток конкретних територій, тобто поширює свій вплив на території нижчого рівня управління (рівень адміністративно-територіальних одиниць, спеціфічних зон тощо) заради їх гармонійного розвитку у взаємодії з державою та сусідніми окремо визначеними територіями.

Управління територіями на загальнодержавному рівні здійснюється державними органами України в межах їхньої компетенції. Повноваження державних органів України є чітко прописані в нормативно-правових актах, починаючи з Конституції України і закінчуючи регламентами відповідних органів. Ті державні органи, діяльність яких пов'язана з управлінням територіями, володіють вичерпними організаційними можливостями для виконання цих завдань. У межах своїх повноважень вказані державні органи здійснюють управління територіями, приймаючи акти нормативного або індивідуального характеру. Для якості, дієвості та актуальності таких нормативно-правових актів, перевірки їх на відповідність національному, міжнародному законодавству та іншим вимогам перед прийняттям вони мають пройти певну перевірку відповідними установами та компетентними фахівцями. Це дозволяє уникнути у нормативно-правових актах значних прогалин, помилок і колізій. Цією процедурою є експертиза нормативно-правових актів. Відповідно до п. 1 ст. 103 Закону України «Про Регламент Верховної Ради» законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені. Пункт 2 цієї статті зазначає, що зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання

у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому [8]. В Законі зазначено, що зареєстровані законопроекти, які мають системний характер для окремих галузей законодавства і необхідність наукового опрацювання яких при підготовці до першого читання встановив профільний комітет, направляються для одержання експертних висновків до Національної академії наук України. Окремі законопроекти також можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій або окремих фахівців [8].

Експертизі законопроектів присвячена окрема стаття згаданого Закону, проте визначення поняття відсутнє.

Позитивним кроком на шляху до впорядкування правотворчої діяльності України став Закон України «Про правотворчу діяльність», прийнятий 24 серпня 2023 року, але станом на час підготовки статті перебував на етапі набрання чинності. Проведення експертизи проекту нормативно-правового акту регулює ст. 44 цього Закону. Аналіз цієї норми дає змогу виділити:

обов'язкову експертизу (відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС); наукову; юридичну (правову), антикорупційну; гендерно-правову; антидискримінаційну);

додаткову експертизу (на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї, практиці Європейського суду з прав людини; фінансово-економічну; цифрову; щодо впливу на показники бюджету та відповідність законам, що регулюють бюджетні відносини; щодо впливу на показники економічного і соціального розвитку та відповідності зобов'язанням України за Угодою про заснування Світової організації торгівлі; з інших питань, що можуть вплинути на якість проекту нормативно-правового акта) незалежну експертизу [6].

Слід зазначити, що в Законі України «Про регламент Верховної Ради України» вживається термін «юридична експертиза», а у Законі України «Про правотворчу діяльність» – «юридична (правова) експертиза». З цього випливає, що законодавець вживає поняття «правова» як синонім до поняття «юридична» експертиза. Але в обох законах відсутня дефініція експертизи проектів нормативно-правових актів.

Якщо розглянути напрацювання науковців, то в своїх роботах вони дають визначення поняття експертизи нормативно-правових актів або її видів. Зокрема, І.Онищук зазначає, що експертиза нормативно-правових актів – це публічно-правова діяльність особи (групи осіб), що володіють спеціальними знаннями, спрямована на проведення дослідження законопроекту або законодавчого акта на предмет його відповідності об'єктивним вимогам у певній сфері суспільних відносин, а також підготовку, оформлення висновків і рекомендацій щодо даного законопроекту або законодавчого акта [3].

На думку Рибікової Г.В., правова експертиза нормативно-правових актів – це діяльність, яку здійснюють незалежні фахівці в галузі правознавства з метою оцінки форми, цілей, завдань, предмета правового регулювання, змісту норм, порядку прийняття і набрання чинності нормативно-правовими актами, компетенції суб'єктів правотворчості щодо прийняття цих актів на предмет їх відповідності нормативно-правовим актам вищої юридичної сили, вимогам юридичної техніки, принципам права, результатом якої є обґрунтований експертний висновок відповідно до поставлених завдань [9].

Олійник А.Ю. та Олійник Ю.В. описують поняття антикорупційної експертизи як урегульовану нормама права діяльність державних і суспільних суб'єктів по виявленню в проєктах та в чинних нормативно-правових актах певних факторів, які сприяють чи можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень чи правопорушень які пов'язані з корупцією та розроблення рекомендацій щодо усунення названих факторів і врахування їх у відповідних актах, що підлягають обов'язковому оприлюдненню [2].

Окрім цього, ще низку експертиз проєктів нормативно-правових актів описують в своїй праці Ляшук Р.М. та Вичавка В.І. Окремим видом вони зазначають експертизи аналізу регуляторного впливу, фінансову, економічну та соціально-психологічну експертизу [1].

На нашу думку, під поняттям «комплексна експертиза нормативно-правових актів» слід розуміти аналітичну, наукову, комплексну діяльність експерта (групи експертів), метою якої є юридичний, логічний, порівняльний, екологічний, соціальний та економічний аналіз, а також незалежна оцінка відповідності проєкту нормативно-правового акту ряду вимог з подальшим обов'язковим оформленням і закріпленням досягнутих результатів в офіційному комплексному експертному висновку.

Зважаючи на важливість даного питання, доцільним було б прийняття Закону України «Про комплексну експертизу нормативно-правових актів» та впровадження поняття комплексної експертизи. Такі дії можуть сприйматись суб'єктами нормотворення як ускладнення та додаткові перепони, в тому числі і затягування в часі, на шляху до прийняття нормативно-правових актів. Проте в перспективі це дасть можливість уникати правових колізій, приймати якісні нормативно-правові акти, які будуть відповідати міжнародному та національному законодавству, враховувати економічні, екологічні, гендерні, лінгвістичні, соціальні, культурні, етнічні та інші показники та ризики. Такий підхід сприятиме формуванню ефективного нормативно-правового забезпечення розвитку територій. Проведення комплексної експертизи і як наслідок прийняття актів, які відповідають міжнародному та національному законодавству буде додатковим фактом виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань, а також дотримання прав і свобод своїх громадян. Прийняті нормативно-правові акти, в яких був би врахований детальний експертний аналіз, впливали б на усю вертикаль нормативних актів, у тому числі і на ті, які приймаються територіальними громадами та їх органами на місцях. Зокрема позитивний вплив відзначався б і на нормативно-правовому забезпеченні розвитку територій. Прийняття Закону України «Про комплексну експертизу нормативно-правових актів» дасть змогу чітко і детально розкрити поняття комплексної експертизи нормативно-правових актів, принципи, функції, методи, особливості та терміни її проведення.

Що стосується нормативно-правового забезпечення управління розвитком територій адміністративних одиниць, то, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», питання місцевого значення вирішується органами місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [4]. Органи місцевого самоврядування відповідають за вирішення питань місцевого значення, соціальні програми, розвиток інфраструктури, благоустрій, виділення бюджетних коштів та інше. При прийнятті рішень органи місцевого самоврядування, враховуючи специфіку своїх територій, керуються різними принципами, одним з

яких є принцип законності. Це означає, що усі рішення повинні відповідати чинному законодавству та нормативно-правовим актам.

Повертаючись до питання специфіки території адміністративно-територіальних одиниць, слід зазначити, що навіть сусідні географічно території можуть мати суттєві особливості, які зумовлюють застосування різних підстав для управління ними. Наприклад, території з виходом до морів і без такого; території з гірським рельєфом, що наділяють їх населені пункти статусом гірських і без такого; території з специфічними природними ресурсами і без таких. Такі індивідуальні особливості територій зумовлюють застосування до управління ними різного спектру нормативно-правових актів державного та місцевого рівня і, відповідно, перебувають у зоні специфічних правовідносин, що мають місце на цій конкретній території, як от, згідно прикладів вище, застосування морського права, вільних економічних зон (часто мають місце в портових зонах), актів про статус гірських населених пунктів, актів про спеціальні режими надрокористування тощо.

Нормативно-правове забезпечення управління розвитком території для певних цілей (спеціальних територій) має дещо інший характер. З одного боку ця територія мала б управлятися органами місцевого самоврядування за географічним принципом, та, зважаючи на свої особливості та значення, держава приділяє їй особливу увагу. Яскравим прикладом є території, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. Тобто особливості правового режиму, розвитку і діяльності на цих територіях регулюються окремим Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи». Закон регулює питання поділу території на відповідні зони, режим їх використання та охорони, умови проживання та роботи населення, господарську, науково-дослідну та іншу діяльність в цих зонах. Нормативно-правовий акт закріплює і гарантує забезпечення режиму використання та охорони вказаних територій з метою зменшення дії радіоактивного опромінення на здоров'я людини та на екологічні системи [5].

Іншим прикладом можуть бути зони природно-заповідного фонду України. Хоч такі території і знаходяться в межах певних адміністративних одиниць, та особливості функціонування та використання таких територій прописані в Законі України «Про природно-заповідний фонд України». Для забезпечення державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду можуть утворюватися спеціальні підрозділи центрального органу

виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [7]. Відповідно до цього закону природно-заповідний фонд охороняється як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання. Україна розглядає цей фонд як складову частину світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною [7].

Висновки. Отже, важливо звернути увагу на такі напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення управління розвитком територій, які насамперед стосуються якості проєктів нормативно-правових актів. Потрібно вжити заходів щодо вдосконалення експертизи нормативно-правових актів, зокрема через ухвалення Закону України «Про комплексну експертизу нормативно-правових актів», в якому закріпити поняття комплексної експертизи нормативно-правових актів, особливості проведення, мету, терміни проведення, затвердити форму комплексного експертного висновку, прописати особливості дій, у разі незгоди авторів проєктів нормативно-правових актів з комплексним експертним висновком тощо.

Загалом, українське законодавство доволі широко регулює порушені нами питання, але врахування результатів дослідження, на нашу думку, сприятиме покращенню і вдосконаленню нормативно-правового забезпечення управління розвитком територій.

Напрямом подальших досліджень може бути розробка концепції проєкту закону, який би регулював експертизу нормативно-правових актів, які стосуються зокрема управління розвитком територій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ляшук Р. М., Вичавка В. І. Завдання експертизи проєктів нормативно-правових актів. *Київський часопис права*. 2022. № 4. С. 43–48. URL: <https://doi.org/10.32782/kij/2021.4.6> (дата звернення 23.11.2023)
2. Олійник А. Ю., Оніщик Ю. В. Поняття та види антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 148–151. URL: <http://lsej.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv?id=165> (дата звернення 23.11.2023)
3. Оніщук І. Моніторингова експертиза нормативно-правових актів на наявність корупціогенних чинників: міжнародний досвід. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 3. С. 72–81.
4. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.04.1997 р. № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-97-%D0%BF>

gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n1023 (дата звернення 23.11.2023)

5. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 29.02.1991 р. № 791а-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12#Text> (дата звернення 23.11.2023)

6. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#top> (дата звернення 23.11.2023)

7. Про природно-заповідний фонд : Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#n117> (дата звернення 23.11.2023)

8. Про регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення 23.11.2023)

9. Рибікова Г. В. Поняття та ознаки правової експертизи нормативно-правових актів. *Молодий вчений*. 2015. № 4(2). С. 144–148.