

Секція І.
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА,
ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ,
ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ:
ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Дашковська О.Р.,
*доктор юридичних наук,
професор кафедри теорії держави і права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

В умовах формування демократичної правової соціальної держави особливого значення набуває науково-експертне супроводження нормотворчої діяльності, яка покликана забезпечити якісне нормативне регулювання різноманітних сфер суспільного життя, створити належний режим захисту прав і свобод громадян та дієвий механізм реалізації всіх функцій держави.

Етимологічно слово «експертиза» є похідним від латинського «*expertus*», що означає «обізнаний», «досвідчений», «випробуваний», «звіданий»¹. Словник іншомовних слів визначає експертизу як «розгляд, дослідження будь-якої справи, якогось питання з метою зробити достовірний висновок, дати достовірну оцінку відповідному явищу»². Відповідно до Великого енциклопедичного словника експертиза - це «дослідження фахівцем (експертом) будь-яких питань, вирішення яких вимагає спеціальних знань в галузі науки, техніки, мистецтва і тощо»³.

¹ Бырдин Е. Н. Сущность и значение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / Е. Н. Бырдин, Ю. И. Воронина // Академический вестник. - 2012.-№ 1.-С. 16.

² Бирик С. П. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання/С.П. Бирик, Г. М. Сютя; за ред. С. Я. Єрмоленко. - Х.: Фоліо, 2006. - С.204

³ Большой энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров. - М.: Большая Российская энциклопедия; СПб.: Норинт, 2004. - С.134.

У Сучасному економічному словнику під експертизою розуміється аналіз, дослідження, що проводяться залученими фахівцями (експертами), експертною комісією, і завершуються випуском акта, висновків, в окремих випадках - сертифіката якості, відповідності¹. Юридична енциклопедія розглядає експертизу як вивчення фахівцем (експертом) або групою фахівців питань, правильне вирішення яких потребує професійних досліджень і спеціальних знань у тій чи іншій сфері².

Попри певні відмінності у вказаних вище дефініціях їх об'єднує те, що поняття експертизи розкривається за допомогою категорії «дослідження», що потребує прояснення, оскільки такий підхід не дає можливості достатньо чітко відмежувати експертне дослідження від інших різновидів досліджень, зокрема від наукового. У сучасній науковій літературі звертається увага на необхідність виокремлення експертного та наукового дослідження. Зокрема, О. П. Садохін вказує, що експертиза часто застосовується у поєднанні з іншими способами пізнання, але при цьому зберігає свої специфічні відмінності, які виділяють її з усіх інших видів діяльності. Так, наприклад, від власне наукових досліджень експертиза відрізняється своїми завданнями: якщо наукові дослідження орієнтовані на отримання нового знання, то основна відмінна особливість експертних досліджень полягає у більш глибокому проясненні існуючої об'єктивної реальності.³ Н. В. Мамітова також звертає увагу на те, що процес проведення експертизи не супроводжується виробленням нових знань. Він заснований на запасі знань, накопичених до її проведення, а також на власному досвіді експерта. Таким чином, на відміну від науки, експертиза - це не вид пізнавальної діяльності, а певний процес, завданням якого є всебічний розгляд, оцінка та систематизація конкретної вузькопрофільної інформації з метою полегшення прийняття відповідальних рішень уповноваженими на це особами⁴.

¹ Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. - М. : Инфра-М, 1999. - С.459.

² Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров -М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2007. - С.942 .

³ Садохин А. П. Теоретико-методологические ресурсы культурологической экспертизы / А. П. Садохин // Культурологический журнал. -2012. - №3 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.cr-journal.ru/rus/journals/148.html&j_id=U.

⁴ Мамитова Н. В. Правовая экспертиза российского законодательства: вопросы теории и практики / Н. В. Мамитова // Государство и право. - 2010. -№ 11.— С. 6.

Ще одну специфічну ознаку експертного дослідження виокремлює В. П. Козирков: «Експертне знання лише тоді затребуване, коли воно є своєчасним, коли воно може бути реальною і ефективною духовною основою у вирішенні виниклої проблеми. Цим самим експертне знання відрізняється від наукового знання, яке орієнтоване на відкриття нового і на його осмислення, а не на оперативність оцінки та ефективність вирішення проблеми»¹. На ці моменти обов'язково слід звернути увагу, оскільки їх ігнорування може призвести до достатньо радикальних поглядів на природу експертизи, у тому числі у сфері права. Так, С. І. Земцова переконана у тому, що «при «правовій» експертизі дослідження як таке не проводиться, не виробляються нові дані, а відбувається лише оцінка фактичних даних або розглядаються нормативні акти і їх співвідношення. Таким чином, зазначений вид діяльності не може бути повною мірою віднесений до експертного, і стверджувати, що здійснювана фахівцем (вченим-юристом) діяльність є дослідженням, на наш погляд, некоректно»². На цій підставі автор приходять до необґрунтованого, на наш погляд, висновку про неприпустимість проведення правових експертиз, залишаючи таку можливість лише за судовими експертизами.

В процесі експертизи нормативно-правових актів також здійснюється дослідження, але воно має свою специфіку, для нього, на відміну від наукового дослідження, характерним є більш яскраво виражений практично-прикладний, оціночно-аналітичний та оперативно-прогностичний характер.

Важливим моментом експертної діяльності є те, що вона завжди є оціночною діяльністю. Слід зазначити, що у зарубіжній літературі з питань проведення експертизи основним терміном є не «expertise» (експертиза), а «évaluation» (еволюція), тоді як поняття «експерт» використовується стосовно конкретної особи, що здійснює оцінку.

Термін «évaluation» застосовується для позначення оцінювання або оцінки як виду прикладного дослідження³. Оцінка спрямована на аналіз результатів діяльності та/або отриманого ефекту і співвідношення цих результатів з певними критеріями (цілі діяльності, соціаль-

¹ Козырьков В. П. Гуманитарная экспертиза в контексте культуры / В. П. Козырьков // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. - 2007. - №2. - С. 312.

² Земцова С. И. Проблемные вопросы соотношения правовых (юридических) и специальных знаний / С. И. Земцова // Современное право. - 2009. - №9. - С. 16.

³ Леонтьев Д. А. Комплексная гуманитарная экспертиза: методология и смысл / Д. А. Леонтьев, Г. В. Иванченко. - М.: Смысл, 2008. - С.77-78.

ні потреби та інтереси, існуючі нормативи і стандарти). За підсумками оцінки робиться висновок про ефективність програми, проекту або організації, і формулюються рекомендації на майбутнє¹.

Процедура оцінки передбачає порівняння предмета з ідеалом. За своєю логічною формою вона, як правило, представляє собою судження чи сукупність суджень, означає виявлення елементів майбутнього в сьогоденні, розгляд сьогодення з точки зору інтересів майбутнього. Суть процесу полягає в тому, щоб, усвідомивши завдання, які постають перед суспільством, оцінити позитивні і негативні наслідки попереднього правового розвитку, а потім організувати і спрямувати свої дії відповідно з цією оцінкою².

У сучасних умовах оціночна діяльність передбачає: адекватно реальне і точне сприйняття органами влади і представниками громадянського суспільства соціальних і гуманітарних процесів; здатність до здійснення науково обґрунтованих і коректних висновків і прогнозів; досягнення попередньо запланованих «виконавцями» і бажаних для «замовника» результатів. Саме на такому оціночно-аналітичному аспекті експертизи результатів правотворчої діяльності акцентують увагу сучасні науковці. Оцінка - це «прагматичні зусилля з удосконалення уявлень і знань законодавця про вплив закону»³.

Здійснюючи експерту оцінку нормативно-правового акта або його проекту, експерт має чітко встановити «причинно-наслідкові відносини (зв'язки) між правотворчими діями і соціальною дійсністю, тобто, між нормативною моделлю і сучасними реаліями»⁴. Кожного разу експерт повинен визначати правову цінність нормативного акта у сучасних реаліях, тобто, давати оцінку необхідності такого акта на сьогоднішній день і достатності його правових установок в сучасних умовах⁵.

¹ Лациба М. В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади : крок за кроком / М. Лациба, О. Хмара, О. Орловський. - К. : Агентство «Україна», 2010.- С.20.

² Рыбаков В. А. Переходный период в развитии права: к вопросу о понятии / В. А. Рыбаков // Современное право. - 2009. - №4.- С. 9.

³ Эффективность законодательства в экономической сфере: науч.-практ. исследование / Отв. ред., проф. Ю. А. Тихомиров. - М. : Волтерс Клувер, 2010. - С.292.

⁴ Арзамасов Ю. Г. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология/Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный. - М. : Издательство МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2009. - С.150.

⁵ Ненахов Д. В. Необходимость и достаточность нормативного правового акта для регулирования общественных отношений / Д. В. Ненахов // Современное право. - 2009. - № 2. - С. 30

Завдання експерта полягає у тому, що він повинен «проникнути в суть законопроекту, познайомившись з його змістом і формою, і винести рішення про його регулятивну придатність»¹.

Недостатньо чітке уявлення про природу експертизи нормативно-правових актів призводить до її ототожнення з іншими категоріями. Так, іноді експертизу сприймають як різновид репрезентативного опитування. Принципова різниця полягає у тому, що при опитуванні респондентами виступають випадково відібрані люди, а його результатом стає репрезентативна думка, або зріз розподілу думок певної частини населення. Натомість при проведенні експертизи звертаються до носіїв спеціального знання, доступного далеко не кожному, гарантіями чого є фахова освіта і досвід професійної діяльності в певній сфері суспільного життя, що дозволяє віднести опитуваних до експертів². За словами С. Л. Братченка, «експертиза - це особливий спосіб вивчення дійсності, який дозволяє побачити і зрозуміти те, що не можна просто виміряти і обчислити; який здійснюється компетентними і незалежними фахівцями (експертами) і в якому саме суб'єктивній думці і відповідальному рішенню експертів надається вирішальне значення»³. Можна цілком погодитись з тим зауваженням, що суб'єктивна думка експерта суттєво відрізняється від суб'єктивної думки пересічного громадянина. Слушно висловлюються Д. О. Леонтьєв та Г. В. Иванченко стосовно так званого «парадоксу експертизи», який полягає в тому, що «суб'єктивна думка і оцінка експерта, відбраного за професійними критеріями, завдяки його більш об'ємному і більш глибокому баченню виявляється більш об'єктивною, тобто, наближеною до реальності, ніж узгоджена думка великої кількості пересічних представників популяції»⁴.

Іноколи експертизу плутають з консультуванням. Дійсно, ці категорії мають багато спільного, оскільки і у тому, і в іншому випадку відповідні суб'єкти звертаються по допомогу до спеціалістів у певній галузі. Однак, на відміну від консультування, при проведенні експертизи від фахівця вимагається «творче конструювання сценаріїв розвитку множинно-детермінованих процесів і подій, свого роду діяльність з

¹ Кашанина Т. В. Юридическая техника / Т. В. Кашанина. - М.: Норма; ИНФРА-М. 2011.- С.164.

² Поленина СВ. Качество закона и совершенствование правотворчества / СВ. Поленина // Советское государство и право. - 1987. -№7.- С. 33-34

³ Братченко С. Л. Введение в гуманитарную экспертизу образования (психологические аспекты) / С. Л. Братченко. - М.: Смысл, 1999. - С.18.

⁴ Леонтьев Д. А. Комплексная гуманитарная экспертиза: методология и смысл / Д. А. Леонтьев, Г. В. Иванченко. - М. : Смысл, 2008. - С.38.

виробництва пророкувань, яка включає в себе не тільки точну оцінку впливу тих чи інших факторів та їх можливих взаємодій між собою, а й розуміння того, які взагалі фактори потребують урахування»¹.

Експертиза нормативно-правових актів має суттєві відмінності від різних судових (криміналістичних, інженерно-технічних, медико-генетичних та ін.) експертиз. Проведення судових експертиз передбачає діяльність спеціалістів у межах чітко визначеного алгоритму, з використанням закономірностей, які однозначно встановлені і експериментально підтверджені точними, природничими науками. При цьому доволі часто експертами застосовуються спеціально розроблені прилади. Внаслідок цього, якщо наявні знання і технології застосовані вірно, результатом таких експертиз (навіть якщо вони проводяться різними фахівцями) буде отримання об'єктивних, однозначних, істинних відповідей на конкретно сформульовані питання.

При проведенні експертизи нормативно-правового акту доводить ся мати справу з широким колом соціальних процесів, звертати увагу не лише на чітко встановлені закономірності розвитку права і правила юридичної техніки, але й враховувати вплив значної кількості економічних, політичних, психологічних, міжнародних факторів на ефективність правового регулювання різних сфер суспільних відносин. Тому результати експертизи не завжди є однотипними, і формулювання різними експертами відмінних висновків не обов'язково свідчить про некомпетентність, ангажованість когось із них чи лобіювання ним чийось інтересів, а є результатом складності, методологічної різноманітності або недосконалості методики проведення такого роду експертиз. Крім того, як підкреслюють С. Г. Чаадаєв та М. В. Чадін, судова експертиза є складною, єдиною слідчою дією, підготовчий і заключний етапи якої здійснюють працівники правоохоронних органів, а етап дослідження - експерт², тим часом як всі стадії експертизи нормативно-правових актів проводяться експертом, групою експертів або експертною установою.

Підсумовуючи, слід зазначити, що експертиза нормативно-правових актів є важливим інструментом вдосконалення правового регулювання і невід'ємною складовою правотворчості, вона спрямована на забезпечення якості законодавства, підвищення його дієвості та ефективності. Експертиза, що застосовується в процесі правотворчості, має

¹ Экспертиза в современном мире: от знания к деятельности / Под ред. Г. В. Иванченко, Д. А. Леонтьева. - М.: Смысл, 2006. - С.45-46.

² Чаадаев С. Г. Судебно-экономическая экспертиза / С. Г. Чаадаев, М. В. Чадин // «Черные дыры» в Российском законодательстве. - 2001. - № 1.-С.17.

низку специфічних ознак, що відрізняють її як від інших різновидів експертиз, так і від суміжних понять (рецензування, консультування, погодження тощо). Враховуючи сказане вище, у загальному плані експертизу нормативно-правового акта слід визначити як діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, яка полягає у фаховому, оціночно-аналітичному дослідженні нормативно-правового акта або його проекту з метою виявлення у ньому недоліків технічного і змістовного характеру, прогнозування позитивних і негативних наслідків його дії та формулювання обґрунтованих висновків і рекомендацій стосовно його прийняття, вдосконалення чи відхилення.