

ЕКСПЕРТИЗА В НОРМОПРОЕКТНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

EXPERTISE OF LAW MAKING

Чорнолуцький Р.В.,

кандидат юридичних наук, докторант

Інституту законодавства Верховної Ради України

У статті досліджується феномен експертизи в нормопроектній діяльності. Вказується на те, що експертиза проекту нормативно-правового акту є обов'язковою стадією механізму нормопроективання. Акцентируется увага на формах та видах експертизи в нормопроективанні, розглядаються її основні онтологічні та аксіологічні особливості.

Ключові слова: нормопроективання, законопроективання, експертиза, експертиза як етап нормопроективання, експертиза проектів нормативно-правових актів.

В статье исследуется феномен экспертизы в нормопроектной деятельности. Указывается на то, что экспертиза проекта нормативно-правового акта является обязательной стадией механизма нормопроектирования. Акцентируется внимание на формах и видах экспертизы в нормопроектировании, рассматриваются ее основные онтологические и аксиологические особенности.

Ключевые слова: нормопроектирование, законопроектирование, экспертиза, экспертиза как этап нормопроектирования, экспертиза проектов нормативно-правовых актов.

The article examines the phenomenon expertise in Law making activities. Indicate that expertise a legal act is mandatory stage mechanism of Law making, specify forms and types of expertise in Law making considered its main ontological and axiological features.

Key words: Law making, drafting, expertise, expertise stage as Law making, expertise of normative legal acts.

Актуальність теми. У процесі активної нормотворчості, що супроводжує державну та суспільну реновацію національної системи законодавства, пов'язаної з європейським вибором України та об'єктивною необхідністю проведення реформування економічної та політичної систем, важливого значення набуває процес нормопроективання (законопроективання) як адекватне відображення телеологічних доміант розвитку держави і соціуму з застосуванням відповідних професійних знань, методів та прийомів юридичної техніки, що знаходить свій зовнішній прояв у підготовці проекту нормативно-правового акту вищої юридичної сили.

В такому процесі особливої важливості набуває експертиза проектів законів та інших нормативно-правових актів. Її парадигма міститься в тому, що складений на основі концепції та відповідно до вимог законодавчої техніки проект закону чи іншого нормативно-правового акту підлягає експертизі – тобто його науково-практичному, системному, всебічному узагальненому аналізу [1, с. 49]. Метою цього аналізу є забезпечення якості й обґрунтованості проекту такого акту, своєчасності його прийняття, виявлення можливих позитивних і негативних наслідків його дії.

Завданням експертизи є: об'єктивний всебічний розгляд проекту; перевірка відповідності проекту вимогам і нормам чинних законів, правилам законодавчої техніки; оцінка відповідності проекту сучасному рівню наукових знань, соціальній і економічній доцільності; аналіз рівня використання наукових досліджень, світового досвіду; прогнозування соціально-економічних, правових та інших наслідків реалізації закону; підготовка обґрунтованих експертних висновків. Системне тлумачення наведених завдань експертизи свідчить не тільки про її важливість в процесі нормопроективання (законопроективання), а й про її відносно самостійний, творчий характер, що дозволяє говорити про експертизу в нормотворенні як про самостійну стадію цього процесу нарівні з іншими стадіями – формування ідеї акту (закону), прогнозування, планування, розробки проектів (законопроектів).

У сучасній юридичній літературі відсутні комплексні наукові дослідження, які присвячені проблемам нормопроективання як багатоаспектної самостійної юридичної категорії. Основні наукові роботи, що вивчають окре-

мі аспекти нормопроективання, належать до 70-х років ХХ ст. та пов'язані з такими іменами, як Н.Д. Абдуллаєв, С.С. Алексєєв, Л.І. Антонова, І.Л. Брауде, М.О. Голодний, В.М. Горшенєв, Б.В. Дрейшев, В.П. Казимирчук, Д.А. Керімов, Д.А. Ковачев, Г.В. Коміанський, В.В. Максимов, А. Нашиц, А.С. Піголкін, С.В. Поленіна, Р.В. Раскатов, Ю.Д. Рудкін, Ю.О. Тихомиров, Р.О. Халфіна, Ц.А. Ямпольська. Однак в роботах згаданих вчених інститут нормопроективання досліджується в межах загальної теорії правотворчості, не конкретизуючи самостійність та специфічність нормопроектної діяльності. Разом з тим в останні роки представниками вітчизняної юридичної науки зроблено відповідні спроби щодо дослідження феномену нормопроективання та його складових, в тому числі й експертизи проектів нормативно-правових актів, в контексті вивчення зарубіжного досвіду нормопроективання (законопроективання) та його можливого запозичення в українських реаліях. До кола таких досліджень відносяться наукові роботи О.В. Багачової, Т.О. Дідича, Ж.О. Дзейко, І.С. Терлецької та ін.

Тому метою даної статті є дослідження ролі експертизи в нормопроектній діяльності в конституційному праві України.

Виклад основного матеріалу. Визначаючи поняття феномену «нормопроективання», вітчизняний дослідник Т.О. Дідич розуміє його як специфічну діяльність компетентних органів, яка полягає в процедурі виявлення та вивчення суспільних відносин, що потребують правового регулювання, розробки, обговорення та затвердження проектів нормативно-правових актів, націлених на прийняття, зміну чи припинення дії правових приписів [2, с. 6]. Вже в самому формулюванні явно позначаються етапно-стадійні ознаки цієї важливої соціальної та політико-правової діяльності, що спрямована на розробку проектів нормативно-правових актів різної правової сили, починаючи від Конституції держави, її законів, актів Глави держави, Уряду, центральних та місцевих органів виконавчої влади і закінчуючи проектами нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, тобто суб'єктів, що є органами публічної влади.

Таким чином, ця діяльність охоплює всіх суб'єктів права, що мають владні повноваження та володіють правом видавати на їх виконання нормативно-правові акти.

Звідси виникає науковий та праксеологічний інтерес до того, на якому етапі нормопроєктування, нормопроєктної діяльності застосовується експертиза проектів нормативно-правових актів.

Вказаний вище автор виокремлює низку етапів нормопроєктування [3]:

1. Виявлення потреби у правовому регулюванні суспільних відносин шляхом узагальнення громадської думки; проведення нарад і консультацій з фахівцями та посадовими особами органів влади та місцевого самоврядування всіх рівнів (початок нормопроєктування);

2. Виявлення об'єктивних умов норми права (за яких чинні норми не можуть забезпечити в повному обсязі регулювання суспільних відносин відповідно до рівня їхнього розвитку та враховувати вимоги часу), зміни чинної або припинення її дії для формування нового змісту;

3. Врахування інтересів різних соціальних груп;

4. Розробка проекту нормативно-правового акту;

5. Попередній розгляд та деталізація проекту нормативно-правового акту;

6. Внесення проекту до компетентного державного органу з метою його розгляду та прийняття.

Використання експертизи передбачається на п'ятому етапі, коли здійснюються попередній розгляд та деталізація проекту нормативно-правового акту.

Вітчизняний фахівець А.М. Рішелюк, визначаючи етапно-стадійні характеристики законопроектної діяльності, виділяє в ній такі стадії:

а) допроектну стадію законотворчого процесу;

б) підготовку тексту законопроекту;

в) апробацію законопроекту;

г) внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради України [4, с. 4–6].

Вчений вважає за необхідне використовувати експертизу на стадії апробації законопроекту. Під останньою він пропонує розуміти діяльність, що спрямована на перевірку правильності положень законопроекту з метою виявлення можливих недоліків, аналізу висловлених зауважень і пропозицій та врахування тих з них, які є слушними [5, с. 255].

Більш того, А.М. Рішелюк відносить експертизу, по-перше, до форм апробації законопроекту, а, по-друге, до процедури (у вузькому її розумінні) рецензування законопроекту. При цьому до форм апробації законопроекту науковець відносить:

а) обговорення законопроекту шляхом проведення спеціальних консультацій, дискусій на науково-практичних конференціях та інших подібних заходах;

б) рецензування законопроекту, в тому числі його експертиза (виокремлено нами. – Авт.);

в) опублікування законопроекту у засобах масової інформації з метою отримання зауважень і пропозицій щодо його змісту;

г) проведення у виняткових випадках правового експерименту з метою практичної перевірки ефективності правового регулювання, яке передбачається законопроектом [6, с. 258].

В своїй монографії «Законотворення: теоретико-прикладні аспекти» О.В. Богачова відносить експертизу до законотворчої діяльності та характеризує експертизу законопроекту як обов'язкову передумову його логічної, змістовної завершеності та юридико-технічної досконалості [7, с. 3] (тобто фактично його спроможності і, як наслідок, ефективності).

У проекті закону України «Про нормативно-правові акти», поданому народним депутатом України Ю.Р. Мірошніченком і взятим за основу для розгляду (Постанова Верховної Ради України від 20 травня 2011 р.), зазначається, що правотворчий процес здійснюється за процедурою, яка може складатися з таких самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій з підго-

товки та прийняття (видання) нормативно-правових актів (далі – НПА):

1) планування нормотворчої діяльності;

2) внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту НПА;

3) проведення експертизи проекту НПА (виокремлено нами. – Авт.);

4) внесення проекту НПА суб'єкту нормотворення;

5) розгляд проекту НПА суб'єктом нормотворення;

6) прийняття (видання) НПА;

7) набрання чинності НПА;

8) введення НПА в дію [8].

Тобто тут проведення експертизи проекту НПА виділено в окремий етап в якості організаційно-технічних дій з підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів, що входять до загальної процедури.

Резюмуючи викладене вище, слід наголосити на тому, що місце експертизи в нормопроєктуванні (законопроектному), нормопроєктній (законопроектній) діяльності визначається представниками доктрини та законодавцями по-різному. Тут, зважаючи на багатовекторність поглядів, не можна не погодитися з доктринальною позицією А. Соколової, яка наголошує на тому, що в юридичній літературі як у сукупності джерел, які подають різноманітні схеми нормотворчого процесу, різниці у підходах проявляється лише у кількості та назвах стадій, проте «ефективність нормотворчого процесу залежить від змісту конкретних стадій, їх юридичної регламентації та логічної цілісності усієї системи стадій» [9, с. 18].

Разом з тим слід зазначити, що до цих пір в юридичній процесуальній науці є відсутніми єдині доктринальні підходи до розуміння етапно-стадійної характеристики як нормотворчого процесу, так й нормопроєктування як його невід'ємної частини.

На думку Ю.А. Шпак, в науці під стадіями нормотворчого процесу необхідно розуміти окремі завершені етапи діяльності уповноважених суб'єктів, зміст кожного з яких регламентовано так, що тільки безумовне виконання усіх його складових елементів дає можливість логічно перейти до наступного етапу [10]. Таким чином, стадії нормотворчого процесу є більш крупними одиницями (діяльними елементами. – Авт.) такої діяльності, що складаються з менш крупних одиниць – етапів діяльності уповноважених суб'єктів, що, в свою чергу, є чітко регламентованими та володіють відповідною логічною послідовністю у здійсненні та саме такою діяльнісною логікою є пов'язаними між собою.

У юридичних джерелах вчені по-різному трактують поняття «стадії нормотворчого процесу», в залежності від авторської позиції щодо нього та глибини гносеологічного пізнання такої процесуальної діяльності профільного характеру.

Так, В.Р. Барський вважає, що стадія нормотворчого процесу – це фаза підготовки і прийняття нормативно-правового акта, тобто здійснення певних логічно закінчених матеріально-технічних дій у повному обсязі. На його думку, кожна стадія – це самостійна, завершена фаза процесу [11, с. 147]. Таким чином, дослідник зовсім уходить від етапно-стадійної характеристики, замінюючи її на фазний підхід, що нівелює профільну характеристику юридичного процесу та є для неї нехарактерним.

Навпаки, А. Рибалкін розуміє стадію нормотворчого процесу більш широко, як самостійний етап процедурних дій щодо формування державної волі, організаційно відособлений комплекс дій, спрямованих на створення нормативно-правових актів [12, с. 38–39]. Дослідник вважає за необхідне акцентувати увагу на взаємному зв'язку стадій та етапів, причому останні, на його думку, по-перше, у процесуальному аспекті повинні проявлятися зовні як процедурні дії та бути організаційно відособленим комплексом дій; по-друге, в онтологічному аспекті такі про-

цедурні дії повинні бути спрямованими на формування державної волі; по-третє, в телеологічному аспекті організаційно відособлений комплекс дій має за мету створення нормативно-правових актів.

Аналогічною позицією до останньої характеризується розуміння сутності стадій, що надане О.Г. Мурашиним, котрий стверджує, що стадією є «...самостійний етап процедурних дій щодо формування безпосередньої волі громадян, організований відокремлений комплекс тісно пов'язаних між собою дій, які спрямовані на створення певного нормативного акта...» [13, с. 100]. Вказана доктринальна позиція містить в собі, по-перше, й процесуальний підхід, що базується на стадійно-етапній характеристиці; по-друге, містить діяльнісний, технологічний підхід – розуміння того, що в основі специфічної діяльності лежать відповідні процедури; по-третє, характеризується телеологічним підходом – вся сукупність процедурних дій має за мету створення певного нормативного акту; по-четверте, робиться рефлексія на додаткову суб'єктно-суб'єктивну функцію вказаних нормативних дій, що є тісно пов'язаними між собою – формування безпосередньої волі громадян.

Разом з тим, незважаючи на багатовекторність поглядів представників доктрини, слід констатувати, що вчених об'єднує те, що вони в усіх випадках посилюються в якості конституюючої основи на окремі, порівняно самостійні частини нормотворчого процесу (дії, етапи, стадії, процедури), тобто визнають наявність нетрадиційного юридичного процесу в такій профільній діяльності та його велике значення в регламентації, деталізації, конкретизації та регулюванні нормотворчого процесу.

Ще одним з висновків, що можна зробити з системного аналізу доктринальних позицій відносно місця експертизи в нормопроєктуванні, є констатація факту відсутності єдиного підходу до визначення переліку і складу стадій нормотворчого процесу – такі підходи або ж характеризуються відповідною алогічністю, або ж відповідною недовомленістю та суперечливістю. На нашу думку, це зумовлено тим, що в юридичній науці виокремилися два основні розуміння нормотворчості. Як відомо, в широкому трактуванні «нормотворчість» починається з моменту правотворчого задуму і до практичної реалізації правової норми, у вузькому ж – нормотворчість сприймається лише як процес створення правових норм відповідальними, уповноваженими на це (компетентними) органами.

Дослідник Д.А. Ковачев, зокрема, акцентує увагу на тому, що стадією є «сукупність дій суб'єктів, наділених правоздатністю брати участь у роботі правотворчого органу, об'єднаних єдиною метою підготувати одну із цих послідовних дій, за допомогою яких правотворчий орган реалізує надане йому право на правотворчість». При цьому визначається нормопроєктування як самостійна процедура, яка не має ознак стадійності, щодо процесу правотворчості [14, с. 79–84].

Така позиція є дуже важливою для дослідження, що проводиться. Це детерміновано тим, що вона базується:

– по-перше, виключно на суб'єктному підході, коли: а) сукупність дій суб'єктів, наділених правоздатністю брати участь у роботі правотворчого органу, фактично замінює процесуальні характеристики правотворчості; б) вказані суб'єкти є об'єднаними тільки єдиною метою – підготувати одну із цих послідовних дій; тут має місце натяк, але не явна та чітка бланкетна відсилка на наявність в цих діях процесуальної характеристики; в) за допомогою цих послідовних дій правотворчий орган реалізує надане йому право на правотворчість – вона тут згадується як феномен та як кінцевий результат діяльності сукупності уповноважених суб'єктів;

– по-друге, вказані процесуальні характеристики правотворчості у наведеній дефініції фактично не згадуються й не роз'яснюються – їх замінюють абстрактні «послідов-

ні дії», що не можуть виступати як адекватна заміна згадки про стадійно-етапну характеристику нормотворчого процесу;

– по-третє, абсолютизація «права на правотворчість» не тільки веде до нівелювання об'єктивної і праксеологічної необхідності визначення та значення нормотворчого процесу, але й до зневаги необхідністю глибокої процесуалізації нормопроєктування, яке хоча й визначається як самостійна процедура, однак не наражається на визначення ознак стадійності в рамках загального процесу правотворчості.

Звідси стає слушною думка О.Ф. Скакун, яка вважає, що варто розрізняти стадії правотворчості і стадії правоутворення. Науковець вказує, що останні можуть не збігатися з першими, а процес правоутворення не вичерпується процесом правотворчості [15, с. 324], бо фактично є більш широким у соціальному, доктринальному, онтологічному, гносеологічному та аксіологічному аспектах.

Разом з тим слід відмітити позитивний потенціал широкого підходу до розуміння нормопроєктної, нормопідготовчої діяльності – саме він дає змогу стверджувати, що вона, безперечно, належить до правотворчого процесу. А тому цей процес охоплює ширше коло питань, у т. ч. таких, як: вияв потреби у правовому регулюванні, оцінку зібраної інформації, розробку концепції майбутнього нормативно-правового акта та його обґрунтування, а також експертизу вже підготовленого проекту нормативно-правового акту. Хоча слід наголосити на тому, що і тут далеко не усі вчені поділяють думку щодо єдності правотворчих стадій.

Разом з тим об'єднуючим фактором тут може виступати видова характеристика правотворчості, оскільки вона не є одноманітною діяльністю, а поділяється на законотворчість, нормотворчість, судово-адміністративну нормотворчість тощо, тож варто розрізняти особливості організації і порядку кожного виду правотворчості, зокрема й особливості її стадійності, в тому числі й необхідність (альтернативність) наявності такої стадії, як експертиза проекту нормативно-правового акту.

Відносно прихильників вузького розуміння терміна «нормотворчість», які наголошують на тому, що правотворчий процес необхідно пов'язувати винятково з діяльністю компетентних органів з видання нормативно-правових актів, слід відмітити, що тут проблематика наявності такої стадії, як експертиза проекту нормативно-правового акту, не тільки актуалізується, а й ще об'єктивується та набуває обов'язкового характеру. Крім того, саме вузьке розуміння цього опорного терміну дає нам змогу акцентувати увагу на наявності його архітектоніки – структурній та структурологічній характеристиках, що завдяки свідомій телеологічно вивірній діяльності, якою є нормотворчість, дає можливість не тільки виділяти її стадії, що різняться між собою, але й виокремлювати організаційно відособлені дії, що комплексно реалізуються всередині кожної з таких стадій, причому з урахуванням сукупності інститутів, що можуть брати в них участь.

Отже, можна зробити висновок, що експертиза проекту нормативно-правового акту виступає в якості обов'язкової стадії процесу нормотворчості, в тому числі й нормопроєктування, нормопроєктної діяльності.

У термінологічній зв'язці «експертиза проекту нормативно-правового акту» опорним терміном виступає термін «експертиза», тому представляє науковий та праксеологічний інтерес розкриття його семантичного змісту.

В етимологічному значенні термін «експертиза» походить від лат. *expertus* – «знаючий з досвіду», з *experiri* – «пробувати, випробувати, випробовувати»; далі з *ex* – «з, від-» + *perior* (зустрічається тільки в перф. формі) – «випробувати» [16].

У семантичному значенні цей термін означає розгляд, дослідження чого-небудь знавцями, фахівцями для правильної оцінки чого-небудь, висновку і т. п. [17].

Згідно Новітнього словника іноземних слів та виразів, експертиза (фр. – *expertise*; лат. *expertus* – досвідчений) – це дослідження знаннями (експертами) питань, що потребують спеціальних наукових, технічних, культурних пізнань [18, с. 933].

Великий словник іноземних слів тлумачить експертизу (лат.) як дослідження будь-якого питання, що потребує спеціальних знань, с наданням обґрунтованого висновку [19, с. 777].

Більш змістовно та з вказівкою на діяльнісний алгоритм такого дослідження, визначає експертизу Енциклопедія епістемології та філософії науки: експертиза – це специфічний тип роботи зі знаннями, що спрямована не так на отримання нових знань у тій чи іншій області, скільки на застосування вже наявних знань для підготовки і прийняття рішень в самих різних сферах практики. Експертиза проводиться спеціалістами в тій чи іншій галузі знання – експертами; в сучасному суспільстві в якості експертів часто залучаються фахівці з різних галузей науки [20, с. 1138].

Таким чином, у експертизі як соціального феномену можна виокремити наступні ознаки:

- це специфічний тип роботи зі знаннями (інтелектуальна ознака. – *Авт.*);
- це діяльність, що спрямована як на отримання нових знань у тій чи іншій області, так й на застосування вже наявних знань (технологічна ознака. – *Авт.*);
- підготовки і прийняття рішень в самих різних сферах практики (телеологічна ознака. – *Авт.*);
- експертиза проводиться спеціалістами в тій чи іншій галузі знання – експертами (суб'єктна ознака. – *Авт.*);
- в сучасному суспільстві в якості експертів часто залучаються фахівці з різних галузей науки (видова ознака. – *Авт.*).

Ще більш-менш глибокі визначення експертизи містяться в низці галузевих словників та енциклопедій. Так, у Великій медичній енциклопедії експертизою в широкому сенсі слова називається дослідження предмета чи факту за допомогою осіб, що володіють спеціальними знаннями в даній науці, мистецтві чи ремеслі [21].

У Контррозвідальному словнику під експертизою розуміють діяльність, що здійснюється на вимогу особи, яка проводить дізнання, слідчого, прокурора або суду досвідченою особою, яка володіє спеціальними знаннями в науці, техніці, мистецтві чи ремеслі з метою дослідження істотних обставин, що мають значення для кримінальної справи [22].

В Словнику термінів надзвичайних ситуацій під експертизою розуміють незалежне дослідження проектно-планового характеру з оцінкою ймовірних результатів здійснення проекту і його альтернатив на базі модельних натурних проробок [23].

В Енциклопедії соціології під експертизою розуміють спеціальне компетентне дослідження якого-небудь питання, що вимагає спеціальних знань і представлення мотивованого висновку [24].

Будівельний словник визначає експертизу як всебічне дослідження висококваліфікованим фахівцем (експертом) будь-яких питань, вирішення яких вимагає спеціальних знань в галузі науки, техніки, ринку, мистецтва, при прийнятті управлінських рішень і т. д. [25].

Словник технічного перекладача визначає експертизу як діяльність спеціаліста (експерта) або групи експертів, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єкта експертизи і підготовка обґрунтованих висновків про стан цього об'єкта у вигляді експертного висновку [26, с. 189].

Резюмуючи, можна зазначити, що визначення експертизи рясніють багатьма ознаками, що виокремлюються вченими в залежності від їх суб'єктивних доктринальних настанов чи накопиченому або власному досвіду в експертній діяльності у відповідних сферах життя, але у всіх випадках мають місце єдині підходи щодо того, що експертиза – це:

а) кваліфікована діяльність, бо її здійснюють експерти, що володіють відповідними знаннями;

б) діяльність, що здійснюється фахівцями у відповідній сфері знань (експертами);

в) ця діяльність реалізується на основі застосування профільних знань;

г) її метою є отримання нових знань відносно відповідного об'єкту;

г') її результатом є підготовка експертного висновку.

Виходячи саме з таких настанов, можна дослідити змістовне значення юридичної експертизи.

Юридична експертиза, відома так само під назвою правової експертизи, вона призначена для перевірки відповідності досліджуваних документів чинному законодавству в тій чи іншій області. Правова експертиза застосовується в складних випадках, коли необхідно встановити легітимність юридичних документів – договорів, статутів, наказів та ін. Експерт у галузі юриспруденції може скласти список питань, що прояснюють зміст і специфіку того чи іншого документа, що підписується сторонами. Експерт-юрист встановлює перелік документів, необхідних для складання договору, а також зміст цих паперів: додатків, актів, довіреностей, списків та переліків і т. д.

Зазвичай юридична експертиза проводиться в наступних напрямках:

- встановлення конкретного порушення того чи іншого законодавчого акту в досліджуваному документі;
- аналіз окремих пунктів договору щодо порядку розрахунків, прав, обов'язків і відповідальності, що укладають договір, порядку дій у разі настання непередбачених (форс-мажорних) обставин і т. д.;
- рівень деталізації або розшифровки тих чи інших положень договору або контракту.

Правова експертиза призначена для перевірки наданих документів на відповідність нормативним актам. Мета такої перевірки полягає у виявленні різноманітних порушень чинного законодавства, які можуть бути допущені з необережності, внаслідок недостатньої компетентності осіб, що підготовляють папери, а також навмисно. Відповідно чинного законодавства, можуть бути досліджені, зокрема, муніципальні та регіональні законодавчі акти на предмет їх відповідності загальнодержавному законодавству.

Системний аналіз наведених положень дає змогу зробити констатацію того, що юридична (правова) експертиза призначається для визначення відповідності документів нормативним актам або для встановлення легітимності самих нормативно-правових актів, але вона не торкається експертизи проектів нормативно-правових актів. Таким чином, можна стверджувати, що до останніх надаються зовсім інші вимоги, бо вони знаходяться ще на якби доофіційній (для проектів законів – на допарламентській) стадії розробки, не є внесеними на розгляд до правотворчого органу, не є прийнятими ним та не володіють юридичною силою. Вважаємо, що особливого значення в наведених аспектах набуває експертиза проектів законодавчих актів.

Такий висновок впливає з системного аналізу доктринальної позиції О.В. Багачової, яка відмічає, що особливого значення експертиза законопроектів набуває в сучасний період розвитку українського суспільства, оскільки інтенсивність розробки та прийняття нових законів і внесення змін до чинних законодавчих актів зростає з року в рік. У цій ситуації доводиться констатувати, що значна кількість законопроектів, що подаються на розгляд парламенту, не відповідає критеріям якості. У цьому зв'язку підвищенню продуктивності роботи законодавчого органу та відповідно забезпеченню якості прийнятих законів відповідатиме запровадження дієвого механізму «експертного

фільтру», завданням якого має бути протидія сучасній тенденції внесення до парламенту недосконалих, юридично слабких або неактуальних проектів законів [27, с. 60].

Таким чином, основною метою експертизи законопроектів є забезпечення критеріїв їх належної якості. Основним завданням експертизи законопроектів є протидія внесення до парламенту недосконалих, юридично слабких або неактуальних проектів законів.

У практичній площині експертизу законопроекту до речно визначити як науково-практичний, системний, всебічний узагальнений аналіз проекту закону. Цей аналіз здійснюється на підґрунті цілісності інформації щодо досліджуваного об'єкта [28, с. 94–95].

Досліджуючи телеологічні домінанти експертизи законопроектів, О.В. Багачова вказує, що доцільно проводити таку експертизу, щоб вона розкривала б зміст – множинність ознак предмета, тобто множинність ознак проекту закону по багатьох напрямках, які доповнювали б одне одного, створюючи цілісну картину проекту закону в сучасних умовах (тобто з метою забезпечення комплексного підходу до визначення його місця і ролі в національній системі законодавства та з метою прогнозування його правової і соціальної ефективності. – *Авт.*). При цьому метою здійснення цього аналізу є забезпечення якості й обґрунтованості проекту закону, своєчасності його прийняття, виявлення можливих позитивних і негативних наслідків його дії [29, с. 94–95].

Звідси завданнями експертизи законопроекту тут є:

а) об'єктивний всебічний розгляд проекту (визначення онтології і аксіології законопроекту. – *Авт.*);

б) перевірка відповідності проекту вимогам і нормам чинних законів, правилам законодавчої техніки (визначення відповідності законопроекту існуючим правовим і юридико-технологічним нормативам. – *Авт.*);

в) оцінка відповідності проекту сучасному рівню наукових знань, соціальній і економічній доцільності (визначення відповідності законопроекту науково-концептуальній та соціально-економічній доцільності. – *Авт.*);

г) аналіз рівня використання наукових досліджень, світового досвіду (визначення відповідності законопроекту доктринальному наповненню, науковості та міжнародно-праксеологічному рівню. – *Авт.*);

г') прогнозування соціально-економічних, правових та інших наслідків реалізації закону (визначення перспективних прагматичних можливостей, що закладені в законопроекті. – *Авт.*);

д) підготовка обґрунтованих експертних висновків [30, с. 94–95] (формальна фіксація результатів експертизи. – *Авт.*).

Разом з тим слід відмітити, що завдання експертизи законопроекту на доктринальному рівні, що наведений вище, не співпадають з завданнями правової експертизи проекту нормативно-правового акта, що містяться в Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схвалених Постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41 (далі – Методичні рекомендації) [31]. До них відносяться наступні:

– об'єктивне і повне дослідження поданого на розгляд експертів проекту відповідно до предмета експертизи, виходячи із 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.

Звичайно ж, доктринальні пропозиції щодо завдань експертизи проектів нормативно-правових актів є досить широкими в порівнянні з завданнями саме правової експертизи проектів таких актів, однак обґрунтовано вважа-

ємо, що саме вони можуть в більшій мірі забезпечити належність якості нормативно-правового акта.

Разом з тим, виходячи з того, що вказані вище Методичні рекомендації розроблено з метою визначення порядку проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, слід, по-перше, зазначити, що така правова експертиза може бути проведена щодо проекту: закону України; указу Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; постанови Національного банку України; наказу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади – тобто коло проектів нормативно-правових актів органів публічної влади, що охоплюється профільною експертизою, є досить широким. Практично за його межами лишилися всього два види проектів нормативно-правових актів органів публічної влади: органів виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування.

По-друге, Методичні рекомендації містять видову характеристику правової експертизи. Так, правова експертиза проекту нормативно-правового акта:

а) залежно від кількості фахівців, які беруть у ній участь, може бути: одноособовою або груповою.

Під час проведення одноособової правової експертизи здійснюється уніфікація критеріїв оцінки та узагальнення окремих оцінок за блоками питань, але не усувається значна ймовірність допущення суб'єктивізму, фактичних помилок унаслідок відсутності стороннього контролю в процесі роботи.

Груповою правова експертиза передбачає оцінку проекту нормативно-правового акта певною кількістю фахівців. Якість групової експертної оцінки забезпечується шляхом залучення до роботи різних за фахом та досвідом юристів, які могли б максимально повно виконати всі завдання експертизи. Груповою правова експертиза дає змогу забезпечити більш усебічну та об'єктивну оцінку проекту нормативно-правового акта, але під час її проведення можуть виникати труднощі, пов'язані з формулюванням єдиної думки експертів;

б) за підставами для проведення правова експертиза може бути: первинною, повторною, додатковою і контрольною.

Первинна правова експертиза проводиться вперше згідно з порядком, визначеним цими Методичними рекомендаціями.

Повторна правова експертиза проводиться вдруге в межах предмета первинної експертизи або згідно з новим предметом за наявності обґрунтованих зауважень розробників або інших учасників процесу розгляду проекту нормативно-правового акта щодо висновку первинної експертизи. Повторна правова експертиза може проводитися експертом або групою експертів, які виконували первинну експертизу, чи іншим експертом або групою експертів.

Додаткова правова експертиза проводиться в разі внесення до проекту нормативно-правового акта у процесі його доопрацювання істотних змін і доповнень, а також у разі зміни соціально-економічних відносин, що становлять предмет правового регулювання даного проекту. Додаткова правова експертиза проводиться, як правило, тим же експертом або тією ж групою експертів, які проводили первинну експертизу.

Контрольна правова експертиза проводиться за наявності істотних розбіжностей між висновками первинної та повторної експертизи щодо проекту нормативно-правового акта. Контрольна правова експертиза завжди проводиться новим експертом або групою експертів.

Високий аксіологічний потенціал Методичних рекомендацій обумовлений закріпленням в них порядку проведення правової експертизи та її предмету. Вказаний порядок проведення правової експертизи проекту нормативно-правового акта включає такі стадії:

– визначення типових характеристик нормативно-правового акта (предмета, методу регулювання, виду) і ступе-

ня його відповідності засадам правової системи (концептуальна оцінка) (визначення типологічних характеристик проекту. – *Авт.*);

– визначення ступеня врахування практики нормативного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин (визначення праксеологічних чинників проекту. – *Авт.*);

– встановлення всіх змістових зв'язків положень проекту з нормами, що містяться в інших нормативних актах (системно-юридична оцінка) (визначення системно-зв'язкових чинників проекту. – *Авт.*);

– визначення ступеня відповідності проекту нормативно-правового акта в цілому та окремих його елементів (правових інститутів, груп норм, окремих норм, правових термінів) вимогам юридичної техніки (юридіко-технологічна оцінка) (визначення юридико-технологічних чинників проекту. – *Авт.*);

– узагальнення окремих оцінок та формулювання загального висновку щодо подальшого проходження проекту нормативно-правового акта (експертний висновок) (визначення підсумково-формалізованих ознак проекту. – *Авт.*).

Слід зазначити, що наведені стадійні характеристики проведення експертизи проекту знаходяться між собою в системному зв'язку, що демонструє філософську єдність та особливості загального та конкретного, причому як у змісті проекту, так й у закріпленому порядку здійснення експертизи. Тому таку правову експертизу проекту нормативно-правового акта доцільно проводити послідовно з дотриманням порядку, тобто з'ясовуючи спочатку більш загальні, а потім більш конкретні питання. Це дає можливість проводити таку експертизу з урахуванням оптимальності зусиль експертів – у разі негативної оцінки щодо одного з більш загальних питань далі експертизу не проводити і підготувати висновок.

Великий доктринально-технологічний та аксіологічний інтерес представляє предмет правової експертизи проекту нормативно-правового акта, до якого належать такі питання:

– чи відповідає проект загальним принципам побудови правової системи? Якщо ні, то в чому це виявляється? (системний критерій);

– чи відповідають положення проекту нормам Конституції України, а також законам з відповідної галузі права? Якщо ні, то яким саме нормам? (конституційний критерій);

– чи відповідає зміст проекту ступеню його юридичної сили? Якщо ні, то які саме положення проекту не відповідають ступеню його юридичної сили? (конкретно-законодавчий критерій);

– чи відповідає зміст проекту соціально-економічним відносинам, що становлять предмет його регулювання? Якщо ні, то в чому саме? (соціально-економічний критерій);

– чи відповідає проект нормам чинних міжнародних договорів України? Якщо ні, то в якій частині? (міжнародно-правовий критерій);

– чи враховано під час підготовки проекту історичний та сучасний досвід регулювання цих чи аналогічних питань в Україні і за кордоном? Які положення проекту вже були нормативно закріплені в минулому і довели свою ефективність, а які не дали належних результатів? (історико-ретроспективний та перспективний критерій);

– чи суперечать положення проекту чинним нормативно-правовим актам більшої, рівної або меншої юридичної сили? Якщо так, то яким саме нормам? (системно-нормативний критерій);

– які положення проекту, що суперечать чинним нормативно-правовим актам, не є достатньо обґрунтованими і мають бути виключені або доповнені? (нормативно-змістовий критерій);

– чи відповідає структура проекту усталеним принципам побудови нормативно-правових актів даного виду?

Якщо ні, то чому? Яких змін потребує структура проекту? (критерій архітектури);

– які положення проекту мають бути змінені, доповнені або виключені з нього і чому? (динамічно-діяльнісний критерій);

– які правові конструкції та терміни мають бути змінені, доповнені або виключені з проекту і чому? (динамічно-об'єктний критерій);

– яким є рівень редакційної підготовки проекту? Які редакційні та лексичні зміни і доповнення мають бути внесені до тексту проекту і чому? (суб'єктно-інтелектуальний критерій).

Слід мати на увазі, що наведений перелік питань є орієнтовним і призначений для проведення експертного дослідження проекту нормативно-правового акта будь-якого виду та галузі права. Тобто сам суб'єкт, що прийняв рішення про проведення експертизи проекту акту, може розробити додатковий перелік питань, виходячи не тільки зі своїх суб'єктивних інтересів, а й з особливостей суспільних відносин, що регулюються проектом акту. Такий підхід є дуже цінним саме на рівні нормопроєктування, коли можна врахувати чи уникнути багатьох помилок різної природи, починаючи від інтелектуальних, та закінчуючи технологічними.

В залежності від змісту проекту, особливостей предмету його регулювання, виду експертизи до нього можуть бути включені додаткові питання більш конкретного характеру.

Слід відмітити, що враховуючи наведені вище питання щодо встановлення предмету правової експертизи проекту нормативно-правового акта, бачиться, що хоча завдання відносно її проведення й сформульовані занадто вузько у порівнянні з доктринальними пропозиціями щодо завдань такої експертизи, у системному розумінні вони є не тільки досить широкими, але й фактично дотягуються до доктринального рівня або виходять за його межі, що не є негативним, бо сприяє як деталізації експертизи проекту акту, так й її якості.

Високий доктринально-теоретичний та праксеологічний потенціал такого підходу підтверджується також наступними розділами Методичних рекомендацій, що містять вимоги до концептуальної, системно-юридичної, юридико-технічної оцінок проекту, особливостей проведення наукової правової експертизи, до оформлення експертного висновку тощо.

Необхідно наголосити на тому, що в нормопроєктуванні (законопроєктуванні) крім саме правової (юридичної) експертизи, досить часто використовується низка інших експертиз, серед яких є такі [32, с. 49–50]:

– юридико-технічна як важливий елемент правової експертизи – оцінка відповідності законопроєкту його концепції, визначення відповідності проекту закону вимогам законодавчої техніки (профілююча експертиза. – *Авт.*);

– мовно-термінологічна (у тому числі логіко-семантична) та коректорська експертиза – вивчення питань відповідності вимогам ясності викладення тексту акта, чіткості правового понятійного апарату, внутрішньої узгодженості законопроєкту, ґрунтовності та логічної послідовності викладення (форма, структура), обґрунтованості принципів розбіжностей, передбачувальних рішень, перевірка стилістики, граматики (логіко – лінгвістична експертиза. – *Авт.*);

– експертиза законопроєктів на відповідність положенням законодавства ЄС – оцінка відповідності положень законопроєктів, що належать до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС, та основним правовим нормам ЄС (міжнародно-корпоративна експертиза. – *Авт.*);

– кримінологічна (у тому числі корупціогенна) – проведення дослідження та оцінки проєктів законодавчих актів на основі науково обґрунтованої методики з вико-

ристанням кримінологічних знань щодо запобігання злочинності. Виявлення положень, реалізація яких може посилювати дію причин та умов, що призводять до вчинення злочинів, або послаблювати соціальні засоби, спрямовані на усунення таких причин та умов. Прогнозування можливих негативних наслідків щодо посилення криміногенних чинників у разі реалізації положень проекту закону (загальнокримінологічна експертиза. – *Авт.*);

– фінансово-економічна – оцінка на основі підготовленого фінансово-економічного обґрунтування (розрахунку необхідних асигнувань на реалізацію закону із зазначенням конкретних витрат і джерел їх покриття), достатності фінансово-економічних розрахунків реалізації закону, їх повноти, реалістичності, із зазначенням джерел та обсягів фінансування виконання закону (ресурснозабезпечувальна експертиза. – *Авт.*).

Вказані експертизи зазвичай є ординарними, але в практиці нормопроєктування (законопроєктування) проекти можуть підлягати іншим видам експертизи: науковій правовій, соціально-правовій, іншій соціально-галузевої експертизі (екологічній, демографічній, соціально-психологічній тощо), екологічній експертизі законопроекту.

Можуть проводитися також: історична експертиза, політична експертиза, прогностична експертиза, порівняльна експертиза. Своєрідним видом експертизи можна вважати дослідно-експериментальне опробування проекту закону (законотворчий експеримент).

Висновки. В процесі нормопроєктування особливої важливості набуває експертиза проектів законів та інших нормативно-правових актів – її парадигма міститься в тому, що складений на основі концепції та відповідно до вимог законодавчої техніки проект такого нормативно-правового акту підлягає експертизі – тобто його науково-практичному, системному, всебічному узагальненому аналізу – метою цього аналізу є забезпечення якості й обґрунтованості зазначеного проекту, своєчасності його прийняття, виявлення можливих позитивних і негативних наслідків його дії.

Системне тлумачення завдань експертизи свідчить не тільки про її важливість в процесі нормопроєктування (законопроєктування), а й про її відносно самостійний, творчий характер, що дозволяє говорити про експертизу в нормотворенні як про самостійну стадію цього процесу нарівні з іншими стадіями – формування ідеї акту (закону), прогнозування, планування, розробки проектів акту (законопроектів).

Розмаїття доктринальних позицій відносно того, на якому етапі (стадії) нормотворення використовується експертиза, актуалізує доктринальні напрацювання відносно її віднесення до форм апробації законопроекту, до процедури (у вузькому її розумінні) рецензування законопроекту, до законопідготовчої діяльності тощо, що характеризує експертизу законопроекту як обов'язкову передумову його логічної, змістовної завершеності та юридико-технічної досконалості, тобто фактично його спроможності і як наслідок – ефективності.

Юридична (правова) експертиза призначається для визначення відповідності документів нормативним актам або для встановлення легітимності самих нормативно-правових актів, але вона не торкається експертизи проектів нормативно-правових актів – таким чином, можна стверджувати, що до останніх надаються зовсім інші вимоги, бо вони знаходяться ще на якби доофіційній (для проектів законів – на допарламентській) стадії розробки, не є внесеними на розгляд до правотворчого органу, не є прийнятими ним та не володіють юридичною силою, тому в наведених аспектах особливого значення набуває саме експертиза проектів нормативних (законодавчих) актів.

Видова характеристика експертизи, що застосовується в нормопроєктуванні, демонструє важливість та складність такої діяльності, що базується на застосуванні спеціальних знань відповідними уповноваженими особами (експертами) у відповідному процесуальному порядку та завершується підготовкою експертного висновку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Копиленко О.Л., Багачова О.В., Багачов С.В. Законознавство : [навч. посіб.] / [О.Л. Копиленко, О.В. Багачова, С.В. Багачов] ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К. : Реферат, 2010. – 128 с.
2. Дідич Т.О. Нормопроєктування: теоретико-правовий аспект : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Т.О. Дідич ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 215 с.
3. Дідич Т.О. Удосконалення нормопроєктування як основа стабільності законодавства незалежної України / Т.О. Дідич // Часопис Київського університету права. – 2003. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kul.kiev.ua/images/chasop/2003_1/2003_1.pdf.
- 4–6. Рішелюк А.М. Законотворчість в Україні : [навч. посіб.] / А.М. Рішелюк. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. – 384 с.
7. Богачова О.В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти / О.В. Богачова. – Кам'янець-Подільський : Рута, 2012. – 448 с.
8. Про нормативно-правові акти : Проект закону України від 21 січня 2008 р. № 1343-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF11B01A.html.
9. Соколова А.А. Социальные аспекты правообразования : автореф. дис. ... д. ю. н. : спец. 12.00.01 / А.А. Соколова. – Мн., 2003. – 35 с.
10. Шпак Ю.А. Стадії нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/mikhail/Downloads/vnulpurn_2014_801_21.pdf.
11. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В.Р. Барський. – Одеса, 2006. – 221 с.
12. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.01 «Історія та теорія держави і права; історія політичних і правових вчень» / А.О. Рибалкін. – Х., 2005. – 185 с.
13. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі : дис. ... д. ю. н. : спец. 12.00.01 «Історія та теорія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О.Г. Мурашин. – К., 2001. – 420 с.
14. Ковачев Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства: Вопросы теории / Д.А. Ковачев. – М. : Юрид. литерат., 1977. – 398 с.
15. Скаун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : [учебник] / О.Ф. Скаун. – Харьков : Эспада, 2005. – 839 с.
- 16–17. Експертиза // Викисловарь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ru.wiktionary.org/wiki/%D1%8D%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0>
18. Експертиза // Новейший словарь иностранных слов и выражений. – Мн. : Харвест, Мю. ; ООО «Издательство АСТ», 2001. – 976 с.
19. Експертиза // Большой словарь иностранных слов / Сост. А.Ю. Москвин. – М. : Полиус, 2003. – 816 с.
20. Експертиза // Энциклопедии эпистемологии и философии науки. – М. : Канон ; РООИ «Реабилитация», 2009. – 1248 с.
21. Експертиза // Большая медицинская энциклопедия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://enc-dic.com/enc_medicine/Jekspertiza-27500.html.
22. Експертиза // Контрразведывательный словарь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://enc-dic.com/kontr/Jekspertiza-52.html>.
23. Експертиза // Словарь терминов чрезвычайных ситуаций [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://enc-dic.com/mchs/Jekspertiza-2460.html>.
24. Експертиза // Энциклопедия социологии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://enc-dic.com/enc_sociology/Ekspertiza-4009.html.

25. Экспертиза // Словарь технического переводчика [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://technical_translator_dictionary.academic.ru/.
26. Богачова О.В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти / О.В. Богачова. – Кам'янець-Подільський : Рута, 2012. – 448 с.
27. Богачова О.В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.01 / О.В. Богачова. – К., 2006 р. – 208 с.
- 28–30. Законотворча діяльність: Словник термінів і понять / За ред. акад. НАН України В.М. Литвина. – К. : Парламентське вид-во, 2004. – 344 с.
31. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів : Схвалено постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00>.
32. Копиленко О.Л., Багачова О.В., Багачов С.В. Законознавство : [навч. посіб.] / [О.Л. Копиленко, О.В. Багачова, С.В. Багачов] ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К. : Реферат, 2010. – 128 с.