

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*На правах рукопису*

**РИБІКОВА ГАННА ВОЛОДИМИРІВНА**

УДК 340.134 (045)

**ПРАВОВА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В  
УКРАЇНІ**

12.00.01 – теорія та історія держави та права;  
історія політичних та правових учень

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата  
юридичних наук

Науковий керівник:

**Філик Наталія Володимирівна**

кандидат юридичних наук,

доцент

**Київ – 2017 р.**

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ .....</b>	<b>4</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ НАУКОВОГО ОСМИСЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ.....</b>	<b>15</b>
1.1. Поняття, теоретична конструкція, функції та принципи правової експертизи нормативно-правових актів.....	15
1.2. Генезис наукової розробки правової експертизи нормативно-правових актів.....	45
1.3. Методологія дослідження правової експертизи нормативно-правових актів.....	65
Висновки до розділу 1.....	78
<b>РОЗДІЛ 2. ЗМІСТ І ПРОЦЕДУРА ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>82</b>
2.1. Зміст компонентів правової експертизи нормативно-правових актів в Україні.....	82
2.2. Суб'єкти правової експертизи нормативно-правових актів та їх правовий статус.....	105
2.3. Процедура проведення правової експертизи нормативно-правових актів та її результати.....	120
Висновки до розділу 2.....	137
<b>РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....</b>	<b>141</b>
3.1. Досвід європейських та інших держав у сфері проведення правової експертизи нормативно-правових актів.....	141
3.1.1. Досвід Європейського Союзу та держав-учасниць Європейського Союзу у сфері проведення правової експертизи нормативно-правових актів..	141
3.1.2. Досвід США та інших держав англо-американського типу правової системи у сфері проведення правової експертизи нормативно-правових актів.....	151
3.1.3. Досвід окремих пострадянських держав у сфері проведення правової експертизи нормативно-правових актів.....	155

3.2. Стан правового регулювання та шляхи удосконалення правової експертизи нормативно-правових актів у контексті євроінтеграції України.....	165
Висновки до розділу 3.....	175
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>178</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>183</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>215</b>

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
КАС	Кодекс адміністративного судочинства України
КДС	Конгресова дослідницька служба
КПК України	Кримінальний процесуальний кодекс України
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НПА	Нормативно-правові акти
ПАРЄ	Парламентська асамблея Ради Європи
ПК України	Податковий кодекс України
ЦОВВ	Центральні органи виконавчої влади

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Перед теорією права стоїть завдання сформулювати систему наукових знань щодо забезпечення якості законодавства України. Оскільки дослідження поняття «правова експертиза нормативно-правових актів» як складової правового моніторингу спрямоване на вирішення цього завдання, то воно є актуальним і з теоретичної, і з практичної точок зору.

Ефективність, збалансованість державно-правової політики, якість проведених реформ і перетворень у суспільстві безпосередньо залежать від стану законодавчої бази, яка регулює як уже сформовані суспільні відносини, так і нові інститути суспільства та держави. Найважливішу роль у забезпеченні якості чинного законодавства в Україні відіграє експертиза як прийнятих нормативно-правових актів (далі – НПА), так і їх проектів, що дозволяє забезпечити підтримання системи законодавства в такому стані, який відповідає юридичному критерію якості.

У сучасних умовах державотворення все чіткіше проявляється необхідність докладного теоретичного дослідження і, в подальшому, нормативного закріплення правил організації і проведення правової експертизи НПА як ефективного засобу контролю якості проектів НПА та чинного законодавства, одного з інструментів забезпечення ефективної системи законодавства із зведеною до мінімуму кількістю юридичних дефектів та запобігання прийняттю неякісного законодавства.

Актуальність обраної теми доводиться також тим, що питанню правової експертизи НПА в аспекті вчення про правовий моніторинг недостатньо приділено уваги в сучасній юридичній вітчизняній науці. Як наслідок, вказані аспекти правової експертизи НПА ще не були предметом комплексного правового аналізу на теоретичному рівні.

На необхідність вдосконалення якості законодавства в різних сферах життя суспільства, його системної реформації та гармонізації із законодавством Європейського Союзу вказується в Аналітичній доповіді до Щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та

зовнішнє становище України в 2015 році», у Плані законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленому Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року, у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [3, 220, 263].

Отже, існує нагальна потреба у зміцненні системності права шляхом усунення неузгодженості НПА, відновленні системоутворюючих зв'язків між правовими нормами, вдосконаленні нормотворчої техніки.

Як слушно відмічає В. Г. Гончаренко, лише те законодавство може бути надійною основою для прогресивного розвитку особи, суспільства і держави, яке відпрацьоване на засадах верховенства права і сучасної правової та інших наук [41, с. 42].

Фахівці в галузі законотворчості дотримуються думки, що при підготовці законопроектів важливу роль відіграють питання їх експертизи, зокрема правової [114, с. 9; 121, с. 17; 241, с. 322–341].

Процеси правотворення та реалізації права вимагають науково обґрунтованих контрольних заходів, одним з яких виступає правова експертиза НПА, яка дозволяє вирішити найрізноманітніші питання, що виникають у суб'єктів правотворчого та правореалізаційного процесів.

Оскільки діяльність, спрямована на проведення правової експертизи НПА, за своїм змістом є складною, відповідальною, такою, що потребує ґрунтовних знань та вмінь, існує потреба у розгляді її як окремого правового феномену в процесі правотворення та правореалізації та складового елемента правового моніторингу.

При суттєвій увазі з боку як науковців, так і практиків до експертної діяльності в сфері правотворчості та правореалізації, залишається відкритим питання законодавчого закріплення її завдань, функцій, принципів, суттєвих відмінностей від інших суміжних видів діяльності та її місця в процесі правотворчості, правового моніторингу.

Зазначимо, що проведені вітчизняними вченими дослідження у сфері проблем експертизи юридичних документів не вичерпують всього спектра питань щодо організації та проведення правової експертизи НПА в Україні.

Актуальність даного дисертаційного дослідження підтверджується також сучасним станом законодавства, яке не можна визнати системним і вичерпним та тенденція до збільшення якого чітко зберігається протягом останніх років.

В основу дисертаційної роботи покладено наукові здобутки вітчизняних та зарубіжних учених, які досліджували питання правотворчості, правового моніторингу, правової експертизи, вдосконалення законодавства. У радянський період в межах теорії правотворчості в аспекті стадій правотворчості проблематику правової експертизи досліджували С.С. Алексєєв [2], Д.А. Керімов [96, 97], А.С. Піголкін [183], С.В. Полєніна [190] та інші науковці. У сучасній юридичній науці питання правової експертизи нормативно-правових актів отримали свій науковий аналіз у працях Л.Д. Антощука [7], Ю.Г. Арзамасова [9, 10, 11, 163], О.В. Богачової [21], В.О. Бутенка [25–29], Д.Б. Горохова [43, 44], Н.А. Гураленко [50, 51], С.Д. Гусарєва [54, 55], Т.О. Дідича [65–68], І.А. Закірова [81–83], О.Л. Копиленка [114–116], О.А. Короткової [118, 119], В.М. Косовича [120–123], О.Г. Мінкової [144–146], Р.К. Надєєва [154, 155], А.С. Олійник [165], І.І. Онищука [167–168, 170], В.Ф. Опришка [173, 174], Т.С. Подорожної [188, 189], А.А. Разуваєва [227], А.М. Ришелюка [239], О.Ф. Скакун [251], О.-Д.С. Третьякової [271, 272], Ю.С. Шемшученка [284], О.М. Шишпаренко [285–287], А.А. Ейсмана [288], В.Д. Юрчишина [293] та ін.

Окремі аспекти правової експертизи НПА в Україні знайшли відображення в дисертаційних дослідженнях В. О. Бутенка «Феноменологічні, методологічні та практичні основи правової експертизи юридичних документів» (2011 р.), Т. О. Дідича «Нормопроекування: теоретико-правовий аспект» (2006 р.), О. В. Богачової «Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення» (2006 р.), З. О. Погорєлової «Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики» (2004 р.), І. С. Терлецької «Законопроекування в Україні:

теоретико-правові аспекти» (2011 р.), О. Г. Мінкової «Експертне забезпечення правотворчості в Україні: теоретико-правова характеристика» (2016 р.).

Дослідження зазначених авторів мають важливе теоретичне і практичне значення, сформульовані ними наукові ідеї знайшли своє відображення в розвитку правової експертизи нормативно-правових актів в Україні як стадії правотворчості.

Водночас, враховуючи розвиток теорії правового моніторингу правотворчості та правозастосування, існує необхідність у комплексному науковому дослідженні правової експертизи проектів та чинних нормативно-правових актів як виду моніторингової експертизи, яке в Україні до цього часу не проводилось.

В юридичній науці відсутній єдиний теоретичний підхід до визначення поняття правової експертизи нормативно-правових актів, стадій, видів, принципів, функцій, інших складових цього складного правового феномену як виду моніторингової експертизи.

Дослідження правової експертизи проектів та чинних нормативно-правових актів в сучасних умовах становлення української державності має значне наукове, практичне та державотворче значення.

Зокрема таке дослідження має значення для вдосконалення теорії права, а саме: вчень про правотворчий процес, правовий моніторинг, стадії правотворчості, правореалізаційний процес тощо.

Наведене вище обумовило вибір теми дослідження, задачі та результати якого спрямовано на вдосконалення теоретичних положень, практики, правового регулювання правової експертизи нормативно-правових актів як виду моніторингової експертизи.

**Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами.** Дослідження проведено відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016 – 2020 рр., затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на



2014 – 2017 рр., схвалених вченою радою Національної академії внутрішніх справ (протокол від 29 жовтня 2013 р. № 28). Тему дисертації затверджено рішенням вченої ради Національної академії внутрішніх справ (протокол № 2 від 26 лютого 2013 р.) та включено Національною академією правових наук України до Переліку тем дисертаційних досліджень з проблем держави і права (реєстр. № 109, 2013 р.).

**Мета і задачі дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є комплексне теоретико-правове дослідження правової експертизи НПА, а також формування на цій основі рекомендацій щодо теоретичного, практичного та нормативно-правового забезпечення такої експертизи.

Відповідно до мети дослідження сформульовано такі основні задачі:

- визначити поняття, теоретичну конструкцію, функції та принципи правової експертизи НПА;
- з'ясувати генезис наукової розробки правової експертизи НПА, визначити підходи науковців щодо місця і ролі правової експертизи НПА в процесі правотворчості та правореалізації;
- охарактеризувати методологію дослідження правової експертизи НПА;
- уточнити загальний предмет правової експертизи НПА;
- удосконалити класифікацію видів правової експертизи НПА;
- узагальнити правовий статус суб'єктів правової експертизи НПА;
- розкрити стадії проведення правової експертизи НПА;
- розробити з урахуванням зарубіжного досвіду шляхи удосконалення правової експертизи НПА.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі проведення правової експертизи нормативно-правових актів.*

*Предметом дослідження є теоретико-правові засади правової експертизи нормативно-правових актів в Україні.*

**Методи дослідження.** Методологічна основа дослідження є комплексною і передбачає поєднання низки філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових підходів, методів та принципів наукового пізнання, що дозволило

висвітлити обраний предмет системно, розкрити та проаналізувати основні складові проблеми. Діалектичний метод застосовано для виявлення зв'язків суспільних явищ і процесів (зв'язків між правовою експертизою нормативно-правових актів та правовим моніторингом, правотворчістю; між стадіями та підстадіями правової експертизи нормативно-правових актів), виокремлення етапів становлення, розвитку та проведення правової експертизи нормативно-правових актів (підрозділи 1.2, 1.3, 2.3). За допомогою формально-логічного методу проаналізовано норми щодо проведення правової експертизи нормативно-правових актів, розроблено пропозиції для їх удосконалення (підрозділ 3.2). Закони формальної логіки використано при визначенні понять, які пропонує автор.

Також у роботі застосовано компаративний метод при дослідженні зарубіжного досвіду з організації і проведення правової експертизи нормативно-правових актів та прогностичний метод для виявлення шляхів удосконалення правової експертизи нормативно-правових актів, які дозволили сформулювати пропозиції щодо запозичення кращих здобутків інших держав у цьому напрямі (підрозділи 3.1, 3.2). Формування уявлення про еволюцію феномену правової експертизи нормативно-правових актів забезпечив історичний метод, за допомогою якого отримано можливість розкрити генезис наукових поглядів на сутність і природу правової експертизи нормативно-правових актів з виокремленням відповідних підходів (підрозділ 1.2). Структурно-функціональний метод забезпечив визначення ролі, місця, функцій правової експертизи нормативно-правових актів (підрозділи 1.1, 1.2). Використання герменевтичного методу сприяло визначенню змісту доктринальних джерел, у яких сформульовано найбільш важливі теоретико-методологічні здобутки науковців з питань предмету дослідження (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1). Такі методи як аналіз та синтез надали змогу провести класифікацію видів правової експертизи нормативно-правових актів та визначити поняття правової експертизи нормативно-правових актів (підрозділи 1.1, 2.1), індукції та дедукції – при формулюванні вступу, висновків до розділів

та загальних висновків. Для з'ясування теоретичної конструкції правової експертизи нормативно-правових актів використано метод моделювання (підрозділ 1.1).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній юридичній науці дослідженням, яке присвячене теоретичним і практичним проблемам правової експертизи нормативно-правових актів в Україні.

Найважливіші наукові результати, які одержав здобувач особисто та які характеризуються достовірністю і науковою новизною, є такі:

*вперше:*

– запропоновано новий вид правової експертизи нормативно-правових актів (природно-правова експертиза законів (їх проектів), до предмету якої автор пропонує включити перевірку на відповідність критеріям правового закону);

– розроблено авторський підхід до визначення стадій правової експертизи нормативно-правових актів, який охоплює оформлення відносин між замовником та організатором правової експертизи нормативно-правових актів; підготовку проведення правової експертизи нормативно-правових актів; проведення правової експертизи нормативно-правових актів; отримання і реалізацію результатів експертизи замовником;

– запропоновано теоретичну конструкцію правової експертизи нормативно-правових актів, на підставі чого обґрунтовано багаторівневу модель для законопроектів (проведення правової експертизи проекту закону Мін'юстом України; організацією, яка відповідає за проведення правового моніторингу; експертним підрозділом Верховної Ради України; правова експертиза чинного закону організацією, яка відповідає за проведення правового моніторингу) та дворівневу модель для підзаконних нормативно-правових актів (проведення правової експертизи проекту Мін'юстом України та чинного нормативно-правового акта організацією, яка відповідає за проведення правового моніторингу);

– надано законодавчі пропозиції щодо внесення змін і доповнень до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI (ч. 6 ст. 93), Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV (ч. 2 ст. 171), змістом яких є обов’язкова участь експертів при попередньому розгляді законопроекту в комітеті Верховної Ради України, а також надання права на оскарження нормативно-правового акта суб’єктам проведення правової експертизи нормативно-правових актів за результатами такої експертизи;

*удосконалено:*

– узагальнення генезису наукової розробки правової експертизи нормативно-правових актів з виокремленням наукових підходів щодо місця і ролі правової експертизи нормативно-правових актів;

– зміст загального предмета правової експертизи нормативно-правових актів, до якого віднесено питання ідентифікаційного, діагностичного, оціночного та прогностичного характеру;

– поняття правової експертизи нормативно-правових актів як діяльності, яку здійснюють незалежні фахівці в галузі правознавства з метою оцінки нормативно-правових актів на предмет їх відповідності визначеному юридичному критерію якості, результатом якої є обґрунтований експертний висновок відповідно до поставлених завдань;

*дістало подальшого розвитку:*

– класифікація функцій правової експертизи нормативно-правових актів, до яких віднесено загальні (діагностичну, інформаційну, аналітичну, аргументаційну) та спеціальні (порівняльну, корегувальну, превентивно-захисну, прогностичну) функції;

– характеристика методології дослідження правової експертизи нормативно-правових актів, виходячи з аналізу таких рівнів методології як філософський, загальнонауковий і спеціально-науковий, а також таких методологічних підходів сучасного правознавства як природно-правовий, позитивістський, діяльнісний та соціологічний;

- правовий статус суб'єктів правової експертизи нормативно-правових актів як законодавчі пропозиції;

- стадія проведення правової експертизи нормативно-правових актів, до змісту якої додано герменевтичну оцінку, як перевірку об'єкта експертизи з використанням герменевтичного методу на відповідність «волі законодавця»;

- дослідження зарубіжного досвіду з метою визначення шляхів удосконалення правового регулювання та практики проведення правової експертизи нормативно-правових актів.

**Практичне значення одержаних результатів.** Полягає в тому, що наведені в дисертації теоретичні положення сприятимуть поглибленню наукових знань про правову експертизу нормативно-правових актів та використані або можуть бути використаними у:

- *науково-дослідній діяльності* – як теоретична основа при більш поглибленій розробці вчення про правовий моніторинг і правову експертизу нормативно-правових актів (акт впровадження Навчально-наукового Юридичного інституту Національного авіаційного університету від 15 червня 2016 р.);

- *освітньому процесі* – при викладанні навчального курсу «Теорія держави і права», спецкурсу «Законотворчий процес», при підготовці експертів правової експертизи нормативно-правових актів та фахівців з правового моніторингу (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 10 жовтня 2016 р.);

- *правотворчій і правореалізаційній діяльності* – в практичній діяльності експертів правової експертизи нормативно-правових актів, суб'єктів правотворчості та правореалізації (акт впровадження Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України від 2 вересня 2016 р.). Положення дисертації використано у проведенні наукової правової експертизи законопроекту «Про Національну митну службу України», реєстр. № 3763 від 13 січня 2016 р. (оприлюднено на сайті Верховної Ради України, режим доступу до джерела – [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57655](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57655)).

**Апробація результатів дисертації.** Дисертацію оприлюднено на міжнародних і національних наукових і науково-практичних конференціях та семінарах, а саме: «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права» (м. Одеса, 30 листопада 2012 р.), «Шляхи удосконалення кримінального процесуального законодавства щодо обмеження конституційних прав людини і громадянина в кримінальному провадженні» (м. Київ, 14 грудня 2012 р.), «Транспортне право в XXI столітті» (м. Київ, 21 лютого 2013 р.), «Людина, суспільство, держава: правовий вимір в сучасному світі» (м. Київ, 27 лютого 2014 р.), «Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки» (м. Харків, 19 – 20 вересня 2014 р.), «Юридична наука і практика: виклики часу» (м. Київ, 12 березня 2015 р.), «Právna veda a prax: výzvy moderných európskych integračných procesov» (м. Братислава, 27 – 28 грудня 2015 р.), «Європейська традиція в міжнародному праві: реалізація прав людини» (м. Братислава, 6 – 7 травня 2016 р.), «Priority a strategie pre rozvoj pravnej vedy vo svete vedy» (м. Сладковичево, 28 – 29 жовтня 2016 р.), «Безпека людини в умовах глобалізації» (м. Київ, 24 лютого 2017 р.).

**Публікації.** Основні теоретичні положення та висновки, що сформульовані в дисертації, відображено у 20 наукових публікаціях, серед яких 10 наукових статей, у тому числі п'ять – у наукових фахових виданнях України, одна з яких включена до міжнародних наукометричних баз, п'ять наукових статей, які додатково відображають результати дослідження, одна з яких включена до міжнародних наукометричних баз, а також у 10 тезах доповідей на науково-практичних конференціях і семінарах.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ НАУКОВОГО ОСМИСЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

### 1.1. Поняття, теоретична конструкція, функції та принципи правової експертизи нормативно-правових актів

Дослідження будь-якого юридичного явища, в тому числі правової експертизи НПА, вимагає аналізу його основних характеристик, а саме: дослідження підходів до розуміння місця, поняття, ознак, принципів діяльності, функцій тощо.

Слід відмітити, що в науковій літературі відсутній єдиний методологічний підхід щодо місця правової експертизи НПА у процесі правотворчості та правореалізації. Із розвитком теорії правового моніторингу перед правовою експертизою НПА розкриваються нові можливості, пов'язані із забезпеченням гарантій незалежності, підвищенням її ефективності, розширенням кола об'єктів, що в своїй сукупності сприяє задоволенню потреб держави у якісному правовому регулюванні.

У зв'язку із цим автор досліджує правову експертизу НПА як вид моніторингової експертизи і розглядає два основних підходи щодо співвідношення ролі й місця правової експертизи НПА у системі правового моніторингу (термін «правовий моніторинг» визначено науковцями як діяльність з оцінки стану законодавства на всіх етапах нормотворчої і правореалізаційної діяльності щодо кожного НПА (його розробка, ухвалення, реалізація, внесення змін і доповнень, визнання таким, що втратив силу) [69, с. 42]).

При аналізі наведених підходів слід брати до уваги, що теоретичні дослідження, предметом яких є правовий моніторинг, в Україні та світі стають

все більш актуальними, але єдиної точки зору на цей феномен в Україні ще не має.

Перший підхід заснований на тому, що правовий моніторинг проводиться лише в процесі правореалізації, відповідно на етапі правотворчості контрольну функцію виконує правова експертиза проектів НПА.

Відповідно до другого підходу правовий моніторинг охоплює як процес правореалізації, так і процес правотворчості.

Отже, виходячи з *першого підходу*, в процесі правотворчості відбувається проведення правової експертизи проектів НПА, а правова експертиза чинних НПА є складовою правового моніторингу процесу правореалізації.

У зв'язку із цим постає необхідність у визначенні стадій правотворчості, на яких проводиться правова експертиза проектів НПА.

В науковій літературі розроблена класифікація стадій правотворчості, яка дозволяє визначити місце правової експертизи НПА у межах визначеного підходу: прийняття рішення про розробку проекту акта, підготовка проекту, його обговорення, узгодження та доопрацювання і видання нормативного акта [73, с. 157].

Виходячи із зазначеного, правова експертиза повинна проводитись при підготовці проекту нормативно-правового акта і під час його реєстрації (у випадках, визначених законодавством).

*Другий підхід* дозволяє розглядати правову експертизу НПА як частину правового моніторингу, що здійснюється як на стадії правотворчості, так і на стадії правореалізації. Зокрема таку позицію висловлює Ю. В. Градова, що розглядає її як складову правового моніторингу на стадії законотворчості [46].

Про необхідність здійснювати функцію моніторингу ще на проектному етапі законотворчості із подальшим постійним моніторинговим спостереженням за станом законодавчого процесу, заснованим на комплексній методиці проведення моніторингу нормативних актів, що використовується як окремими фахівцями, так і спеціалізованими установами, наголошує Н. Р. Нижник [149].



Водночас А. Н. Бралюк, К. Ф. Фатеев відносять правову експертизу до системи юридичного контролю [23; 56, с. 78], що, на наш погляд, не суперечить теорії правового моніторингу, яка входить до системи юридичного контролю.

На органічний зв'язок між моніторингом НПА та правовою експертизою НПА звертає увагу І. І. Онищук, він відносить моніторингову правову експертизу до інструментів, покликаних надати допомогу при оцінці окремого нормативно-правового акта [170, с. 525].

До змісту поняття «моніторингова експертиза НПА» І. І. Онищук відносить відповідність таких актів положенням Конституції України, міжнародним нормам, загальновизнаним принципам, правилам юридичної техніки на предмет наявності ознак, що сприяють корупції [168, с. 110], що за своєю суттю відтворює частину змісту поняття «правова експертиза НПА».

Погоджуємось із тією точкою зору на співвідношення цих понять, яку пропонують Ю. Г. Арзамасов та Я. Е. Наконечний. Вчені вважають, що поняття «моніторингова експертиза НПА» охоплює такі види експертиз як правова, наукова, спеціальна, антикорупційна тощо [11, с. 87].

Отже, в межах моніторингової експертизи правова експертиза НПА виконує чітко визначені завдання, які впливають із особливостей предмета цього виду експертизи.

Автор проводить своє дослідження відповідно до другого підходу стосовно місця правової експертизи НПА у процесі правотворчості та правореалізації, оскільки вказаний підхід:

1) дозволяє комплексно підійти до вирішення завдань, які поставлені перед правовою експертизою нормативно-правових актів;

2) сприяє досягненню мети правового регулювання і задоволенню потреби суспільства у ефективній системі якісного законодавства;

3) відносить до переліку об'єктів проведення правової експертизи як проекти НПА, так і чинні НПА на підставі матеріалів про їх практичне застосування, аналіз яких дасть змогу визначити ефективність нормативно-правового акта, виявити прогалини в правовому регулюванні, юридичні колізії,

які не помітили раніше, відповіді на запитання – чи досягнута мета правового регулювання тощо. Висновок такої експертизи має бути підставою для можливого внесення суб'єктом правотворчості змін до нормативно-правового акта [238, с. 89].

Водночас потрібно мати на увазі, що правовий моніторинг є активною безперервною діяльністю, а от правова експертиза НПА становить прикладну діяльність, для початку якої потрібно активне волевиявлення замовника експертизи і яка має свій початок, продовження і завершення.

Отже, вважаємо за необхідне визначити як найбільш перспективний шлях наукового пошуку в напрямі розробки теоретичних засад правової експертизи чинних НПА та їх проектів як складової правового моніторингу.

Подібну позицію обстоюють О. Л. Копиленко та О. В. Богачова, які звертають увагу на необхідність підвищення ефективності законотворчого процесу шляхом дослідження питань ефективності дії прийнятих законів, а саме, шляхом проведення моніторингу чинного законодавства та правозастосовної практики і нормативного закріплення питання оцінки ефективності законодавства як офіційної стадії законотворчого процесу [114, с. 10].

Джерелом інформації для моніторингу можуть виступати, зокрема, висновки правової експертизи проектів НПА, і в цьому можна простежити зв'язок правової експертизи проектів та чинних НПА.

Вважаємо за потрібне розв'язати проблему визначення термінологічних понять, зокрема змісту поняття «правова експертиза НПА» та виокремлення зв'язків цього терміна із термінами «експертиза» і «правова експертиза».

Очевидним є те, що термін «правова експертиза НПА» є різновидом понять «експертиза» і «правова експертиза», які були предметом окремих наукових досліджень, відповідно, для з'ясування суті цього правового феномена варто дослідити основні характеристики, які науковці включають до змісту наведених понять.

Так, до визначення поняття «експертиза» неодноразово звертались науковці, зокрема, юридична енциклопедія визначає експертизу як загальне поняття дослідницької процедури в межах будь-якого виду діяльності та означає вивчення, перевірку, аналітичне дослідження, кількісну або якісну оцінку висококваліфікованим суб'єктом певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності [292, с. 333].

На широке тлумачення поняття «експертиза» звертає увагу В. Я. Колдін, який зауважує, що воно є неконкретним і таким, що означає будь-яке наукове або технічне дослідження. Водночас він робить важливий для нашого дослідження висновок про те, що експертиза є інструментом права [107, с. 672].

Легальне визначення поняття експертизи, зокрема наукової та науково-технічної, наведено в Законі України «Про наукову і науково-технічну експертизу», у ст. 1 якого науковою і науково-технічною експертизою названа діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів [219].

Досить точно до визначення поняття «експертиза» підійшов М. В. Ралдугін, який під експертизою розуміє діяльність фахівців з дослідження певного предмета з використанням професійних знань у відповідній галузі і складанням висновку, який містить результати такого дослідження та відповіді на поставлені запитання [228, с. 10].

Отже, в результаті аналізу визначення поняття «експертиза» можна відмітити, що під експертизою розуміють діяльність у формі аналізу, дослідження, оцінки, що здійснюється кваліфікованими особами, результатом якої є висновок, який відповідає вимогам затверджених стандартів, норм, правил, що, в свою чергу, задовольняє інтереси суспільства та держави у прийнятті правильних та обґрунтованих рішень.

Оскільки поняття «правова експертиза НПА» виступає складовою поняття «експертиза НПА», вважаємо за доцільне звернутись до визначення, яке

пропонує О. Г. Мінкова. Експертизу нормативно-правових актів вчений визначає як діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, яка полягає у фаховому, оціночно-аналітичному дослідженні нормативно-правового акта (проекту) з метою виявлення недоліків технічного і змістовного характеру, прогнозування наслідків його дії та формулювання обґрунтованих висновків та рекомендацій стосовно його прийняття, вдосконалення чи відхилення [144, с. 36], відповідно наведені ознаки експертизи НПА стосуються і правової експертизи НПА.

Визначення поняття «правова експертиза», яке наводить О. О. Разуваєв, має багато спільного із визначенням поняття «експертиза» та не містить суттєвих відмінностей. Зокрема, він розглядає правову експертизу як дослідження, в основі якого лежить використання спеціальних знань, яке здійснюється експертами, виконується за дорученням уповноважених осіб і відповідно до встановленої нормативно-правовими актами процедури з метою встановлення обставин, істотних для прийняття правильних і обґрунтованих рішень та надання висновку на підставі такого дослідження [227, с. 56].

Водночас більше особливих ознак поняття «правова експертиза» можна відмітити у визначенні В. Д. Юрчишина, який називає правову експертизу дослідженням, що проводиться експертом на підставі рішення або за дорученням уповноважених на те осіб, або без такого, але через пряму вказівку НПА. Правова експертиза заснована на застосуванні спеціальних знань з метою використання її результатів у юридичній діяльності та полягає в наданні певного документа у вигляді висновку даної експертизи [293, с. 62], відповідно особливістю правової експертизи можна назвати сферу використання її результатів, а саме юридичну діяльність.

При з'ясуванні меж використання поняття «правова експертиза» можна відмітити, що вчені відносять до правових такі види експертиз: судову експертизу, експертизу законопроекту, державну, екологічну, наукову, криміналістичну, судово-психологічну, судово-медичну, лінгвістичну та інші види експертиз [293, с. 58].

Аналізуючи наведені види експертиз, можна відмітити, що вони розрізняються за такими критеріями як предмет та суб'єкт (замовник та/або виконавець). Критеріями виділення правової експертизи НПА як особливого виду правових експертиз можна назвати об'єкт (НПА), суб'єкт (фахівець в галузі права) та предмет експертизи.

Щодо поняття «правова експертиза НПА» слід відмітити як його недостатню розробленість в науковій літературі, так і неоднаковість у застосуванні правотворцем.

Проаналізуємо на прикладі діяльності державних органів використання в їх правовій базі термінів, які означають експертизу НПА з питань права.

Так, наприклад, у складі Міністерства охорони здоров'я України створено відділ юридичної експертизи НПА. Термін «юридична експертиза законопроектів» зустрічається в Регламенті Верховної Ради України [222].

Водночас в постанові Кабінету Міністрів України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» та Регламенті Кабінету Міністрів України застосовується термін «правова експертиза» [200; 223].

Отже, при визначенні експертизи НПА з юридичних питань в правовому полі існують такі поняття як «правова експертиза» та «юридична експертиза». Виникає закономірне питання – чи ці поняття є синонімами, чи вони наділені різним змістом.

Якщо звернутись до поглядів науковців із цього приводу, то варто відзначити підхід Д. В. Чухвічова, відповідно до якого юридична експертиза проводиться щодо встановлення відповідності законопроекту нормативно-правовим актам вищої юридичної сили, тоді як правова експертиза спрямована на встановлення відповідності (або невідповідності) законопроекту вимогам норм права, суспільному інтересу, соціальним потребам [283, с. 93–95].

Іншого підходу дотримуються К. В. Фатєєв, О.-Д. С. Третьякова, які розглядають поняття «правова експертиза» та «юридична експертиза» як синоніми [56, с. 78; 271, с. 51].

Деякі автори пропонують взагалі відмовитись від терміна «експертиза» стосовно перевірки НПА, а внаслідок невизначеності формулювань називати вказані дії «аудитом» [160, с. 46–48].

Правовими (правничими) або нормативними пропонує назвати юридичні експертизи текстів правових актів С. Д. Гусарєв [54, с. 213].

На основі проведеного аналізу ми можемо прослідкувати різні підходи до використання термінології, яка означає експертизу НПА з правових питань.

На думку автора, терміни «правова експертиза» та «юридична експертиза» є семантично ідентичними.

Термін «право» походить від латинського слова «*jus*», що означає «справедливість». Але історично термін «юридична експертиза» частіше застосовується до експертизи договорів та інших документів ненормативного характеру як різновиду юридичної послуги, що її надають юридичні фірми. Для уніфікації термінології автор пропонує застосовувати термін «правова експертиза НПА», оскільки саме він застосовується в спеціальній науковій літературі, присвяченій цій тематиці [67, с. 14].

Остаточну позицію з приводу використання конкретного терміна, на наш погляд, варто визначити у Законі України «Про нормативно-правові акти» та у Законі України «Про правовий моніторинг».

З метою повноцінного визначення поняття «правова експертиза НПА» варто зупинитись на основних ознаках, характерних для такого загального явища як експертиза.

Звернемось до науковців, що досліджували окремі види правових експертиз, так, О. О. Ейсман виділяє серед ознак експертизи такі: проведення дослідження, використання спеціальних знань та складання висновку експерта [288, с. 89], в свою чергу О. В. Смірнов, К. Б. Каліновський до ознак експертизи також відносять особливий об'єкт дослідження, процесуальну форму експертного дослідження, його самостійний характер [256, с. 18].

На оціночний характер діяльності експерта як на ознаку експертизи НПА звертає увагу О. Г. Мінкова [144, с. 34].

В. Д. Юрчишин до ознак правових експертиз відносить:

- наявність певної мети;
- використання правових знань;
- здійснення відповідними суб'єктами-експертами;
- надання висновку;
- виконання за дорученням певних осіб; отримання відповідей на поставлені питання; наявність нормативно закріплених процедур [293, с. 60].

Із цього переліку виходить: особливою ознакою є те, що правова експертиза пов'язана із використанням саме правових знань.

Ґрунтовний аналіз ознак правової експертизи НПА запропонував І. О. Закіров, який, розглядаючи різні види правової експертизи, до особливих ознак саме експертизи НПА відніс особливе місце в процесі правотворчості, мету, предмет, зміст (усунення нормотворчих помилок) та наслідки експертної помилки [81, с. 31–37].

Водночас І. О. Закіров не назвав особливий суб'єктний склад як ознаку правової експертизи НПА, яку, в свою чергу, запропонував В. Ю. Рогозін [240, с. 74–88].

На нашу думку, найбільш повно до визначення ознак правової експертизи проектів НПА підійшов Т. О. Дідич, автор першого в Україні дисертаційного дослідження, в якому приділяється увага питанням правової експертизи проектів НПА. Він виділяє наступні ознаки правової експертизи проектів НПА:

- висновок про зміст, суть і значення проекту НПА;
- оцінка якості усього процесу нормопроекування;
- особлива мета;
- спеціальний статус суб'єкта;
- диспозитивний характер нормативного регулювання процедури проведення;
- вироблення рекомендацій щодо подальшої розробки та доопрацювання проектів;

- глибока аналітична діяльності щодо всіх правових аспектів розробки проекту;
- незалежність;
- компетентність;
- науковість [65, с.130–131].

Підсумовуючи викладене, можемо узагальнити ознаки, які відображають специфіку саме правової експертизи НПА як складової правового моніторингу:

1) суб'єктний склад (суб'єктами проведення експертизи завжди виступають фахівці в галузі правознавства, які не були причетні до створення об'єкта правової експертизи);

2) особливість предмета експертизи (експертиза має встановити: чи належить об'єкт експертизи до компетенції правотворчого органу; його відповідність нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та співвідношення з актами однакової юридичної сили однієї сфери законодавства; чи відповідає він правилам юридичної техніки й вимогам його структурної побудови; надати аналітико-методичні рекомендації стосовно вдосконалення об'єкта експертизи тощо);

3) специфіка сфери діяльності – на межі політики і науки;

4) наслідки (в процесі проведення експертизи виявляються невідповідності об'єкта експертизи необхідним вимогам та пропонуються варіанти їх усунення).

На підставі узагальнення підходів до визначення ознак правової експертизи НПА можна визначити поняття «правова експертиза НПА».

Такі вчені, як Р. К. Надєєв, О.-Д. С. Третьякова у своєму підході до визначення поняття «правова експертиза законопроектів» розглядають його як спеціальне дослідження, яке проводиться для оцінки відповідності законопроекту чинному законодавству та встановлення якості законопроекту з точки зору засобів юридичної техніки [154, с. 39; 271].

І. О. Закіров, А. М. Ришелюк, О. М. Шишпаренко, А. М. Миронов акцентують увагу при визначенні поняття «правова експертиза правових актів



та їх проектів» на тому, що це є діяльністю, яка здійснюється спеціальним суб'єктом її проведення, має особливий зміст (дослідження, перевірка, аналіз та оцінка фахового та наукового рівня законопроекту) та результати (формулювання обґрунтованих висновків для прийняття рішення щодо такого проекту з метою визначення якості правових актів і проектів правових актів та прогностичної оцінки можливих наслідків їх реалізації та/або прийняття) [81, с. 31–37; 239, с.135; 287, с. 18; 147, с. 32–38].

Досить широко розглядає правову експертизу юридичних документів В. О. Бутенко – як етап правотворчого процесу, змістом якого є оцінювання проекту юридичного документу уповноваженими суб'єктами щодо ймовірності ефективного впливу його правових норм на суспільні відносини та досягнення відповідного соціального правового ефекту у випадку його прийняття [26, с. 5].

Важливий внесок у розвиток поняття «правова експертиза НПА» зробив Т. О. Дідич, який правову експертизу проектів НПА розглядає як спеціальну аналітичну діяльність, що проводиться на різних етапах нормопроекткування спеціальними суб'єктами, основним призначенням якої є надання об'єктивної оцінки ступеню відповідності проекту нормативно-правового акта чинному законодавству, компетенції правотворчого органу, формі юридичного документа, правилам юридичної техніки, вимогам структурної побудови нормативно-правового акта [65, с. 130].

На думку І. С. Андрєєва, експертизу нормативно-правового акта слід розглядати як один з елементів системи соціального порядку, функціонально орієнтованого на забезпечення правового регулювання суспільних відносин, що виникають між суб'єктом і об'єктом впливу [4, с. 51].

Легального визначення поняття «правова експертиза НПА» в Україні поки що немає.

Автор на підставі аналізу наведених підходів у цілому і, врахувавши специфіку правотворчої діяльності органів державної влади, вважає за можливе дати наступне визначення, що охоплює як зовнішній аспект правової експертизи, так і її завдання: **правова експертиза НПА – це діяльність, яку**

**здійснюють незалежні фахівці в галузі правознавства з метою оцінки НПА на предмет їх відповідності визначеному юридичному критерію якості, результатом якої є обґрунтований експертний висновок відповідно до поставлених завдань.**

У зв'язку з цим визначенням постає нагальна потреба у дослідженні категорії «якість» стосовно предмета нашої розвідки, яка відіграє важливе значення у будь-якій сфері практичної діяльності, а також змістовного наповнення поняття «критерій якості».

У філософії категорія «якість» – це, в першу чергу, визначеність, що ототожнюється із буттям так, що дещо перестає бути тим, чим воно є, коли воно втрачає свою якість [38, с. 216]. Отже, якість виражає суттєву визначеність об'єкта, завдяки якій він є саме цим, а не іншим і виявляється у сукупності своїх властивостей [257, с. 567].

Л. М. Демидова узагальнила знання про якість як філософську категорію і виділила такі її ознаки, що дозволяють розкрити сутність поняття «критерій якості НПА»:

- 1) об'єктивно визначена характеристикою будь-якого явища;
- 2) виявляється в сукупності властивостей, притаманних тільки цьому явищу, при втраті чи зміні яких останнє знищується або змінюється (перестає бути саме цим явищем);
- 3) стає об'єктом (предметом) пізнання шляхом пізнання її властивостей [59, с. 126].

Науковці активно дискутують з приводу питання якості різних правових явищ та процесів, зокрема, таких як якість судового рішення, закону тощо, пов'язані із забезпеченням техніки викладу тексту [51, с. 44].

Варто відмітити, що проблеми якості закону почали досліджуватись порівняно недавно, що викликано відмовою від екстенсивного шляху розвитку законодавства. Тільки у 70-х рр. минулого століття вчені-правники стали приділяти певну увагу питанню ефективності закону, а у 80-х рр.

спостерігається тенденція до розвитку потенційної ефективності законів та їх норм разом із питаннями якості [60, с. 57].

В юридичній науці зміст і сутність поняття «якість закону» є доволі дискусійними. Найбільший інтерес для науковців представляють проблеми якості закону як результату законодавчої діяльності та ефективності правозастосування.

В цьому аспекті підтримуємо думку М. І. Панова, який вважає, що поняття «якість закону» є вельми широким за обсягом та вміщує в собі, з огляду його змісту, різні ознаки, що відображають сутність та особливості цього закону, які йому іманентні та якими він вирізняється з-поміж інших законів [180, с. 37].

Слушною видається позиція Л. М. Демидової, яка визначає якість закону як правовий стандарт, сукупність властивостей, яким притаманна потенційна здатність забезпечити ефективне державне правове регулювання та задовольнити певні інтереси держави й суспільства [59, с. 128]. Дане визначення можна екстраполювати на поняття «якість нормативно-правового акта».

Також немає однакового підходу до визначення критеріїв (стандартів) якості законодавства взагалі та конкретного нормативно-правового акта зокрема.

Під поняттям «критерій» розуміють підстави для оцінки, визначення або класифікації чогось; мірило [162, с. 211]. Отже, критерій якості – це певне мірило її визначення.

Розглянемо підходи до визначення критеріїв якості законів, які пропонує С. К. Дудар. Вчений виділяє підхід, заснований на соціологічно-позитивістському підході до розуміння права, відповідно до якого якісним вважають такий закон, який здатний задовольняти потреби та інтереси суспільства залежно від його рівня розвитку [71, с. 24]. В межах цього підходу дослідники виокремлюють соціальні, юридичні та політичні вимоги до закону [190; 101, с. 59], а якість нормативно-правового акта розуміється як рівень його

техніко-юридичної досконалості, що забезпечує здатність регулювати суспільні відносини в інтересах більшості суспільства [123, с. 26].

В межах наведеного підходу правова експертиза НПА перевіряє відповідність об'єкта експертизи юридичному критерію якості, до складових якого в результаті узагальнення наукових доробок у цій сфері можна віднести:

1) відповідність Конституції України, законодавству вищої юридичної сили, міжнародно-правовим актам;

2) дотримання правил та вимог юридичної техніки;

3) прийняття нормативно-правового акта у відповідності з компетенцією суб'єкта правотворчої діяльності та у встановленій законом формі;

4) прийняття нормативно-правового акта у відповідності з встановленою процедурою;

5) дотримання принципів правотворчої діяльності, зокрема принципів правової визначеності та мінімальної достатності права (у напрямі спрощення права і позбавлення його зайвої регламентації);

б) відповідність положень нормативно-правового акта сучасним досягненням вітчизняної та зарубіжної правової науки і юридичної практики [172, с. 103; 156, с. 122–125; 171; 187, с. 9; 70, с. 24–41; 279; 189, с. 22].

Наступний підхід до розуміння якості законів, на думку С. К. Дудар, сформувався на основі нормативно-позитивістського підходу до розуміння права як системи норм, які відображають волю законодавця, встановлюються і забезпечуються у своєму виконанні державою. Вимогами до якості закону в межах цього підходу є системність, узгодженість окремого закону та законодавства загалом, дотримання техніко-юридичних правил, повнота втілення волі законодавця в законі [71, с. 24].

В межах запропонованого підходу варто звернути увагу на наукові здобутки учених, які запропонували методологію, в основу якої покладено вивчення ефективності норм права шляхом встановлення ступеня досягнення цілей органа правотворчості. Сутність методології полягає в тому, що ефективні норми права повинні бути спрямовані на реалізацію поставлених

законодавцем цілей, досягнення соціально корисних результатів, зміцнення правопорядку, зниження рівня правопорушень, створення сприятливих умов для реалізації прав громадян та інших суб'єктів права [244].

Отже, основним юридичним критерієм якості НПА, на відповідність якому експерт правової експертизи НПА перевірятиме об'єкт експертизи, зводиться в межах вищенаведеного підходу до дотримання правил юридичної техніки та системності законодавства.

Третій підхід до розуміння юридичного критерію якості закону об'єднав два попередні підходи і є комплексним щодо визначення критерію якості, яким виступає мета права щодо:

- забезпечення законності і правопорядку з акцентом на вимоги техніко-юридичного характеру, що максимально виражають волю законодавця;
- ефективне правове регулювання суспільних відносин, вимогами якого є забезпечення узгодженості суспільних інтересів, адекватність та ефективність самого закону.

В цьому аспекті заслуговує на увагу визначення якості нормативно-правового акта, яке пропонує В. М. Косович. Вчений під якістю нормативно-правового акта розуміє рівень його техніко-юридичної досконалості, що забезпечує здатність регулювати суспільні відносини в інтересах більшості суспільства [123, с. 26].

Звернемо увагу на підхід до якості закону, який С. К. Дудар виділяє з огляду відповідності норм та цілей НПА ідеї права, принципам рівності, свободи та справедливості, а отже, правовий характер його змісту. Вчений справедливо відмічає, що досягти зазначеної мети законодавець самотійно не в змозі, тому потрібно зважувати на практику ЄСПЛ, яка відображає зазначений підхід у розумінні якісного закону [71, с. 24].

Отже, юридичним критерієм якості НПА для використання його суб'єктами правової експертизи слід вважати критерій, який об'єднує ознаки всіх чотирьох підходів, тобто відповідає вимогам щодо:

- дотримання процедури прийняття об'єкта експертизи;

- дотримання правил та вимог юридичної техніки;
- узгодженості як всередині об'єкта експертизи, так і в системі законодавства в цілому;
- дотримання принципів правотворчої діяльності;
- відповідності норм сучасним досягненням вітчизняної та зарубіжної правової науки і юридичної практики, в тому числі практики ЄСПЛ;
- здатності регулювати суспільні відносини на умовах соціального компромісу.

З метою досягнення термінологічної визначеності виявляється необхідним розмежувати поняття «правова експертиза проектів НПА» та «правова експертиза НПА». Автор у межах цього дослідження використовує поняття «правова експертиза НПА», яке стосується і проектів, і чинних НПА.

Теоретична конструкція вченими в сфері методології розглядається у виді теоретичної моделі явища, яке вивчається, вона створюється шляхом ідеалізації і являє собою предмет наукової теорії [1, с. 152].

Аналіз теоретичної конструкції «правової експертизи НПА» дозволив розробити моделі обов'язкового проведення правової експертизи НПА залежно від юридичної сили НПА. Причому модель проведення правової експертизи підзаконних НПА має включати дворівневу перевірку об'єкта експертизи:

- правова експертиза (проведення правової експертизи проекту підзаконного нормативно-правового акта Міністерством юстиції України);
- правова експертиза чинного нормативно-правового акта (проведення правової експертизи чинного підзаконного нормативно-правового акта організацією, яка відповідає за проведення правового моніторингу).

Модель проведення правової експертизи законів України та їх проектів включає багаторівневу перевірку якості об'єкта експертизи, що зумовлене його місцем та роллю в системі НПА:

1) правова експертиза законопроекту:

- проведення правової експертизи проекту закону Міністерством юстиції України;

- проведення правової експертизи проекту закону організацією, яка відповідає за проведення правового моніторингу;
- проведення правової експертизи проекту закону експертним підрозділом Верховної Ради України.

2) правова експертиза закону (проведення правової експертизи чинного закону організацією, яка відповідає за проведення правового моніторингу).

Окремого вивчення в контексті нашої теми потребує дослідження *функцій правової експертизи НПА*, оскільки повне уявлення про досліджуваний предмет можна отримати, лише відповівши на питання щодо виконуваних ним функцій.

Найперше зазначимо, що термін «функція» походить від латинського слова «*functia*», яке означає виконання, здійснення і є міжгалузеву категорією, яка використовується для характеристики будь-яких динамічних структур.

Як відмічає С. Д. Гусарев, категорія функції є однією з центральних категорій теоретичної науки, за допомогою якої розкриваються питання сутності соціального призначення явищ, висвітлюється спрямованість впливу, а функціональний підхід розглядається як один із головних у юриспруденції, причому не слід ототожнювати поняття «функції суб'єкта» та поняття «функції діяльності суб'єкта», які розрізняються глибиною висвітлення питання, ступенем його деталізації [54, с. 175–176, с. 179].

Отже, функції правової експертизи НПА виходячи із вищенаведеного слід розглядати як функції особливого виду юридичної практичної діяльності, які за формою здійснення діяльності можна віднести до контрольно-наглядових функцій [54, с. 184].

«Функції правових експертиз» як поняття запропонував І. О. Закіров, визначаючи їх як систему усталених напрямів впливу результатів проведеного експертного дослідження на правові відносини, обумовленого сутністю, призначенням для суспільства, цілями та поставленими перед ним завданнями [82, с. 10].

Як основні напрями впливу експертної діяльності на правотворчість, в яких конкретизуються її цілі й завдання, розглядає функції експертизи НПА О. Г. Мінкова [146, с. 61].

Концептуально важливими для визначення сутності функцій правової експертизи НПА є запропоновані І. О. Закіровим ознаки функцій правових експертиз, до яких він відносить зумовленість сутністю та призначенням самого експертного дослідження, визначеність напрямом впливу результату проведеної експертизи, тісний взаємозв'язок із іншими функціями, усталений напрям впливу в межах певного експертного дослідження [82, с. 19].

Також визначення функцій правової експертизи пропонує Т. О. Дідич, який розуміє під ними основні напрями дослідження проектів НПА щодо їх відповідності основним принципам нормопроекування та загальноприйнятим традиціям побудови проектів юридичних документів [66, с. 186].

Автор вважає, що зміст поняття функції правової експертизи НПА є ширшим за запропонований Т. О. Дідичем і може бути визначений як напрями діяльності із забезпечення якості законодавства шляхом проведення експертного дослідження НПА з метою усунення їх невідповідності юридичному критерію якості.

Як функції експертизи НПА О. Г. Мінкова виділяє контрольну, профілактичну, процедурно-узгоджувальну, прогностичну, діагностичну функції [146, с. 61–63].

Класифікацію функцій правової експертизи розробили О. М. Шишпаренко, І. О. Закіров з урахуванням того, що правовій експертизі властиві функції, які виконує експертиза як родове поняття та функції, властиві саме цьому виду діяльності.

До загальних експертних функцій О. М. Шишпаренко відносить дослідницьку, діагностичну, прогностичну, інформаційну та аргументаційну.

В свою чергу І. О. Закіров виділяє інформаційну, пояснювальну та орієнтаційну функції як загальні. До числа спеціальних функцій О. М. Шишпаренко пропонує віднести профілактичну, захисну, коригувальну функції, а І. О. Закіров відносить доказову, перевірочну, миротворчу,



гармонізуючу, захисну, відновлювально-фрагментарну функції до приватних [287, с. 19; 82, с. 11].

У свою чергу, не розрізняючи функцій експертизи як родового та видового поняття, Т. О. Дідич відносить до функцій правової експертизи такі: системостворюючу, коригуючу, контрольну, забезпечення комплексності та конструктивності процедури нормопроекування, аналітичну, прикладну [67, с. 15].

Як одну з функцій правової експертизи НПА З. А. Загинею виділяє герменевтичну функцію, спрямовану на виправлення недоліків тексту [80, с. 265].

Відповідно до завдань, поставлених перед правовою експертизою НПА, автор вважає, що вона покликана виконувати такі функції (залежно від того, відносяться вони до родових функцій експертизи або до видових): загальні (діагностичну, інформаційну, аналітичну, аргументаційну) та спеціальні (порівняльну, корегувальну, превентивно-захисну, прогностичну). Варто дослідити їх зміст, починаючи із загальних функцій.

Погоджуємось із визначенням діагностичної функції, яке запропонував В. Ю. Туранін. На його думку, зміст цієї функції полягає у визначенні стану правового регулювання суспільних відносин, що підлягають врегулюванню об'єктом експертизи на момент її проведення, а також властивостей об'єкта експертизи. Причому діагностика полягає в повному, всебічному і перспективному обстеженні об'єкта, вона встановлює взаємозв'язок між «певними станами системи і тією безліччю ознак, які їм відповідають» [274, с. 56].

Водночас слушною є думка О. Г. Мінкової про те, що діагностична функція експертизи НПА спрямована на пошук та виявлення правотворчих дефектів та правотворчих помилок [146, с. 61].

До загальних функцій правової експертизи можна віднести інформаційну, зміст якої полягає як у збиранні необхідної інформації для проведення експертизи, так і у наданні інформації замовнику експертизи.

Разом із тим, увагу привертають характеристики інформації, отриманої внаслідок проведення правової експертизи, які виділяє І. О. Закіров, а саме: адекватність, повнота, корисність, доступність [82, с. 20].

Варто додати до наведених характеристик таку характеристику як своєчасність, або актуальність інформації.

Важливою загальною функцією правової експертизи НПА є аналітична функція, яка полягає в аналізі та оцінці нормативно-правового акта, спрямованих на детальне дослідження, вивчення характеристик, що в результаті формує повне уявлення про об'єкт експертизи.

Ще однією загальною функцією правової експертизи НПА можна назвати аргументаційну функцію, яка проявляється в послідовному обґрунтуванні, логічному поясненні отриманих висновків.

Важливою спеціальною функцією правової експертизи є порівняльна функція, яка полягає у перевірці норм, закладених у нормативно-правовий акт, на відповідність нормативно-правовим актам вищої юридичної сили або іншим актам, з якими робиться порівняння, а також у порівнянні застосованих правил та прийомів юридичної техніки із тими, що рекомендовані.

До спеціальних функцій правової експертизи НПА відносимо коригувальну функцію, яка має на меті виправити правотворчі помилки та помилки в правовому регулюванні.

Як вбачається, важливими спеціальними функціями правової експертизи є превентивно-захисна та прогностична функції. Превентивно-захисна функція полягає у недопущенні прийняття (дії) НПА, котрі містять норми, що суперечать актам вищої юридичної сили або складені із порушенням правил юридичної техніки, а також полягає у захисті прав та законних інтересів юридичних, фізичних осіб, попередженні потенційних правопорушень. Прогностична функція передбачає складання висновку щодо характеру правових наслідків впливу предмета експертизи на суспільні відносини, зокрема оцінку впливу на стан та тенденції злочинності в державі (регіоні), що має на меті попередити прийняття

(визнати нечинним) НПА, який може призвести до виникнення конфліктних ситуацій.

Отже, правова експертиза НПА поліфункціональна, всі функції взаємопов'язані між собою і загалом спрямовані на досягнення цілей та завдань правової експертизи.

Важливим в процесі здійснення правової експертизи НПА є дотримання принципів такої діяльності.

Слово «принцип» (від лат. *principium* – начало, основа) розглядається у значенні основного вихідного положення будь-якої наукової системи, теорії, ідеології, засади, переконання, норми, правила, яким керується хтось у житті та поведінці [33, с. 1022].

В основу принципів правової експертизи НПА покладено принципи юридичної практичної діяльності та принципи експертної діяльності, дослідженню яких присвячено багато наукових праць.

При визначенні принципів експертної діяльності варто звернути увагу на визначення, яке пропонує О. О. Разуваєв. На його думку, це загальні, вихідні, керівні положення, що визначають найсуттєвіші сторони цієї діяльності, зміст усіх видів експертизи, правовий стан учасників експертної діяльності, що забезпечують досягнення її мети [227, с. 84].

В свою чергу І. А. Закіров вважає, що принципами правової експертизи є система взаємопов'язаних основоположних засад, ідей, реалізація яких в процесі експертного дослідження спрямована на отримання якісного результату, що використовується в юридичному процесі [83, с. 57].

О. А. Короткова під принципами експертизи законодавства пропонує розуміти сукупність взаємопов'язаних базових засад, реалізація яких дозволяє досягти юридично значимого результату у вигляді експертного висновку щодо проекту або чинного нормативно-правового акта [118, с. 17].

Визначення принципів правової експертизи через характеристику їх ознак пропонує В. О. Бутенко, який відносить до них систему положень, що визначають характер діяльності суб'єктів, вимоги, зміст повноважень;

забезпечують об'єктивність, виступають гарантом результативності експертної діяльності відповідно до потреб правотворчої діяльності [26, с. 5–6].

В свою чергу, автор вважає, що принципи правової експертизи НПА слід розглядати крізь призму діяльнісного підходу в аспекті організації та проведення правової експертизи НПА як систему взаємопов'язаних основних положень, що розкривають зміст дослідження чинних НПА та їх проектів, які забезпечують досягнення цілей та поставлених перед правовою експертизою завдань та визначають сутність, характерні ознаки, спрямованість цієї діяльності.

Можна виокремити такі ознаки принципів організації та проведення правової експертизи НПА:

- загальний та обов'язковий характер принципів, що означає їх поширення на всі випадки проведення правової експертизи НПА незалежно від статусу суб'єктів, які проводять експертизу;

- системний характер, який виражає внутрішню структуру та зв'язки усіх принципів правової експертизи НПА та наявність зв'язків із суміжними категоріями, наприклад, з принципами експертної діяльності;

- науково обґрунтований характер та сталість протягом певного досить тривалого періоду часу;

- забезпечують правильну реалізацію норм, які врегульовують проведення правової експертизи НПА.

Справедливим буде твердження про те, що принципи експертної діяльності, як і будь-яке правове явище, мають свої різновиди, які можна визначити за допомогою певних критеріїв.

Користуючись класифікацією принципів, яку запропонував С. Д. Гусарев [54, с. 173], можна виділити серед принципів правової експертизи НПА як загальноправові принципи, принципи сфери юридичної практичної діяльності, так і принципи, дія яких обмежується лише сферою здійснення окремого виду професійної діяльності юристів.

На підставі аналізу принципів правової експертизи НПА до загальноправових відносяться принципи: верховенства права, законності, дотримання прав і свобод людини і громадянина.

До принципів експертної діяльності відносяться принципи: відповідальності експерта, науковості, інформаційної забезпеченості, своєчасності, повноти і всебічності експертного дослідження, незалежності результату експертизи від замовника, самостійності експерта, фінансової винагороди діяльності експерта, системності, обґрунтованості та вмотивованості висновку експерта, компетентності, документування остаточних висновків експерта, принцип уніфікації висновків, принцип відкритості висновків експертизи, цілеспрямованості дій експерта.

До принципів правової експертизи НПА як окремого виду професійної діяльності відносяться принцип забезпечення гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом, принцип оцінки нормативно-правового акта у взаємозв'язку з іншими НПА, принцип врахування вимог юридичної техніки.

Розкриваючи сутність загальноправових принципів, дотримання яких є необхідною умовою організації та проведення правової експертизи НПА, в першу чергу слід відмітити принципи верховенства права та законності. У юридичній літературі обґрунтовується наявність різного числа принципів законності. Найбільш важливими для організації та проведення правової експертизи НПА вважаємо принцип єдності, загальності законності, принцип верховенства закону, принцип гарантованості прав та свобод громадян [268, с. 533–537], а також недопущення звуження змісту й обсягу прав і свобод людини та громадянина, яке ґрунтується на положеннях ст. 22 Конституції України.

Виокремлення цього принципу базується на тому, що проведення правової експертизи НПА повинно відповідати нормативним вимогам до цього виду діяльності, порушення яких може призвести до визнання недійсним висновку експерта.

Важливим загальноправовим принципом для правової експертизи є принцип дотримання прав і свобод людини і громадянина, закріплений в статті 3 Конституції України, який означає в контексті нашої теми, що при організації та проведенні експертизи має бути забезпечено неухильне дотримання і визначено пріоритет конституційних прав і свобод людини і громадянина.

В теорії права під правами і свободами людини і громадянина розуміють основоположні демократичні (соціально-економічні, політичні, соціально-культурні, особисті) права і свободи, що визначають основи правового статусу особи. Особлива роль правової експертизи полягає в тому, що вона покликана служити елементом захисту інтересів особи, суспільства і держави, що охороняються законодавством.

Наступним принципом правової експертизи є принцип відповідальності експерта, зокрема відповідальність за надання завідомо неправдивих висновків, що пояснюється правовим значенням фактів, які встановлюються за допомогою правової експертизи. Потрібно чітко визначити межу відповідальності експерта, який не може притягатися до відповідальності за дії та рішення замовника експертизи за результатами проведеної експертизи.

Інший принцип правової експертизи – це принцип науковості, який, на наш погляд, передбачає, що експертиза НПА повинна проводитись із урахуванням сучасних наукових розробок, досягнень у конкретній галузі наукового пізнання.

Погоджуємось із О. М. Шишпаренок, яка підкреслює необхідність запровадження принципу інформаційної забезпеченості експертної діяльності, відповідно до якого експерт повинен бути забезпечений необхідною для проведення експертизи інформацією [286, с. 20]. При всій очевидній актуальності цього принципу в теорії виникає чимало питань щодо його реалізації на практиці. Запровадження цього принципу має супроводжуватись законодавчо закріпленим обов'язком уповноважених осіб надати відповідь на запит організатора експертизи. Відповідно право на запит має бути складовою правового статусу експерта, який здійснює правову експертизу НПА.

Зміст принципу своєчасності проведення правової експертизи пропонуємо розглядати як вимогу проведення дослідження у встановлений час, оскільки правотворчий процес має певні часові межі. Цей час потрібно встановлювати залежно від категорії складності об'єкта експертизи.

Так, за аналогією до організації судових експертиз часовий термін потрібно визначати залежно від складності дослідження, з урахуванням експертного навантаження фахівців, керівником експертної установи (або заступником керівника чи керівником структурного підрозділу). Цей термін може складати від 10 днів до трьох місяців [92].

Інше змістовне наповнення принципу своєчасності дає О. М. Шишпаренко, яка розкриває його через необхідність проведення правової експертизи в той момент часу, коли існує необхідність в експертно-правовій оцінці законопроекту, а також можливість для усунення недоліків, з'ясованих під час проведення експертизи [286, с. 20].

Така позиція видається дещо суперечливою, оскільки проект кожного нормативно-правового акта потребує проведення правової експертизи.

Важливим принципом правової експертизи НПА є принцип повноти і всебічності експертного дослідження, який можна розглядати як вимогу реалізації комплексу необхідних (рекомендованих або обов'язкових) методів проведення експертизи як і надання відповідей на усі питання предмета експертизи на основі дослідження матеріалів, представлених на експертизу.

При цьому повнота експертного дослідження, на нашу думку, має виходити з дослідження такої сукупності властивостей наданих матеріалів, яка дозволяє повно і об'єктивно дослідити складові предмету експертизи.

Ще одним важливим принципом організації та проведення правової експертизи є принцип незалежності результату експертизи від замовника, який розглядається нами як відсутність будь-яких сторонніх впливів на формування переконання у експерта.

В. Я. Колдін, розглядаючи проблему незалежності експерта, зазначає, що експерт, який знаходиться в будь-якій залежності від замовника, втрачає свій

статус і виступає, в кращому разі, як науковий консультант або технічний представник інтересів тієї або іншої сторони в суперечці щодо предмету експертизи [107, с. 686].

Важливо відмітити, що незалежність експертизи також полягає у можливості проведення альтернативних експертиз, в конкуренції державних і недержавних експертних установ.

О. А. Короткова при аналізі гарантій незалежності експерта звернула увагу на процедурний, інформаційний та особистісний аспекти експертної діяльності [118, с. 22].

Зважаючи на викладене, до гарантій незалежності експерта можна включити також право на самостійне обрання засобів і методів проведення експертного дослідження, необхідних, з його точки зору, для вивчення даних конкретних об'єктів експертизи, а також заборону для керівників експертних установ давати вказівки, що визначають наперед зміст або напрям висновків конкретної експертизи.

Так, на принцип самостійності експерта у прийнятті рішень звертає увагу Ю. Г. Арзамасов із зазначенням того, що експерти приймають рішення виходячи із власних спеціальних знань у сфері юриспруденції та інших галузях знань, несуть особисту відповідальність за повноту аналізу об'єкта експертизи та обґрунтованість складених висновків [163, с. 206].

Оцінюючи можливий вплив на експерта, можна дійти висновку, що на діяльність експерта впливає пряма або непряма залежність, наприклад, проведення правової експертизи нормативно-правового акта юридичним відділом суб'єкта правотворчості.

На наш погляд, визначальною ознакою експерта, яка відрізняє його від спеціаліста, є його незалежність від замовника експертизи, тобто це має бути особа (особи), яка не перебуває у трудових правовідносинах із замовником експертизи і яку запрошують для проведення експертизи.

Уважаємо обґрунтованою точку зору О. О. Разуваєва про те, що спеціаліст та експерт – це поняття, які співвідносяться як загальне та конкретне, де



«спеціаліст» – це загальне поняття, а експерт – спеціальне поняття, оскільки кожен експерт є спеціалістом, але не кожен спеціаліст є експертом [227, с. 16].

Наведений вище підхід дозволяє дійти висновку про те, що перевірка юридичним відділом суб'єкта правотворчості проекту нормативно-правового акта на відповідність його положень актам вищої юридичної сили, вимогам та правилам юридичної техніки не має ознак експертизи, оскільки виконавці такої перевірки виступають в якості спеціалістів і перебувають у підпорядкуванні замовника такої перевірки, уповноваженого здійснювати внутрішній або зовнішній контроль над діяльністю спеціаліста.

Отже, розвиваючи думку, зазначаємо необхідність у інституційному, організаційному, правовому забезпеченні роботи експерта правової експертизи нормативно-правових актів, який не знаходиться у підпорядкуванні у замовника правової експертизи.

Зв'язок із принципом незалежності має принцип фінансової винагороди діяльності експерта, яка може бути у вигляді оплати за договором незалежно від того, чи задовольняють замовника результати експертизи, або у вигляді оплати праці за трудовим договором. Вважаємо, що необхідною складовою цього принципу має виступати законодавчо закріплене правило, відповідно до якого неприпустимими є переслідування або стороннє заохочення експерта у зв'язку із його експертною діяльністю.

Зміст принципу системності при проведенні правової експертизи, на нашу думку, є похідним від принципу системності в правотворчості, і полягає в дотриманні певної послідовності, взаємозв'язку, взаємодії кожного нового нормативно-правового акта з конституційними нормами, галузевими актами та актами інших галузей права з максимальним використанням світового досвіду [173, с. 39].

Важливим принципом правової експертизи НПА є принцип обґрунтованості та вмотивованості висновку експерта. Змістом цього принципу є те, що уповноважені особи мають у своїй діяльності виходити з наданих матеріалів, робити свої висновки на науковій і практичній основі, з

проведенням і поступовим викладенням аналізу всіх наявних даних. Отже, недопустимо з боку експерта при проведенні конкретних досліджень і наданні висновку проявляти суб'єктивізм.

Кваліфікаційний принцип як принцип експертної діяльності пропонує О. А. Короткова, відповідно до нього експерт має братися за вирішення лише тих питань, у яких він професійно обізнаний і для вирішення яких на достатньому рівні володіє методами теоретичної і практичної роботи [118, с. 25].

У цьому контексті компетентність експерта слід розглядати як відповідність профілю його спеціальної підготовки предмету експертизи, а також належний рівень професійної підготовки експерта.

Обґрунтованою вважаємо точку зору В. Я. Колдіна, який вважає, що принцип компетентності експерта може і має бути забезпечений: системою підготовки, атестації і ліцензування експертних кадрів і установ; системою установ, що здійснюють науково-методичне керівництво окремими видами експертної діяльності; правом відводу експерта у зв'язку із його некомпетентністю [107, с. 672].

Схожу точку зору висловлює О. М. Шишпаренок, яка принцип компетентності називає принципом професіоналізму, під яким розуміє вимогу залучення до проведення експертизи проектів законів осіб, які мають теоретичні та практичні правові знання, зокрема знання в тій галузі права, норми якої регулюють суспільні відносини та на які пропонується поширити дію майбутнього закону [286, с. 20].

Отже, доходимо висновку, що рівень професіоналізму експертів і якість проведеної експертизи мають прямий зв'язок.

Продовжуючи характеристику принципів правової експертизи НПА, доцільно висвітлити точку зору О. М. Шишпаренок щодо принципів, які стосуються результату експертної діяльності. Вчений до них віднесла принцип документування остаточних висновків експерта, який полягає у тому, що підготовка висновку експерта є обов'язковою, невід'ємною складовою

проведення правової експертизи, і принцип уніфікації висновків правової експертизи, змістом якого є необхідність складання зазначених документів за єдиною розробленою формою [286, с. 20].

До принципів, які стосуються саме результатів діяльності експерта, варто, на нашу думку, додати принцип відкритості висновків експертів, що передбачає вільний доступ до результатів експертиз усім зацікавленим особам.

До принципів організації правової експертизи слід віднести принцип цілеспрямованості дій експерта, який полягає у тому, що експертна діяльність обумовлена чітко визначеними цілями і завданнями.

Курс України на вступ до Європейського Союзу вимагає проведення широкомасштабних реформ, серед яких є гармонізація законодавства із законодавством Європейського Союзу.

Після підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом виникає нагальна потреба у налагодженні процесу гармонізації і забезпечення відповідності законодавства України зобов'язанням, які містяться в угодах між Україною та Європейським Союзом, тому до принципів проведення правової експертизи варто також віднести принцип забезпечення гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом.

Вважаємо, що, окрім цих принципів, при проведенні правової експертизи НПА варто виділити принцип обов'язковості проведення правової експертизи кожного проекту НПА, а також чинних НПА.

Принцип оцінки нормативно-правового акта у взаємозв'язку з іншими НПА спрямований на усунення системних дефектів законодавства.

Принцип врахування вимог юридичної техніки розкриває зв'язок між поняттями «правова експертиза НПА» та «юридична техніка», який проявляється у тому, що до предмета правової експертизи нормативно-правових актів входить перевірка на відповідність дотримання правил та вимог юридичної техніки.

Водночас порівняно з діяльністю правотворця діяльність експерта щодо застосування правил та вимог юридичної техніки є вторинною, але вважаємо

неправильним зупинятися лише на пасивній формі діяльності експерта щодо правил та вимог юридичної техніки, яка застосовується до об'єкта експертизи.

Слід запровадити і активну форму зворотного зв'язку діяльності експерта і розглядати правову експертизу як засіб і середовище вдосконалення відповідних правил та вимог юридичної техніки, за допомогою якого відбувається розвиток всіх її елементів..

Таким чином, принципи організації та проведення правової експертизи НПА є фундаментальними компонентами правової експертизи, які з одного боку розкривають зміст, сутність цього виду діяльності, а з іншого – є його стрижнем, базовою конструкцією.

Крім того, теоретичні напрацювання щодо визначення принципів правової експертизи є необхідною умовою забезпечення ефективного результату правової експертизи НПА з метою вдосконалення процесів правотворчості та правозастосування.

Перелік принципів правової експертизи НПА зумовлений об'єктивними закономірностями розвитку теоретичних положень у сфері експертної діяльності і формується на основі вітчизняного та зарубіжного досвіду. Дотримання принципів правової експертизи НПА є гарантією прийняття обґрунтованого експертного висновку, вирішення протиріч, та виступають підґрунтям правового регулювання цього виду діяльності.

Необхідно зауважити, що будь-який перелік принципів правової експертизи НПА є невиключним, а усі принципи знаходяться у невід'ємному взаємозв'язку.

Таким чином можна дійти висновку, що правова експертиза НПА є складним поняттям, яке використовується у перевірці на відповідність необхідним встановленим вимогам як проектів НПА так і чинних НПА.

Всі види експертиз повинні проводитись на підставі вимог закону та з суворим дотриманням принципів експертної діяльності.

Отже, правова експертиза НПА є багатогранним теоретико-прикладним поняттям, що виражається як у її принципах, так і в різноманітності функцій, і

виділення самостійної теоретичної конструкції «правова експертиза НПА» є суттєвою умовою покращення якості НПА в Україні і забезпечення стабільності законодавства.

## **1.2. Генезис наукової розробки вивчення правової експертизи нормативно-правових актів**

Дослідження генезису становлення наукових поглядів щодо правової експертизи НПА дозволяє виважено підійти до розкриття змісту сучасного розуміння феномену «правова експертиза НПА».

Підтримуємо думку учених, які вважають, що правова експертиза була і є постійним супутником права, і її розуміння започатковано періодом становлення правової системи [182, с. 1202].

Варто відзначити, що правова експертиза пройшла довгий еволюційний шлях свого розвитку, який в науковій літературі майже не досліджувався, при чому необхідність вивчення даного феномену була завжди, що відзначали багато філософів і учених-правників [182, с. 1202].

Реформуванням законодавства та розробкою системи заходів щодо його вдосконалення займались легісти за часів Стародавнього Китаю. Так, у 536 р. до н. е. Цзи Чань видав ряд законів, особливістю яких була принципова відкритість, доступність простому люду, прозорість юридичних процесів у суспільстві [22, с. 21–25].

Також Гуань Чжун та Цзи Чань як представники школи легістів висували ідеї повної уніфікації й зверхності закону у державі [22, с. 21–25].

Успішне правління, на думку легістів, можливе лише за умови введення чітких законів і розмежування прав та обов'язків усіх верств населення – від правителя до простих людей [148, с.12–15]. Отже, легісти приділяли значну увагу саме вдосконаленню процесу правотворчості. Водночас, один із засновників легізму Шан Ян заперечував навіть саму можливість давати будь-

яку оцінку закону, чи то позитивну чи негативну, тобто можливість критики закону [132].

Надбання школи легістів є одним з факторів, що призвели до формулювання сучасних правил юридичної техніки та відповідних критеріїв перевірки об'єкта правової експертизи, при чому ми відкидаємо уявлення легістів про те, що прийнятий нормативно-правовий акт не підлягає оцінці.

Дослідження якості законів, відомості про які дійшли до нашого часу, були проведені ще за часів Античності. Так, проблематика якості НПА в ті часи знаходилась в колі уваги мислителів, через тісний зв'язок із ефективністю правозастосування. Дослідників цікавили питання якості законів та визначення процедурних питань щодо їх прийняття. Тобто ще за тих часів формувались юридичні критерії, яким має відповідати закон, без визначення яких формування правової експертизи НПА на сучасному етапі було б неможливим.

У зв'язку із цим слід звернути увагу на філософські погляди, які стали підґрунтям становлення та розвитку правової експертизи НПА.

Важливим внеском в становлення наукових поглядів щодо правової експертизи НПА є напрацювання філософів часів Античності, а саме: позиції Сократа, Гіппія, Платона, Аристотеля на те, яким має бути закон. Так, Сократ (469–399 рр. до н. е.) відзначав, що закони обов'язкові, якщо не скасовані, інакше неминучі беззаконня і хаос у суспільстві, а законне тотожне поняттю справедливого, недосконалість законів їх не знецінює [36, с. 134–135].

Багато уваги роздумам про природу закону, вимогам до нього присвятив Платон (427–343 рр. до н. е.), який у своєму творі «Закони» звертає увагу на те, якими мають бути закони, зокрема, стислими, детальними та суворими. Він розрізняв правильні та неправильні закони залежно від рівня задоволення ними людей [58, с. 47]. Отже, можемо спостерігати критичну оцінку законів за визначеним критерієм.

Зазначене вище свідчить, що Платон першим з філософів звернув увагу як на вимоги до змісту закону, зокрема, дотримання принципу справедливості,

рівень задоволеності законами людей, так і на необхідність замислюватись над такою формою закону, яка б найбільше відповідала його змістові.

На думку іншого філософа Античності Аристотеля (384–322 рр. до н. е.) суттєвою якістю закону є його відповідність політичній справедливості і праву як необхідним критеріям. Філософ зазначає, що в основі кожного закону передбачено певного роду право, яке в ньому втілюється. В свою чергу, відступ закону від права означає виродження закону в засіб деспотизму. Володарювання всупереч праву не може бути справою закону [58, с. 50]. На сьогоднішній день даний погляд продовжує свій розвиток в межах теорії природно-правової експертизи нормативно-правових актів як одного з видів правової експертизи, яку розробляє автор в межах цього дослідження.

Отже, вже за часів Античності питання стосовно необхідності вдосконалення законів, критеріїв їх якості і визначення правил їх створення, які стосуються як змісту, так і форми стало предметом філософської думки.

Відомим є той факт, що історично найбільш розвинуте позитивне право виникає саме в Римській імперії, і саме там глибоко досліджують питання, пов'язані як зі створенням якісних законів, так і з проблемами реалізації складної, розгалуженої системи законодавства.

Роздуми про стилі юридичної мови і про те, якою вона повинна бути, можемо знайти у Плінія в його листах (лист 20) [185], Цицерон Марк Туллій (106–43 рр. до н. е.) приділив увагу вимогам до форми законів, зокрема щодо змісту і структури закону [6, с. 44–45].

Скласти уявлення щодо стану законодавства тих часів можна на підставі листа імператора Юстиніана до квестора Трибуніана, в якому він висловлює своє занепокоєння з приводу того, що всі галузі законів, створені від часів заснування міста Риму і які виходять від Ромулових часів, знаходяться в такій плутанині, що вони поширюються безмежно і не можуть бути охоплені жодними властивостями людської природи. Він також висловлює поради, які стосуються змісту законів, зокрема, стосовно усунення надмірно довгих

висловлювань, відкидання зайвого або недостатньо досконалого, виправлення неправильно написаного [177, с. 153–154].

Так, в третьому фрагменті Титул III першої книги Дигест Юстиніана вказується, що норми права слід встановлювати для тих випадків, які відбуваються часто, а не одного разу [264].

Отже, під час проведеної Юстиніаном кодифікації відбувалося ґрунтовне вивчення законів на предмет відповідності їх певним правилам.

Тобто очевидним є те, що одночасно із створенням складної системи законодавства виникає потреба у її вдосконаленні, у розробці правил створення норм і системи, яка буде забезпечувати їх дотримання.

Подібні підходи до якості правотворчості, які були характерні для часів Античності, Римської імперії щодо вдосконалення законів знайшли своє відображення і продовження в період Середньовіччя.

Думки щодо особливостей законодавчої техніки як критерію, якому мають відповідати НПА, містилися у роботах Н. Макіавеллі («Роздуми про першу декаду Тіта Лівія»), Г. Гроція («Про право війни і миру», «Три книги, в яких пояснюються природне право і право народів, а також принципи публічного права»), Д. Локка («Два трактати про правління»), Ш.-Л. Монтеск'є («Про дух законів») [64, с. 28].

Привертає увагу те, що англійський філософ Джон Локк (1632–1704), так само як і Аристотель, відстоював думку про те, що закони, які видаються верховною владою в державі, повинні відповідати велінню природного права, передбаченим невід'ємним правам людини, а відповідність або невідповідність позитивного закону природному виступає як критерій його справедливості або несправедливості [175, с. 207]. Важливим внеском Д. Локка, на наш погляд, є розробка критерію, відповідно до якого можна провести природно-правову експертизу нормативно-правових актів у наш час.

На прикладі часів Античності та Середньовіччя можемо простежити становлення поглядів щодо необхідності визначення та підтримання відповідного рівня якості законів, порядку їх розгляду та реалізації.



Із становленням системи законодавства юристи тих часів мали проблеми щодо неузгодженості окремих положень законів між собою, незрозумілістю мови законодавця, неоднаковим тлумаченням змісту законів та іншими проблемами, які виникали в правозастосуванні.

Тому цілком логічним є пошук шляхів вдосконалення системи законодавства та розробка пропозицій щодо вдосконалення як форми закону, так і його змісту, проте питання правової експертизи в ранній період не отримало свого розвитку.

Кінець Середньовіччя і початок Нових часів охопили перехідні за своєю природою епохи Відродження і Реформації. У цей час продовжується науковий пошук в напрямі вдосконалення законодавства, уточнення критеріїв, яким мають відповідати НПА.

Так, важливий внесок у розвиток вчення про юридичну техніку зробив англійський філософ, історик та політичний діяч Ф. Бекон (1561–1626), який у своїй праці «Велике відновлення наук» присвятив окремий розділ «Зразок трактату про всезагальну справедливість, або про джерела права, в одній главі, у формі афоризмів» дослідженню вимог щодо точності законів, яка настільки важлива, що без цього закон не може бути справедливим (афоризм VIII). Якщо закон не точний, то його ніхто не буде виконувати, він має бути складений таким чином, щоб не виникало приводів до його неоднакового тлумачення.

Також Ф. Бекон приділив увагу юридичній мові, він вважав, що неясність у викладенні законів може виникати або через занадто велику кількість слів, або через надмірно малу кількість слів, а також тому, що преамбула входить у суперечку із самим законом [30, с. 507].

Вказані погляди мислителя знайшли своє продовження на підставі герменевтичної оцінки об'єкта експертизи, яку запропоновано розуміти автором як самостійну підставу стадії проведення правової експертизи НПА.

Плідною в цьому ж ракурсі є думка Ш.-Л. Монтеск'є (1689–1755), який у своїй праці «Про дух законів» зазначав, що закони повинні відповідати природі і принципам встановленого уряду. Також він запропонував правила написання

законів, які можна віднести до правил юридичної техніки, зокрема, текст законів має бути стислим і в якості прикладу наводив Закони дванадцяти таблиць, що служили взірцем точності, і навпаки, новели Юстиніана були настільки багатослівні, що їх довелося скоротити.

Так само, як і Ф. Бекон, Ш.-Л. Монтеस्क'є звертав увагу на необхідність однакового розуміння законів, він зазначав, що зміст законів має бути простим, точним і не допускати різних тлумачень. Також важливою є думка мислителя про те, що потрібно уникати незрозумілих понять та алегорій, використання яких може призводити до свавілля [150, с. 500], що заклало засади принципу правової визначеності. Тобто встановлюється причинно-наслідковий зв'язок між формою викладення норми права і її подальшою реалізацією.

Непотрібні закони, вважав Ш.-Л. Монтеस्क'є, ослаблюють дію потрібних законів і закони, від виконання яких можна ухилитися, ослаблюють дію законодавства, а також кожен закон несе на собі в тій чи іншій мірі відбиток пристрастей та забобонів законодавця [150, с. 502, с. 504].

Щодо мови законів автор відмічав, що закони не повинні вдаватися до тонкощів: вони призначені для людей звичайних і містять у собі не мистецтво логіки, а здорові поняття простого батька сімейства. В роботі «Вибрані твори про дух законів» в главі XVI Двадцять дев'ятої книги «Про спосіб складання законів» Ш.-Л. Монтеस्क'є також звертається до мови законів, а саме, зауважує про те, що прямі висловлювання завжди доступніші для розуміння, ніж вишукані.

Тому закони Східної римської імперії, пояснював він, позбавлені величі: володарі говорять в них, як риторичи. На закони, які вирізняються пишатою мовою викладу, зазвичай і дивляться, як на плід пишатості [150, с. 651]. Вказане правило розвиває такий юридичний критерій якості правової експертизи як вимоги до стилю НПА.

Дуже вдало Ш.-Л. Монтеस्क'є висловився щодо моральності законів, а саме: законам має бути властива певна чистота, призначені для покарання людської злості, вони повинні самі бути досконалыми й непорочними [150, с. 503].

Аналізуючи погляди Ш.-Л. Монтеск'є у сфері вдосконалення законів, можна відзначити, що він запропонував прийоми, покликані покращити закон як щодо його форми, так і щодо змісту. Його праці зробили значний внесок у визначення стандартів закону, який має бути взірцем для нормотворця і еталоном для експерта.

У 1764 р. Чезаре Беккарія визначив ознакою будь-якого «хорошого законодавства» мистецтво вести людей до можливого великого щастя або до можливого меншого нещастя, якщо йдеться про загальний результат добра і зла в житті. Мислитель вказує, що для попередження злочинів необхідно зробити так, щоб закони були чіткими, зрозумілими, простими, щоб уся сила нації була зосереджена на її захисті, а не на знищенні [289, с. 510].

У становленні правової експертизи має значення робота І. Бентама (1748 – 1832) «Вступ до засад моральності і законодавства» (1780 р.).

І. Бентам встановлює критерії «щастя», яке повинен нести закон людям. Автор вважає юриспруденцію поняттям фіктивним, яке не може існувати без будь-якого реального поняття, тому в своїх дослідженнях він вводить термін «книга про юриспруденцію». Виділяються дві «книги» – книга про пояснювальну юриспруденцію, яка визначає, що таке закон, і книга про критичну юриспруденцію (книга про мистецтво законодавства) – про те, яким закон має бути.

І. Бентам в даній роботі наполягає на тому, що законодавець повинен враховувати певні соціальні умови, в контексті яких відбувається діяння, а також те коло осіб, на яких має бути спрямований акт. Крім того, він вказує і на дуже широку термінологію, яка зашкоджує суті закону, заважає його застосуванню. Необхідно, щоб акт був повним, тобто жодна його частина не сприяла здійсненню протиправних діянь шляхом включення норм, які свідчать на користь порушника. А якщо таке й сталося, то далі в законі повинні відображатися норми проти цього [15, с. 397].

І. Бентам у творі «Номографія» приділяє значну вагу визначенню вимог щодо мови та форми закону. Номографією вчений називає ту частину

законодавчого мистецтва, яка стосується форми законодавства або міркувань, що вживаються керівниками для того, щоб дати вказівки відносно відповідної поведінки підлеглих. Основним завданням номографії є таке формулювання закону, яке найбільшою мірою приводить до визначених цілей, хоча б яким не був сам законодавець і які б не були ці цілі. Тобто в даному випадку він робить акцент на формі закону [137, с. 2–6].

Вказані думки заклали основи для розвитку нормативно-позитивістського підходу до розуміння права і телеологічного підходу до визначення ефективності правових норм. Основними ідеями зазначеної праці були, зокрема, такі:

- введення поняття панноміону як сукупності всіх законів, що діють в країні;
- вивчення форми законів з точки зору слова і комбінації слів та методу, тобто утворенню груп і поєднань, в яких розміщуються ці вирази, і порядку чергування цих груп;
- метою законодавства є здатність бути засвоюваним, що досягається лише при зрозумілому законодавстві, тому основною вимогою до форми закону є його доступність для розуміння кожною особою, від якої очікується дотримання цього закону в її діяльності;
- класифікація та визначення груп недоліків законодавства, що поділяються на недоліки першого роду, які шкодять самій меті замислу, приховують саму законодавчу думку (двозначність, темрява, коли вжитий вираз, не призводить до жодного висновку про те, яку думку бажав висловити законодавець, та громіздкість) та недоліки другого роду, які є похідними, залежними від перерахованих недоліків першого роду (непостійність відносно виразів або сенсу, коли для позначення одного і того ж застосовуються різні слова чи фрази або коли одне і те саме слово чи фраза застосовуються в різних випадках в різних сенсах, багатослівність, затягнутість, незграбність, відсутність допоміжних вказівок, недоладність) [137, с. 2–6].

І. Бентам не зупинився лише на характеристиці проблем форми та змісту законодавства, він також запропонував шляхи виправлення визначених ним недоліків, зокрема, шляхом проведення класифікації законодавства, визначення й виконання правил юридичної техніки та встановлення вимог до юридичної мови.

Зважаючи на викладене, можна констатувати, що погляди І. Бентама щодо розробки та систематизації недоліків є важливим кроком до виділення в процесі правотворчості окремої стадії, на якій би фахівці перевіряли проекти НПА на наявність таких недоліків. Перші згадки про це зазначені в праці «Тактика законодавчих зборів», зокрема, запровадження перевірки принципово доцільного закону особливим комітетом в проміжках між засіданнями законодавчих зборів, завданням якого є коректура подробиць закону [16].

У його роботі також можна знайти зародки такої юридичної конструкції, яка в сучасності отримала назву «корупціогенний чинник» і є складовою антикорупційної експертизи НПА. Законодавець повинен стежити, щоб речення тексту не було складним, оскільки воно містить в собі одразу два речення, з яких можна схвалити одне і не схвалити інше [16].

Слід відмітити, що І. Бентам у своїх працях розглядав проблематику не лише мови законодавства, а й внутрішньої структури нормативних актів. Це було серйозним просуванням вперед у сфері юридичної техніки і у подальшому становленні правової експертизи НПА.

Отже, І. Бентам застосував науковий підхід до дослідження проблематики вдосконалення законодавства, комплексно підійшов як до встановлення причин недоліків, які мали місце в системі законодавства, так і розглянув шляхи виправлення таких недоліків, що є актуальним і сьогодні.

Засновник теорії юридичної техніки Р. Ієринг (1818–1892) у своїй праці «Юридична техніка» писав, що технікою є те юридичне мистецтво, завдання якого складає формальна обробка існуючого правового матеріалу.

Вся юридична техніка, на його думку, може бути зведена до кількісного і якісного спрощення права з метою його застосування до конкретного випадку.

Автор визначив завдання законодавства, так само як і юриспруденції, в тому, щоб надати поняттю, що не піддається вірному застосуванню, таку форму, яка робить можливим перекласти дане поняття з мови філософа права на мову законодавця і судді [89].

Ця праця Р. Ієринга, по праву, вважається одним із визначних досліджень у сфері правотворчості Нових часів і закладає засади як розвитку юридичної техніки, так і, як наслідок цього, розвитку відповідного юридичного критерію якості правової експертизи НПА.

В період Нових часів наукова думка починає фокусуватися на отриманні об'єктивного істинного знання із нахилом у практичну корисність, і це яскраво простежується на прикладі роботи учених того часу над вдосконаленням законодавства. Ми можемо простежити діалектичний зв'язок теоретичного і практичного, коли науковий підхід, який включав систематизацію, класифікацію, запровадження нових термінів і понять та їх визначення тощо, був спрямований на виправлення недоліків у правозастосуванні.

У XIX – на початку XX ст. відбувається інтенсифікація наукового осмислення вдосконалення законодавства у європейській юридичній літературі. Розвивається розуміння законодавчої техніки завдяки розв'язанню її проблематики, зокрема її поняття, значення, природи у працях Ф. Савіньї, Г. Пухти, Ф. Жені, Г. Кельзена та ін. [64, с. 28].

У цьому контексті варто звернутися до праць М. М. Сперанського (1863 – 1938), в центрі наукових інтересів якого була мова, зокрема й юридична.

Науковцю вдалося узагальнити процес законотворчості, відредагувати багато законів, звільнити їх від неточних, двозначних формулювань, багатослівності, конкуруючих норм. Відповідно практична діяльність М. М. Сперанського має ознаки правової експертизи НПА.

М. М. Сперанський зазначав у своїй праці «Посібник із пізнання законів», що людина не живе сама по собі, окремо, вона «складова частина людства», тому в законах повинні враховуватися інтереси як особи, так і суспільства в цілому, що відповідає в сучасній юридичній науці соціологічно-

позитивістському підходу до розуміння права. Людина керується «правдою», власним сумлінням, яке не завжди покладено в основу поведінки людини, тому сама засада етичного порядку – правда – вимагає ще зміцнення. І в цьому він бачив роль законодавства [259].

Важливого значення для створення еталонів, з якими експерт, що здійснює правову експертизу НПА, може проводити порівняння, має думка М. М. Сперанського про те, що у всякій упорядкованій державі мають бути позитивні, постійні, нерухомі засади законодавства, з якими всі інші закони могли би бути порівняні. Ці позитивні засади суть корінні державні закони [258].

Суттєвий внесок у розвиток вчення про правову експертизу НПА зробив на початку ХХ століття Є. М. Трубецької (1890–1938), який звертав увагу на необхідність ретельної перевірки проекту закону, не називаючи це власне правовою експертизою, оскільки цей термін на той час не застосовувався до цього виду діяльності. Значення цьому етапу законотворчої діяльності він приділяв і з огляду на попередження можливих негативних наслідків шляхом здійснення цієї діяльності [273, с. 121].

Він запропонував створити спеціальні комісії, обов'язком яких є ретельний розгляд і вивчення законопроекту з метою складання доповіді на законодавчих зборах. Такі комісії мають досить важливе значення тому, що не можна вимагати від усіх членів парламенту вивчення всіх деталей і дослідження всіх потреб і потреб життя, що викликали необхідність появи нового закону [273, с. 121].

Також Є. М. Трубецької виділяв таку стадію законотворчості як законодавче обговорення, до змісту якого відносив приватне (усне або шляхом друку) та офіційне обговорення, яке здійснюється тими державними установами, яким закон надає право обговорювати законопроекти перед їх затвердженням законодавчою владою [273, с. 118–119].

Наведені погляди науковця безпосередньо акцентують увагу на підвищенні якості законів, що розробляються, хоча на той час ще не було сформовано змісту поняття правової експертизи проектів НПА.

Отже, діяльність з перевірки проектів законів стає предметом наукового дослідження в Нові часи і продовжує розглядатись більш детально в роботах учених у ХІХ – на початку ХХ ст.

Довгий час в літературі мова йшла про перевірку законів, тому виникає питання, з якого часу почали використовувати поняття «експертиза» для цього виду діяльності.

Якщо дослідити значення терміна «експертиза», то можна звернути увагу на те, що експертиза – слово, яке має походження від латинського слова «*expertus*», що перекладається як «досвідчений, наділений певними знаннями».

Термін «експерт» у законодавстві Радянського Союзу закріплено у кримінально-процесуальних кодексах 1922 р. і 1923 р.

Широкий підхід до розуміння експертної діяльності запропонував Ю.С. Сидельников, який обґрунтував необхідність нової дисципліни «експертології». В його розумінні експертиза як оціночно-аналітична діяльність призначена для роботи над досить широким колом об'єктів (природні, соціальні ситуації, діяльність людей тощо) з метою надати вихідну інформацію для прийняття рішень [249, с. 169].

Всередині 80-х років ХХ століття науковцями розпочато дослідження правової експертизи як складової правотворчого процесу. Це пов'язано із кардинальними змінами в розбудові державності, що активізувало реформування соціально-економічного устрою, правової сфери.

У 1986 році В. В. Степанян акцентував увагу на експертизованості проектів НПА як необхідній ознаці актів, що є передумовою якості законодавчої бази в цілому [261, с. 34].

Варто зазначити, що розвиток теоретичних положень, які певним чином стосувалися правової експертизи НПА, відбувався в працях представників



правової теорії, які досліджували проблематику правотворчості, законотворчості, нормотворчості, юридичної техніки тощо.

Поступово в юридичній літературі проведення експертизи проектів НПА визначається як необхідна складова підвищення якості нормопроектної діяльності, розробляються методичні матеріали, запроваджуються організаційні заходи щодо проведення експертиз проектів НПА [197, с. 145–151].

Науково значущі питання, пов'язані із правовою експертизою НПА частково розглядалися у працях вітчизняних та зарубіжних учених, а саме: Т. О. Дідича [65–68], І. О. Закірова [81–83], С. В. Полєніної [190], А. О. Селіванова [246], О. В. Селезньової [245], В. Ю. Рогозіна [240], О. О. Разуваєва [227], Ю. С. Шемшученка [284] та ін.

Доцільним, на нашу думку, є виокремлення п'яти підходів щодо місця і ролі правової експертизи НПА у процесі правотворчості та правозастосування.

Відповідно до першого підходу вчені акцентують увагу на необхідності та доцільності проведення експертизи НПА як загального поняття, що охоплює не тільки правову експертизу, а й фінансову, екологічну, лінгвістичну та інші види експертиз залежно від їх предмета.

Наприклад, про необхідність проведення експертизи на стадії правотворчості зазначає І. В. Лозинська [135, с. 45]. Також В. М. Сирих вважає, що підготовлений проект має спрямовуватися на експертизу кваліфікованим фахівцям, які не брали участі в його підготовці.

Отримані зауваження і пропозиції експертів враховуються розробниками проекту нормативного акта в міру необхідності, після чого проект вноситься на розгляд правотворчого органу [267, с. 177].

Представники другого підходу не застосовують поняття «правова експертиза», замість нього використовують поняття «рецензування» або взагалі не застосовують будь-який термін до такого виду діяльності.

Так, М. В. Цвік, О. В. Петришин, О.Ф. Скакун розглядають як форми обговорення проекту нормативного акта експертне рецензування проекту

відомими науково-дослідними та навчальними установами, одержання відгуків і висновків міжнародних незалежних експертів [78, с. 277; 253, с. 293].

А. С. Піголкін звертає увагу на те, що сам нормопроектувальник має надіслати проект для отримання висновків до всіх зацікавлених установ і лише після врахування всіх отриманих зауважень направляє його до правотворчого органу. Окрім того, зазначає вчений, необхідно запровадити “спеціалізований контроль спеціально створеною юридичною комісією” [183, с. 62–65].

До третього підходу можна віднести праці учених, які серед стадій правотворчості взагалі не згадують про експертизу чи будь-які перевірки проекту нормативно-правового акта [266, с. 514–515; 94].

Наявність другого та третього підходів у наукових джерелах свідчить про те, що у зв'язку із відсутністю комплексного наукового дослідження в цій галузі наукового знання немає уніфікованої термінології та загальновизнаної необхідності проведення цього виду діяльності.

Четвертий підхід полягає в застосуванні терміна «правова експертиза» до однієї зі стадій правотворчості, в межах якого відбувається дискусія з приводу визначення терміна «правова експертиза», її ролі і місця в процесі правотворчості.

Так, В. В. Степанян розглядає правову експертизу НПА в якості засобу вдосконалення правотворчої роботи в контексті явища правоутворення [261, с. 164–184]. В. І. Захарова також визначає правову експертизу як механізм контролю, з одного боку, і інструмент перешкоджання прийняттю некоректних, некомпетентних рішень з іншого боку [87, с. 7].

Р. К. Надєєв пропонує визначити правову експертизу як спеціальне дослідження, що проводиться для оцінки відповідності законопроекту Конституції, його сумісності із чинним законодавством та міжнародними договорами, що належним чином ратифіковані, та для встановлення рівня якості законопроекту з точки зору застосування правил законодавчої техніки [155, с. 34].

Під правовою експертизою А. А. Ейсман розуміє засіб створення доказової бази щодо правильності або неправильності тих або інших положень (тверджень) [288, с. 65].

М. А. Васильєв звужує поняття правової експертизи до функції апарату представницького органу, змістом якої є використання юридичних знань в роботі з проектами юридичних документів з метою недопущення суперечностей його положень [31, с. 7].

О. В. Бутенко визначає правову експертизу юридичних документів як самостійний етап правотворчого процесу, змістом якого є оцінювання суб'єктами проекту юридичного документа щодо ймовірності ефективного впливу його правових норм на суспільні правовідносини та досягнення відповідного соціального правового ефекту у випадку його прийняття [29, с. 144].

В. І. Червонюк виділяє правову експертизу законопроекту в окремий етап на стадії обговорення, змістом якого вчений розглядає залучення відповідного фахівця (фахівців) для роботи над проектом з метою його завершальної корекції та підготовки остаточної редакції [280, с. 386].

Досить широко до визначення поняття «правова експертиза» підходить Н. В. Ралдугін, який вважає, що правова експертиза – це проведення спеціалістом (групою спеціалістів або спеціальним закладом) дослідження конкретного предмета із використанням професійних знань у відповідній галузі, що завершується оформленням висновку, який містить результати такого дослідження та відповіді на поставлені питання [228, с. 6].

Суттєвий внесок у розуміння правової експертизи НПА зробив В. М. Литвин, який правову експертизу проекту закону характеризує як об'єктивне, повне дослідження законопроекту відповідно до предмета експертизи, виходячи із загальносуспільних, загальнодержавних інтересів, засад побудови правової системи; відповідності конституційному обов'язку держави щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини. В словнику

окремо визначається наукова правова експертиза закону, що становить окремий вид експертизи [84, с. 94–98].

Отже, в юридичній літературі проведення експертизи проектів НПА отримує своє визнання як необхідна умова підвищення якості правотворчої діяльності, розробляються методичні матеріали та на теоретичному рівні запроваджуються організаційні заходи щодо проведення експертиз проектів НПА [197, с. 145–151].

Якщо узагальнити думки учених, можна дійти висновку, що вони займають подібні позиції з приводу того, що правова експертиза нормативно-правових актів є або самостійною стадією процесу правотворчості, або окремим етапом однієї з його стадій.

У межах п'ятого підходу відображено сучасну тенденцію стосовно розгляду правової експертизи як складової правового моніторингу правотворчості та правозастосування [17; 76; 291, с. 265–270; 122, с. 31–44; 43, с. 42–56; 9].

Досліджуючи генезис наукової теорії вивчення правової експертизи НПА, можемо відмітити її розвиток насамперед в працях, присвячених проблемам правотворчості, в першу чергу законотворчості.

Крім наведених вище, варто згадати роботи А. С. Піголкіна «Підготовка проектів нормативних актів (Організація і методика)» (1968 р.), В. Б. Ісакова «Стадії підготовки проектів законів» (2000 р.), А. М. Ришелюка «Законотворчий процес в Україні» (2004 р.), Т.О. Дідича «Нормопроекування: питання теорії та методології» (2006 р.), (2009 р.), О. Л. Копиленка «Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення» (2010 р.) та інші.

В дисертаційних роботах Олійник А. С. «Організаційно-правові питання забезпечення законодавчої діяльності в Україні» (1998 р.), З. О. Погорелової «Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики» (2004 р.), О. В. Богачової «Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення» (2006 р.), Ю. М. Перерви «Законодавчий процес в Україні» (2009 р.), Л. М. Легіна «Законодавчий процес в Україні та його вдосконалення» (2009 р.),

О. Г. Мінкової «Експертне забезпечення правотворчості в Україні: теоретико-правова характеристика» (2016 р.) правова експертиза розглядається як стадія правотворчості.

З-поміж наукових здобутків, присвячених правовій експертизі НПА, слід виділити роботи Р. К. Надєєва «Правова експертиза законопроектів» (1998 р.), Н. В. Ралдугіна «Правова експертиза проектів федеральних законів» (2001 р.), І. С. Андрєєва «Системний підхід до поняття експертизи нормативного правового акта» (2001 р.), М. Г. Оношка «Юридична експертиза проекту нормативного правового акта в нормотворчому процесі» (2001 р.), М. А. Васильєва «Правова і лінгвістична експертиза проектів актів місцевого самоврядування» (2002 р.), Л. Ф. Апта «Теоретичні питання правової експертизи федеральних законів» (2008 р.), О. А. Короткової «Експертиза законопроектів і законодавчих актів: теоретико-правовий аспект» (2010 р.). В них правова експертиза НПА також виступає стадією процесу правотворчості.

Значний внесок у розвиток правової експертизи НПА зробили такі зарубіжні вчені як І. А. Закіров, Є. В. Журкіна, О-Д. С. Третьякова, В. Ю. Рогозін, які на дисертаційному рівні дослідили теоретико-організаційні питання правової експертизи в процесі правотворчості.

В Україні кандидат юридичних наук Т. О. Дідич в дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня к.ю.н. «Нормопроекування: теоретико-правовий аспект» (2006 р.) розглянув правову експертизу проектів НПА як необхідний фактор забезпечення результативності нормопроекування, проаналізувавши основний понятійний апарат, принципи, види, функції її проведення саме на етапі правотворчості. Позитивним здобутком роботи є початок наукової дискусії в Україні на дисертаційному рівні обговорення проблем правової експертизи проектів НПА.

Разом з тим В. О. Бутенко під керівництвом Т. О. Дідича продовжив розвиток теорії правової експертизи юридичних документів в дисертації «Феноменологічні, методологічні та практичні основи правової експертизи

юридичних документів» (2010 р.), яка продовжує і розвиває, в тому числі, теоретичні положення правової експертизи проектів НПА як стадії правотворчості.

В дисертаційній роботі О. Г. Мінкової «Експертне забезпечення правотворчості в Україні: теоретико-правова характеристика» розглянуто загальні засади проведення експертиз проектів нормативно-правових актів. Проблеми правової експертизи НПА О. Г. Мінкова розглядає поряд з іншими видами експертиз в сфері правотворчості в узагальненому вигляді.

Основна увага учених приділена розкриттю суті і особливостей експертної діяльності в сфері правотворчості, тому існує потреба у окремому дослідженні як питань правової експертизи чинних НПА, так і зв'язку правової експертизи НПА із правовим моніторингом, який відображений в працях Д. Б. Горохова «Правовий моніторинг: концепція і організація» (2007 р.), Ю. Г. Арзамасова, Я. Е. Наконечного «Моніторинг у правотворчості: теорія і методологія» (2009 р.), Ю. В. Градової «Моніторинг в аспекті законотворчості» (2011 р.), В. М. Косовича «Правовий моніторинг як засіб вдосконалення НПА України» (2012 р.).

У зв'язку із цим виокремимо дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Ю. В. Градової на тему: «Інститут правового моніторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект» (2012 р.), в якій вчений доводить, що правовий моніторинг проходить через усі стадії законотворчості, від збору інформації та спостереження за досліджуваним об'єктом і до проведення експертизи та оцінки законопроекту [45].

Проведений огляд наукової літератури дозволив зробити такі висновки: хронологія появи наукових праць вказує на те, що найбільш активно питання правової експертизи стали досліджуватись наприкінці ХХ ст.; в Україні відсутня спроба комплексного дослідження усіх питань правової експертизи НПА в контексті теорії правового моніторингу правотворчості та правозастосування.

Отже, узагальнюючи проведений аналіз праць філософів, юристів, лінгвістів починаючи з часів Античності (Сократ, Платон, Аристотель, Пліній, Цицерон, Юстиніан), Середньовіччя (Шарль Луї Монтеск'є, Ніколо Макіавеллі, Гуго Гроцій, Джон Локк), Нових часів (Ієремія Бентам, Френсіс Бекон, Рудольф фон Ієринг), відзначимо, що увага до експертизи як різновиду діяльності спеціаліста історично і логічно виникає після того як досить детально розроблено теорію того виду людської діяльності, результат якої і є предметом дослідження експерта, тобто дослідники теорії права ставили своїм завданням насамперед розробити основні засади правотворчості, юридичної техніки, мови нормотворчості.

Філософи з часів Античності приділяли багато уваги питанням, яким має бути закон за формою та змістом, що необхідно робити для його вдосконалення. Найбільше їх цікавили проблеми якості законів та вимоги юридичної техніки. Тобто можна констатувати, що в центрі уваги ще не була процедура перевірки закону на відповідність необхідним вимогам, що є змістом цього виду діяльності, а питання про таку перевірку постає перед науковцями через багато століть, коли було створено необхідні передумови.

Слід відмітити, що експертиза у сфері правотворчості має тісний зв'язок із розвитком юридичної техніки, здобутки якої використовуються експертами в своїй діяльності.

Значення досліджень часів Античності, Середньовіччя полягає, зокрема, в тому, що вони заклали підґрунтя теорії правотворчості, після чого були розроблені поняття стадій, одна з яких отримала назву «правова експертиза».

Заслуговує на увагу позиція І. Бентама щодо пошуку шляхів усунення недоліків законодавства, до яких він відніс додаткову перевірку проекту закону, яка в подальшому отримала назву правова експертиза НПА.

В працях мислителів Нових часів вперше сформульовано погляди на необхідність застосування перевірки спеціалістами проектів законів як одного з різновидів засобів вдосконалення законодавчої діяльності.

Ці погляди отримали своє продовження на початку ХХ ст. в працях М. М. Сперанського та Е. М. Трубецького і найбільший їх розвиток відмічається за радянських часів, коли досить інтенсивно відбувалась розробка теорії правотворчості в цілому (А. С. Піголкін, А. В. Васильєв, Д. А. Ковачев, Р. О. Халфіна, Д. А. Керімов, А. Г. Гузнов, А. А. Кененов, Т. Е. Рождественська та багато інших).

Відтак як було розроблено рекомендації щодо створення якісних законів у вигляді правил юридичної техніки та після ускладнення процесу правотворчості в демократичних державах, виникла потреба у створенні додаткової стадії процесу правотворчості, яка згодом отримала назву «правова експертиза НПА».

На початку ХХІ ст. із розвитком теорії правового моніторингу правову експертизу НПА розглядають як її складову.

Підсумовуючи та узагальнюючи різні підходи в науковій літературі стосовно правової експертизи НПА, можна відмітити як ігнорування окремими науковцями цього правового явища, розгляд його лише в контексті правотворчості, так і інноваційні погляди на цей правовий феномен в аспекті правового моніторингу.

Усе вищевикладене дає підстави зробити висновок про те, що концепція правової експертизи НПА розвивалась еволюційно. Підходи мислителів виокремлювали питання якості законодавства, визначали та класифікували недоліки актів законодавства, пропонували створення спеціальних комісій або інших інституцій з перевірки таких проектів, започатковували основи юридичної техніки, вимоги до мови нормативно-правового акта, розробили теорію правотворчості з виокремленням стадій, до числа яких почали відносити і правову експертизу НПА, і нарешті створили нове вчення про правовий моніторинг правотворчості та правозастосування, до складу якого віднесли правову експертизу НПА.



### **1.3. Методологія наукових досліджень правової експертизи нормативно-правових актів в Україні**

Однією з найбільш важливих і складних проблем науки в постнекласичній фазі свого розвитку, і юридичної науки зокрема, є проблема методології, яка охоплює різні аспекти пізнавального процесу і виступає предметом наукового пошуку учених різних галузей знань.

Характеризуючи стан розвитку методології юридичної науки, варто звернутись до поглядів М. С. Кельмана, який відзначає, що розробка методології сучасного правознавства поступово відходить від часів методологічної кризи, властивої посттоталітарному суспільству, ознаками якої є підміна наукових методів політичними гаслами та ідеологемами, що перешкоджало розвитку правової науки в умовах світоглядного плюралізму. Одним з основних завдань сучасної юридичної науки вчений відмічає подолання цієї кризи і розробку системного і логічного вчення про методологію, а отже, методологія правознавства знаходиться у активному відкритому пошуку нових засобів пізнання [95, с. 34–35].

Науковці справедливо вважають, що з метою захисту прав людини і громадянина існує необхідність у науковому дослідженні засад нормотворчої та правозастосовної діяльності, зокрема в частині розробки методів, які можуть сприяти досягненню цієї мети [48, с. 21–28].

Можна стверджувати, що без використання сучасних теоретико-методологічних підходів до вивчення проблем правової експертизи НПА їх дослідження виявляється неможливим. Тому важливим є обґрунтований вибір методів дослідження феномена правової експертизи НПА з урахуванням сучасних методологічних підходів, що дозволить забезпечити науковість дослідження, його відповідність таким ознакам наукового знання як теоретичне відображення дійсності, пошук нового знання, наявність проаналізованого та систематизованого достовірного знання, узагальненого до рівня вираження у

ньому суттєвих зв'язків пізнаваної предметної галузі, задоволення певної соціальної потреби тощо [247, с. 22–23].

За допомогою методології маємо змогу правильно визначити місце правової експертизи НПА у динамічних і складних процесах правотворчості, а так само її вплив на вдосконалення процесів правореалізації.

Аналіз методології дослідження правової експертизи НПА проводимо з урахуванням поглядів С. С. Сливки, який вважає, що методологія вивчення будь-якого правового явища має охоплювати не лише методи, за допомогою яких розкривається сутність явища, а також і методику його реалізації [254, с. 9–11].

У сучасній теорії права методологія розуміється як теоретична основа та способи організації пізнавального процесу, що характеризують пізнання з огляду його загальних форм, можливостей пізнавальних засобів та механізмів, які зумовлюють логічну послідовність наукового дослідження [78, с. 25].

На думку О. Ф. Скакун, за своєю сутністю поняття «методологія» становить комплекс способів, логічних прийомів та принципів пізнання закономірностей [252, с. 52].

Методологію як вчення, цілісну теорію з поняттями й категоріями, світогляд, через призму яких і здійснюється пізнання з допомогою методів у відповідності з технологією їх застосування – методикою розглядає М. В. Костицький [125, с. 6]. У цьому визначенні автор наводить співвідношення понять «метод», «методика», «методологія», правильне розуміння якого необхідне для розкриття окресленої проблеми.

В основу характеристики методології дослідження проблем правової експертизи НПА покладено обґрунтовану систему методів пізнання цього правового феномена, які є предметом нашого подальшого дослідження. Обираючи методи наукового дослідження феномену правової експертизи НПА, ми виходили з принципів вчення про методологію правознавства, на які звертає увагу М. С. Кельман, зокрема з того, що вона ґрунтується на діяльнісному підході, не обмежується аналізом лише раціонально обраних,

усвідомлених наукових засобів та, виходячи за межі наукового правового пізнання, обіймає миследіяльнісно увесь соціокультурний світ права у його багатоманітності [95, с. 39].

Вважаємо, що розкривати методологію наукових досліджень слід шляхом аналізу наукових підходів, окремих методів, які дозволяють визначити найбільш суттєві характеристики правової експертизи НПА, виокремити структурні елементи, вказати на способи та шляхи найбільш ефективної її організації та проведення. В основу методики проведення експертизи покладено наукові знання, особливості об'єкта експертизи, досвід вирішення практичних завдань [290, с. 224].

Структурна організація методології правознавства на підставі аналізу наукових джерел представлена у вигляді чотирьох рівнів (філософського, загальнонаукового, спеціально-наукового та конкретно-наукового), при чому аналіз на кожному з них вирізняється своїм спрямуванням, функціями, змістом та результатами [95, с. 39, 43] або трьох рівнів (філософський, загальнонауковий та спеціально-юридичний) [277, с. 25]. Дослідження правової експертизи НПА вимагає використання всіх зазначених рівнів методології, позаяк саме комплексний підхід дозволить розкрити основні характеристики цього феномену.

Дослідження методологічної бази правової експертизи НПА слід проводити також з урахуванням таких методологічних підходів сучасного правознавства як природно-правовий, позитивістський, діяльнісний та соціологічний.

Природно-правовий підхід спрямований на виконання критичної функції стосовно «закону», при виконанні якої перевіряються правові та державні відносини на відповідність їх власної сутності і сенсу з метою легітимації та обмеження права і держави [277, с. 31]. Використання цього підходу дозволяє при проведенні правової експертизи НПА не лише порівнювати об'єкт експертизи з певним еталоном і фіксувати випадки відхилення, а й перейти на новий критичний рівень у пошуку справедливості. У філософії права таким

критерієм називають людський імператив досягнення ідеального гармонійного стану, заснованого на засадах вищої справедливості [277, с. 31]. Зазначений підхід дозволив виділити такий новий вид правової експертизи нормативно-правових актів як природно-правова експертиза законів (їх проектів). Зокрема, Н. В. Конева доводить, що саме природні права людини стають умовою визначення правового закону [109, с. 95], а верховенство правового закону виступає необхідною умовою верховенства права [110, с. 136].

З огляду на це особливу увагу заслуговує думка Е. Дюркгейма про те, що право утворюється в глибинах суспільства, а законодавець лише освячує процес, який здійснився без нього [72, с. 196].

Послідовник цієї концепції О. М. Костенко зауважує, що не існує «природного права» і «позитивного права» як двох феноменів, що протистоять один одному, а є один феномен – право, що має два невіддільних один від одного аспекти: «природний» і «позитивний», що виключає протиставлення права й законодавства. В цьому контексті він визначає право як інститут забезпечення соціального порядку, сприятливого для природного існування людей у суспільстві, заснований на законах природи, яким надана форма нормативно-правових актів [124, с. 59].

Основною вимогою до створення досконалого законодавства прибічники теорії природного права називають якомога повніше відображення законів природного права [124, с. 79].

Отже, слушною видається думка О. М. Костенка про те, що це призведе до вирішення багатьох проблем праворозуміння і правореалізації, оскільки для людини буде природним брати участь в реалізації такого нормативно-правового акта [124, с. 43]. В іншому випадку, за термінологією О. М. Костенка, в нормативно-правовому акті буде відображена сваволя у вигляді діяння, що порушує закони соціальної природи. Термін «сваволя» використовується Конституційним Судом України у рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 [234].

М. І. Козюбра відзначає, що, як свідчить історичний досвід, писаний закон не завжди ставав гарантією від державного свавілля [105], що підкреслює необхідність розробки гарантій захисту від державного свавілля, однією з яких є правова експертиза НПА.

Позитивістський підхід залишається переважаючим при дослідженні правової експертизи НПА, оскільки дозволяє зосередитись на таких ознаках як чіткість, визначеність положень, орієнтація на юридичну практику, цінність правового порядку, орієнтація на законослухняну поведінку [277, с. 29] при дослідженні юридичного критерію якості НПА, визначенні предмета правової експертизи НПА тощо. Водночас не варто абсолютизувати цей підхід через наявність його істотних обмежень, які не дозволяють протистояти повною мірою державному свавіллю і можуть перешкоджати побудові правової держави. При формуванні методології дослідження правової експертизи НПА ми відмовились від державно-центристських (легістських) методологічних позицій, коли, як справедливо відмічає М. В. Костицький, держава розглядається первинною по відношенню до права, що робить право залежним від держави і ототожнює його із законом, а держава ставиться вище не лише за таке «право», а й за громадянське суспільство [126]. Виходячи з наведених положень, правова експертиза НПА може набути нового змісту, пов'язаного з перевіркою НПА на відповідність нормам права, джерелом і творцем якого є український народ, і які зберігаються у людській правосвідомості, виступають базою для законотворення. Відповідно неправовий закон не може бути законом. [126].

Діяльнісний підхід як гармонійна сукупність установок, прийомів, ансамбль методів, серед яких метод діяльності вважається провідним, дозволяє обґрунтувати як необхідність проведення правової експертизи чинних НПА у зв'язку із прийняттям нових НПА, виділення необхідних для цього критеріїв, так і розкриття особливостей такої експертизи як окремого виду експертної діяльності, виділення алгоритму проведення, внутрішньої логічної схеми діяльності [53, с. 163, 166].

Соціологічний підхід набуває особливої актуальності при вивченні ефективності правових норм, проведенні правової експертизи чинних НПА з урахуванням оцінки як позитивних, так і негативних наслідків реалізації нормативно-правового акта в сучасних умовах із визначенням можливої альтернативи правового регулювання конкретних суспільних відносин з урахуванням судової практики. При проведенні правової експертизи проектів НПА вказаний підхід допомагає оцінити потребу суспільства у запропонованому у проекті правовому регулюванні з урахуванням обраних юридичних засобів.

Наукові підходи до розкриття юридичної діяльності пропонують С. Д. Гусарєв та О. Д. Тихомиров, які виділяють історико-правовий підхід (застосовується в роботі при дослідженні генезису правової експертизи НПА), герменевтичний підхід (використовується як при тлумаченні законодавства, що регулює проведення правової експертизи НПА, так і при визначенні методики та стадій проведення правової експертизи), аксіологічний та гуманістичний підходи (дозволили визначити роль та значення правової експертизи НПА, виходячи з визнання людини найвищою соціальною цінністю), інформаційний підхід (покладений в основу роботи з науковими джерелами) [55, с. 78–79].

Видається перспективним застосовувати до проблем правової експертизи НПА такий метадисциплінарний напрям як синергетика, який дозволяє вважати правову експертизу НПА важливим елементом системи самоорганізації законодавства – складноорганізованого правового явища, яке прагне до самозбереження. Це, в свою чергу, підкреслює роль та значимість правової експертизи НПА в умовах збереження стабільності і порядку у законодавстві [136]. Синергетика дозволяє в процесі визначення потенційної ефективності проекту НПА закласти фундамент такої діяльності і виходити не з гіпотези, що досвід минулого є достатнім для передбачення майбутнього, а враховувати високу ступінь непередбачуваності майбутнього як суті людських вчинків [161, с. 277]. В цілому значення синергетики для юридичної науки в цілому і теорії правової експертизи НПА полягає у тому, що вона допомагає у побудові

таких форм суспільного життя, в основі яких лежать гармонійні зв'язки як між людьми, так і між людством і природою [136, с. 37].

Отже, ми поділяємо позицію науковців, що відстоюють плюралізм методологічних підходів в юридичній науці, який дозволяє дослідити правові явища в усій їх багатогранності [53, с. 161].

Філософський рівень методології представлений таким найбільш відомим методом як діалектичний. Діалектичний метод заснований на тому, що поняття, категорії й інші форми мислення мають ознаки гнучкості, рухливості, взаємозалежності, щоб правильно відобразити реальну дійсність, що розвивається, а найважливішим принципом діалектики В. В. Сергієнко називає історизм (розгляд предмета в його розвитку, саморусі, зміні). Діалектичний метод дозволяє досліджувати навколишній світ як єдине ціле, визначену систему, де кожне явище нерозривно пов'язане з іншими явищами, що постійно взаємодіють один з одним. Отже, правильне уявлення про певне явище, річ можливе лише в тому випадку, якщо досліджена вся сукупність внутрішніх і зовнішніх сторін, зв'язків, відношень тощо [247, с. 67]. Діалектичний метод застосовується при розгляді предмета дослідження для виявлення зв'язків між правовою експертизою НПА та правовим моніторингом, правотворчістю, між стадіями та підстадіями правової експертизи НПА, аналізі динаміки її становлення та розвитку.

На загальнонауковий метод вказують О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко, коли зазначають, що під час досліджень державно-правової дійсності варто застосовувати багатоваріантний підхід до вирішення проблемних питань, використовувати сучасні методи наукового пізнання [268, с. 51].

Одним із методів дослідження правової експертизи НПА є системно-структурний метод, в основу якого покладено тезу про те, що об'єкти, які мають різну природу, об'єднує те, що вони являють собою складну організовану систему [96, с. 206]. При його використанні важливо враховувати системні принципи: багатокомпонентність системи; її цілісність; взаємну залежність кожного елемента від іншого; залежність поведінки системи від

поведінки її окремих елементів; чинників середовища, під впливом яких система виявляє і може змінювати властивості; ієрархія системи [247, с. 81].

Системний підхід при дослідженні правової експертизи НПА заснований на тому, що юридичні науки займаються вивченням та дослідженням основ функціонування правової системи в цілому та її підсистем з точки зору різних характеристик, що дозволяє стосовно дослідження правових явищ розкрити внутрішню єдність, органічний взаємозв'язок і гармонійну взаємодію його складових [97, с. 270–287].

Враховуючи підхід, запропонований І. С. Андрєєвим [4, с. 53], можна виділити такі складові дослідження правової експертизи НПА:

- 1) структура системи правової експертизи із визначенням зв'язків та відносин між складовими системи;
- 2) мета та завдання правової експертизи загалом, завдання кожного з структурних елементів, опис їх властивостей;
- 3) опис зовнішніх зв'язків з іншими системами (правового моніторингу, правотворчості тощо);
- 4) закономірності функціонування системи.

Компоненти системи правової експертизи НПА є похідними від структурних елементів змісту юридичної практики, до яких М. І. Кагадій відносить: суб'єктів юридичної практики та її учасників; об'єкти правових дій; завдання, мету, функції, способи та результати юридичної практики; внутрішню організацію юридичної практики (процесуальне провадження, стадії, процедури та режими); зовнішню форму юридичної практики; внутрішні та зовнішні зв'язки [93, с. 12–13].

Отже, застосувавши системний підхід до правової експертизи НПА, можна виділити такі компоненти цього явища як підсистеми правової системи, що виконує контрольну функцію в системі соціальних відносин [4, с. 53] і виду юридичної практики: об'єкт правової експертизи; її мета; завдання; види; предмет правової експертизи, які розкриваються в підрозділі 2.1.



При застосуванні системно-структурного методу експертом встановлюються зв'язки об'єкта експертизи з актами різної юридичної сили, починаючи з більшої, виявляються можливі суперечності, неузгодженості, формулюються рекомендації щодо їх усунення.

Формально-логічний метод дозволяє визначити зміст понять правової експертизи НПА, провести аналіз норм, що регулюють цей вид експертизи. Зокрема, при визначенні понять роботи застосовуються закони формальної логіки.

Зовнішні аспекти об'єкта експертизи досліджуються за допомогою формально-логічного методу, який дозволяє перевірити дотримання правотворцем вимог юридичної техніки при його створенні.

До завдань формально-логічного методу відносять досягнення внутрішньої несуперечливості закону, ясності і відповідності визначень, простоти і зручності реалізації акта [196, с. 88], він дозволяє виявити логічні помилки, які зводяться до порушення логічних законів: закону тотожності (неспіврозмірність визначення і поняття, що визначається, визначення невідомого через невідоме, тавтологія), закону суперечності, закону виключення третього і закону достатньої обґрунтованості [196, с. 88]. Прикладом логічної помилки, як відзначає В. М. Косович, є зазначення у частині 14.1.79 ст. 14 Податкового кодексу України норми, відповідно до якої визначено, що значні запаси корисних копалин – запаси корисних копалин, розмір яких перевищує незначні запаси корисних копалин. Отже, має місце визначення невідомого через невідоме [120, с. 19].

Дефекти, виявлені за допомогою системно-структурного та формально-логічного методів можуть бути підставою для складання експертами негативного висновку.

Структурно-функціональний метод дослідження дозволив виокремити стадії, підстадії, функції проведення правової експертизи НПА.

Формування уявлення про еволюцію феномену правової експертизи НПА забезпечив історичний метод, за його допомогою дисертант отримав

можливість розкрити генезу наукових поглядів на сутність та природу правової експертизи НПА з виокремленням відповідних підходів.

На нашу думку, використання в напрямку вдосконалення правової експертизи НПА позитивного досвіду зарубіжних країн потребує активного використання порівняльно-правового методу та прогностичного методу з урахуванням особливостей української правової системи.

В основу порівняльно-правового методу проведення правової експертизи НПА покладено зростаючу тенденцію до уніфікації національних законодавств, він дозволяє порівнювати норми об'єкта експертизи із аналогічними або подібними нормами законодавства зарубіжних країн, бажано з урахуванням досвіду їх реалізації і повною мірою застосовується правотворцем. Варто зауважити, що використання цього методу має свої обмеження, пов'язані із специфікою правового регулювання, суспільного та державного ладу іншої держави, досвід якої може бути автоматично, без застережень, запозичено до національного законодавства. Експерт, у свою чергу, за результатами його застосування може лише запропонувати рекомендації.

Аналогічні наслідки у вигляді рекомендацій експерта має конкретно-історичний метод, зміст якого полягає у дослідженні історичного досвіду правового регулювання тих самих або аналогічних суспільних відносин, які регулює об'єкт експертизи. Вважаємо, що цей метод буде більш ефективним у випадках, коли об'єктом експертизи є чинний нормативно-правовий акт, і експерт може порівняти результати реалізації цього об'єкта із результатами реалізації вже нечинних НПА у подібній сфері правового регулювання.

Наступним методом правової експертизи НПА є юридичне прогнозування, яке в науці розглядається як наукове передбачення можливих станів досліджуваного об'єкта в майбутньому, вирішення назріваючих проблем [5, с. 15]. Юридичне прогнозування експерт застосовує при формуванні рекомендацій щодо необхідності прийняття нових НПА на виконання приписів об'єкта експертизи, а також щодо можливих наслідків його дії.

Основними аспектами, які впливають на вибір підходів до визначення ефективності законодавства, що мають тісний зв'язок із вирішенням проблеми місця та ролі правової експертизи НПА в юридичній науці, називають перспективну оцінку, під час якої здійснюється аналіз можливостей і потенційних впливів закону до моменту його прийняття та ретроспективну оцінку, завданням якої є аналіз фактичного впливу закону після введення його в дію [101, с. 58].

Метод правового моделювання дозволив побудувати модель проведення правової експертизи законів та підзаконних НПА. Як метод проведення правової експертизи цей метод дає змогу побудувати теоретичну модель можливої дії нормативно-правового акта й підготувати для замовника експертизи рекомендації комплексного характеру.

Соціологічний метод Т. О. Дідич зазначає як один з методів проведення правової експертизи [68, с. 15]. На нашу думку, соціологічний аналіз проекту нормативно-правового акта є необхідним, але не в рамках правової експертизи. Для проведення соціологічного аналізу потрібні спеціальні фахові знання, тому пропонуємо його зробити або як окремий вид експертизи, або залучити соціолога до групи експертів з проведення правової експертизи і проводити комплексну соціологічно-правову експертизу.

Герменевтичний метод дослідження, який базується на сукупності прийомів та засобів тлумачення юридичних текстів, виступає одним з ключових в роботі експерта, позаяк він дозволяє пояснити значення різних нормативно-правових форм і їх джерел з метою узгодження нормативних документів для вирішення нових юридичних казусів [184].

На особливій важливості цього методу для проведення правової експертизи наголошує фахівець у сфері кримінально-правової герменевтики З. А. Загинеї [80, с. 28].

Прикладом використання герменевтичного методу можна назвати невідповідність у ст. 2 КПК України, яку відмітив В. М. Косович. Вчений звернув увагу на те, що законодавець, визначаючи завдання кримінального

провадження, використав термін «швидке розслідування та судовий розгляд», маючи на увазі необхідність дотримання розумних строків у контексті п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав та основоположних свобод і виходячи з практики Європейського суду з прав людини, однак зміст цього терміна не відповідає змісту терміна «судовий розгляд упродовж розумного строку» [120, с. 23].

Існує необхідність створення з метою уніфікації визначення терміна, його однакового сприйняття та тлумачення правовий тезаурус на основі логічного правила про те, що одні й ті самі поняття мають використовуватися в одному й тому самому розумінні (на прикладі термінів «близькі», «близькі родичі», які використовуються як в КК України, так і в КПК України), в результаті кожен термін в нормативно-правовому акті, виконуючи певну функцію, спрямовану на найбільш точне відображення певного поняття, несе смислове навантаження, від чого залежить якість нормативно-правового акта та стабільність його існування.

Вважаємо, що розроблений та затверджений в якості стандарту правовий тезаурус має бути «живим», тобто постійно доповнюватись та оновлюватись. Для цього необхідно визначити державну наукову установу, яка буде займатися веденням тезаурусу та моніторингом необхідності і внесенням змін до нього, причому у випадку, коли зміст певного нормативно-правового акта вимагатиме використання іншого, ніж передбачений у тезаурусі, значення певного терміна, про це необхідно зазначати у відповідній нормі акта і наводити відповідне визначення.

Відповідно при проведенні правової експертизи експерт користуватиметься єдиним джерелом термінів в якості еталону при аналізі проектів НПА.

Щодо не власне юридичних понять, які є родовими для декількох НПА, було б доцільно встановити правило, за яким стандартне визначення поняття встановлювалось таким чином:

– в нормативно-правовому акті вищої юридичної сили серед декількох НПА, які регулюють подібні правовідносини;

– в нормативно-правовому акті, що виданий першим.

Уваги експертів потребує використання таких прикладних методів проведення експертизи як термінологічний, фактографічний, змістовний пошук, що дозволяють здійснити контроль понятійної бази об'єкта експертизи, виявити чинні правові приписи, що суперечать нормам об'єкта експертизи [163, с. 205].

За допомогою методології маємо змогу правильно визначити роль та місце правової експертизи НПА у динамічних і складних процесах правотворчості, виявити об'єктивні закономірності її розвитку, визначити її елементний склад.

До загальних методів дослідження правової експертизи НПА слід віднести методи порівняння, синергетичний, системно-структурний, історичний, прогностичний, узагальнення, синтез, аналіз тощо.

До спеціальних методів наукового пошуку у вказаній сфері відносимо формально-юридичний, догматичний, порівняльно-правовий та інші методи.

Вважаємо, що використання вказаних методів у своїй сукупності дозволяє досягти поставленої перед дослідником мети щодо з'ясування теоретико-практичних засад організації та функціонування правової експертизи НПА. Водночас відмічаємо, що наведений перелік методів нами не розглядається як вичерпний через перманентний розвиток сучасної методології правознавства.

Аналіз проблеми методів проведення правової експертизи НПА дозволив виділити: порівняльно-правовий, конкретно-історичний, системно-структурний, формально-логічний, соціологічний методи, метод моделювання, герменевтичний метод, метод узагальнення (застосовується при складанні підсумкової частини експертного висновку), метод юридичного прогнозування.

Перехід від методологічного монізму до світоглядно-методологічного плюралізму, усвідомлення обмеженості використання однієї методології відбивається на розвитку всіх державно-правових явищ, що проявляється в поєднанні вже розроблених усталених методологічних підходів (юридичний позитивізм) та методологічних підходів сучасного правознавства (природно-правовий, соціологічно-правовий, діяльнісний, герменевтичний, історико-

правовий, аксіологічний, інформаційний тощо) і дозволяє здійснити різнобічну характеристику феномену правової експертизи НПА.

Характеризуючи методологію наукових досліджень правової експертизи НПА, потрібно відмітити розгалуженість підходів до визначення правової експертизи, її місця і ролі в правотворчості, пов'язану з тим, що цей напрям наукового пізнання виник порівняно нещодавно і перебуває в стадії активного наукового пошуку.

### **Висновки до розділу 1**

Резюмуючи результати першого розділу дисертаційної роботи, слід акцентувати увагу на таких принципових положеннях.

Автор обґрунтовує підхід до вирішення проблеми місця правової експертизи НПА відповідно до якого правова експертиза НПА виступає складовою правового моніторингу правотворчості та правореалізації (її об'єктами є проекти та чинні НПА) як вид моніторингової експертизи, що не виключає можливості її проведення поза межами правового моніторингу (наукова правова експертиза). Вказаний підхід дозволяє віднести до об'єктів правової експертизи не лише проекти НПА, а й чинні НПА, що дозволяє комплексно підійти до питання забезпечення якості та стабільності законодавства, виявити прогалини правового регулювання, юридичні колізії, оцінити ступінь досягнення мети правового регулювання.

На підставі узагальнення ознак понять «експертиза», «правова експертиза», визначено категорію «правова експертиза НПА» як діяльність, яку здійснюють незалежні фахівці в галузі правознавства з метою оцінки НПА на предмет їх відповідності визначеному юридичному критерію якості, результатом якої є обґрунтований експертний висновок відповідно до поставлених завдань.

Виокремлено специфічні ознаки правової експертизи НПА: суб'єктний склад, особливість предмета експертизи, сфера діяльності, наслідки.

Узагальнено соціологічно-позитивістський, нормативно-позитивістський, комплексний, природно-правовий підходи до визначення поняття «юридичний критерій якості», на відповідність якому здійснюється правова експертиза НПА і виокремлено складові, які їх об'єднують (дотримання процедури прийняття, правил юридичної техніки, вимоги щодо узгодженості НПА, його відповідності досягненням науки та юридичної практики, здатності досягати соціального компромісу).

Визначено співвідношення понять «правова експертиза НПА» та «правова експертиза проектів НПА» як загальне та часткове.

Встановленим є те, що принципи організації та проведення правової експертизи НПА співвідносяться з принципами експертної діяльності як загальне і особливе і можуть бути визначені як система об'єктивно обумовлених, пов'язаних основних положень, що вказують на сутність, побудову та зміст дослідження чинних НПА та їх проектів, які забезпечують досягнення цілей та поставлених перед правовою експертизою завдань та визначають сутність, характерні ознаки, спрямованість цієї діяльності.

Класифікуючи принципи правової експертизи НПА за критерієм сфери застосування виокремлено принципи, які поширюються на всю експертну діяльність, на експертизу законодавства та принципи, які застосовуються саме в правовій експертизі НПА.

Автор вважає, що зміст поняття «функції правової експертизи НПА» є ширшим за запропоноване науковцями і становить напрями діяльності із забезпечення якості законодавства шляхом проведення експертного дослідження НПА з метою усунення їх невідповідності визначеному юридичному критерію якості.

На підставі узагальнень наукових положень виокремлено загальні (діагностична, інформаційна, аналітична, аргументаційна) та спеціальні (порівняльна, корегувальна, превентивно-захисна, прогностична) функції. Загальні функції властиві експертизі як родовому поняттю, а спеціальні виступають напрями діяльності правової експертизи НПА.

Сформульовано моделі проведення правової експертизи підзаконних НПА (проекту підзаконного НПА, чинного підзаконного НПА) та законів (перевірка концепції, законопроекту, закону).

Проаналізовано та узагальнено генезис становлення наукової думки щодо правової експертизи НПА. Зародження поглядів щодо необхідності вдосконалення законодавства, розробки критеріїв якісного закону відбулось у працях філософів часів Стародавнього Китаю, Античності, Римської Імперії, цей період характеризується пошуком вимог до правотворчої діяльності, шляхів вдосконалення законодавства, оскільки із створенням складної системи законодавства виникає потреба у її удосконаленні, у виробленні правил правотворчості і механізму їх дотримання.

Подальший розвиток поглядів, які створили передумови виникнення правової експертизи НПА, охоплює часи Середньовіччя, Нових часів, період XVIII– XIX ст., коли проводилась розробка критеріїв перевірки НПА на відповідність необхідним вимогам (доступність закону для розуміння кожною особою, вимоги до стилю НПА, причинно-наслідковий зв'язок між формою викладення норми права і її подальшою реалізацією тощо).

Свій розвиток теорія правової експертизи НПА отримала за радянських часів (друга половина XX ст.), коли в системі правотворчості виділилась окрема стадія – правова експертиза проектів НПА.

Із розвитком теорії правового моніторингу правова експертиза НПА (як проектів, так і чинних документів) розглядається як складова правового моніторингу. Автором виокремлено п'ять підходів науковців щодо ролі правової експертизи НПА у процесі правотворчості.

Проведений огляд наукових джерел дозволив охарактеризувати сучасний стан наукового доробку в сфері правової експертизи НПА таким чином:

- кількість праць свідчить про обмежений інтерес до вказаної проблематики;
- хронологія появи праць дозволяє констатувати, що до кола уваги науковців правова експертиза НПА входить лише наприкінці XX ст.;



- в Україні відсутня спроба комплексного дослідження усіх питань правової експертизи НПА у зв'язку із розвитком теорії правового моніторингу.

Методологію дослідження правової експертизи НПА визначено виходячи із аналізу таких рівнів методології як філософський, загальнонауковий, спеціально-науковий та конкретно-науковий.

Враховано такі підходи як природно-правовий, позитивістський, діяльнісний, соціологічний, історико-правовий, герменевтичний, гуманістичний, інформаційний, системний.

Охарактеризовано та доповнено методику проведення правової експертизи НПА, виходячи з філософської, загальнонаукової та конкретно-наукової методології, яка охоплює порівняльно-правовий, конкретно-історичний, системно-структурний, формально-юридичний методи, метод моделювання, герменевтичний метод та метод узагальнення.

## РОЗДІЛ 2

### ЗМІСТ І ПРОЦЕДУРА ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

#### **2.1. Зміст компонентів правової експертизи нормативно-правових актів**

На виконання завдань дисертаційного дослідження необхідно розкрити компоненти правової експертизи НПА як багатогранного феномена. Використовуючи системний підхід, ми виділили такі компоненти як види, предмет, об'єкт, мета і завдання, кожен з яких потребує окремого дослідження.

Теоретичне значення класифікації полягає в тому, що вона дає змогу зробити систематизацію предмета вивчення експертизи та виокремити юридично значущі ознаки кожного виду.

Аналіз підходів до класифікації видів правової експертизи НПА свідчить про те, що загалом науковці мають спільні погляди в цьому напрямку і походження видів правової експертизи можна простежити від видів наукової експертизи, теоретична розробка яких історично була проведена раніше і втілена в Законі України «Про наукову і науково-технічну експертизу».

Узагальнюючи точки зору різних науковців, а також позицію Міністерства юстиції України, вважаємо за доцільне виділити такі критерії класифікації правових експертиз: залежно від суб'єктів її проведення, об'єктів експертизи, особливостей предмету експертизи, стадій правотворчості, підстав проведення тощо [141; 65, с. 133–134; 49, с. 34].

Розглянемо ці класифікації та сформовані в їх результаті різновиди правових експертиз НПА більш детально.

Декілька класифікацій побудовано на критеріях, пов'язаних із суб'єктами правової експертизи НПА.

Так, залежно від кількості експертів, які беруть участь в експертизі, вона може бути одноосібною або колегіальною [141]. Проблем щодо цієї класифікації у юридичній науці в силу її однозначності, як правило, не виникає.

Причому одноосібна експертиза має як певні недоліки, так і переваги. До недоліків можна віднести ймовірність суб'єктивізму, як перевагу можна назвати економію часу.

Колегіальна експертиза передбачає проведення її групою кваліфікованих фахівців. Вважаємо за доцільне залучати до групи експертів юристів, різних за спеціалізацією та досвідом роботи. На нашу думку, склад робочої групи можна формувати як із представників теоретичної правової науки, так і з спеціалістів-практиків для забезпечення розгляду якомога ширшого кола питань.

Зазначимо, що колегіальна правова експертиза дає змогу забезпечити більш усебічну та об'єктивну оцінку нормативно-правового акта, але під час її проведення можуть виникати труднощі, пов'язані з формулюванням єдиної думки експертів [141].

Суб'єктами, які виступають замовниками експертизи, є органи влади, організації, громадяни. Відповідно експертиза може бути офіційною або неофіційною.

Н. В. Ралдугін визначає офіційну експертизу як таку, що проводиться за рішенням суб'єкта, до повноважень якого входить прийняття рішення про призначення експертизи чи про направлення законопроекту на експертизу [228, с. 13]. Вважаємо, що офіційною за ознакою суб'єкта, який її ініціює, слід вважати експертизу, яка розпочинається за зверненням органу влади. Офіційна експертиза може бути як обов'язковою, так і необов'язковою, за критерієм, визначеним у законодавстві. Пропонуємо обов'язкову офіційну експертизу проводити щодо усіх концепцій законів, проектів НПА та чинних НПА в межах правового моніторингу правотворчості та правореалізації.

Перелік суб'єктів правотворчості, проекти НПА яких підлягають обов'язковій офіційній експертизі, має бути встановлений законом. Відповідно ці два види експертизи повинні розрізнятися за суб'єктами її проведення та

юридичною силою висновків експертизи. Так, обов'язковою офіційною експертизою слід вважати правову експертизу проектів НПА, чинних НПА під час проведення правового моніторингу. Неофіційною може бути правова експертиза за ініціативи організацій або окремих громадян.

За суб'єктами проведення правової експертизи щодо проектів НПА чинного національного та європейського законодавства В. Коростей виділяє два види правової експертизи: внутрішня і зовнішня [117, с. 123].

Залежно від місця проведення правової експертизи виділяють національну (проводиться експертами України) та наднаціональну експертизи.

Різновидом наднаціональної експертизи можна назвати міжнародну експертизу, яка проводиться на підставі звернення уповноваженого органу до міжнародних організацій, наприклад до Венеціанської комісії (Комісія Ради Європи «За демократію через право»).

Як окремий вид правової експертизи за цим критерієм можна виділити експертизу, яку проводять із залученням фахівців міжнародних організацій або зарубіжних країн. На особливому значенні такої експертизи наголошують В. Ф. Опришко та І. Ю. Онопчук [174, с. 42].

За підставами проведення правову експертизу науковці поділяють на попередню, первинну, повторну, додаткову та контрольну [141].

Як стверджує Ю. Мірошніченко в проекті Закону України «Про нормативно-правові акти», попередню правову експертизу слід проводити юридичними службами суб'єктів нормотворення [226].

В свою чергу, з підстав, наведених вище, пропонуємо попередню експертизу не виділяти як окремий вид.

Первинну експертизу, на нашу думку, слід вважати основним видом правової експертизи, яка передбачає здійснення вперше всіх необхідних заходів у процесі підготовки обґрунтованого висновку щодо об'єкта експертизи, які передаються замовникам експертизи для прийняття рішення.

Повторна правова експертиза призначається для проведення тим самим або іншим складом експертів, якщо у замовника експертизи виникли обґрунтовані зауваження стосовно висновку первинної експертизи [141].

На нашу думку, до проведення повторної експертизи слід організувати «круглий стіл» за участю замовників експертизи для пояснення своїх зауважень і призначати її іншому складу експертної групи.

Додаткова правова експертиза проводиться в разі виникнення нових обставин, як правило, тим самим складом експертної групи.

У разі заперечення замовником експертизи висновків раніше проведених експертиз, наявності суттєвих розбіжностей між висновками первинної та повторної експертизи щодо об'єкта експертного дослідження, а також виявлення під час здійснення контролю за додержанням методики проведення експертизи істотних відхилень від порядку проведення первинної, повторної чи додаткової експертизи може бути призначена контрольна експертиза.

До суб'єктів звернення з клопотанням про проведення контрольної експертизи слід віднести: замовника; організатора експертизи з метою перевірки висновків первинної експертизи; фізичних чи юридичних осіб, зацікавлених у спростуванні окремих положень, частин або загалом висновків раніше проведених експертиз.

Важливо, щоб до проведення контрольної експертизи не залучалися експерти, які брали участь у проведенні інших видів експертизи цього об'єкта.

Отже, контрольна експертиза відрізняється від повторної експертизи підставами призначення, ширшим колом замовників, проводиться, як правило, після використання можливостей інших видів експертиз цієї класифікації завжди іншим складом експертів.

Залежно від об'єкта експертиза може бути проведена щодо концепції закону, проекту закону, проекту підзаконного нормативно-правового акта, міжнародного договору, чинного нормативно-правового акта.

Відповідно за юридичною силою НПА, що вивчається експертами С. Д. Гусарев, виділяє відомчі та законодавчі експертизи [54, с. 214].

При проведенні експертизи концепції законопроекту актуальною є експертна оцінка ідеї створення закону, яка дозволить виявити ознаки антиправового закону на ранній стадії законопроектної діяльності.

Поряд із правовою, лінгвістичною та іншими видами експертиз законопроектів поняття «моніторингова експертиза концепції законопроекту» використовує І. І. Онищук, завданням якої є перевірка на відповідність правилам юридичної техніки, з'ясування доцільності прийняття закону тощо [167, с. 9]. На нашу думку, оскільки правова експертиза концепції законопроекту є складовою правового моніторингу, який проводиться щодо законопроекту, починаючи із його концепції, правова експертиза концепції є складовою моніторингової експертизи концепції.

Актуальним є питання експертизи чинного нормативно-правового акта на підставі висновків його практичної реалізації за певний період. Така експертиза має бути складовою постійного моніторингу стану законодавства. Про актуальність такої системи вже не раз говорилось вченими, оскільки вона сприяє уникненню колізій у законодавстві, коли існує велика кількість фактично не чинних, але формально не скасованих норм. Норма про перегляд і скасування чинних підзаконних НПА передбачена Міністерством юстиції України [213].

Основна процедурна відмінність проведення експертизи законопроекту і прийнятого закону, на думку І. А. Наумова, полягає у тому, що в ході експертизи законопроекту експерт може запропонувати розробнику законопроекту внести до нього зміни для усунення протиріч законодавства або порушень вимог законодавчої техніки, а також виявлених технічних недоліків – друкарських помилок, орфографічних, стилістичних і арифметичних помилок, виявлених у ході проведення експертизи, дотримання вимог щодо комплексу документів [157, с. 178–183], з чим не можна погодитись, оскільки зазначені питання, на нашу думку, можуть бути предметом правової експертизи і чинних НПА.

За особливим суб'єктним складом варто виділити науково-правову експертизу НПА, яку здійснюються виконавці із науковим ступенем, як правило в межах наукових або навчально-наукових інституцій.

Залежно від стадії правотворчості Ю. М. Грошовий та В. Я. Тацій виділяють попередню, проміжну і остаточну експертизи проекту нормативно-правового акта [49, с. 34]. Відповідно виникає необхідність уточнення, на якому етапі правотворчості проводиться кожна з наведених видів експертиз.

Пропонуємо вважати попередньою експертизою експертизу концепції проекту нормативно-правового акта. Водночас недоцільним є її проведення щодо всіх видів НПА. Автор вважає доцільним проведення попередньої правової експертизи проектів НПА центральних державних органів.

Проміжна експертиза проводиться в процесі підготовки основного тексту НПА на етапі внесення до нього змін і має бути обов'язковою щодо кожного проекту нормативно-правового акта.

Дискусійним залишається питання щодо визначення етапу проведення остаточної експертизи проекта нормативно-правового акта.

Пропонуємо вважати остаточною експертизу, яка проводиться після врахування всіх зауважень до проекта нормативно-правового акта та припинення дискусій щодо нього перед його підписанням уповноваженою посадовою особою.

Тобто, залежно від виду об'єкта експертизи на різних стадіях правотворчості, мають бути проведені загалом, як мінімум, дві-три правові експертизи.

За особливостями предмета правової експертизи НПА слід виділити гендерно-правову експертизу, антикорупційну, антидискримінаційну, природно-правову та експертизу НПА та їх проектів на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини. Розглянемо ці види детальніше.

Гендерно-правова експертиза актів законодавства здійснюється з метою встановлення їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та

можливостей жінок і чоловіків відповідно до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» та постанови Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2006 р. № 504 «Про проведення гендерно-правової експертизи».

Гендерно-правова експертиза передбачена статтею 4 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [202], на виконання закону прийняті підзаконні НПА, які регулюють проведення цього виду експертизи [221]. Об'єктами гендерно-правової експертизи є чинні НПА та їх проекти, які стосуються прав і свобод людини.

Водночас після прийняття Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» Верховна Рада України вносила зміни до Регламенту Верховної Ради України, в яких не відобразився механізм проведення гендерно-правової експертизи, відповідно цей вид експертизи не набув обов'язкового характеру щодо законопроектів і може бути проведений у випадку, коли експерт Верховної Ради України буде обізнаний із методикою її проведення.

Відповідно до параграфа 45 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950, антикорупційна експертиза актів Кабінету Міністрів України відноситься до правових експертиз і є самостійним видом правової експертизи, метою якої є виявлення у проектах нормативно-правових актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, та розроблення рекомендацій щодо їх усунення [207].

Правовою базою для здійснення антикорупційної експертизи НПА в Україні є Закон України «Про запобігання корупції», стаття 1 якого визначає антикорупційну експертизу як діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами, можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних із корупцією [203].



Об'єктами обов'язкової антикорупційної експертизи виступають проекти законів України, акти Президента України, інші НПА, що розробляються Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади. Характер висновку антикорупційної експертизи підлягає обов'язковому розгляду під час прийняття рішення щодо видання відповідного нормативно-правового акта.

Серед корупціогенних чинників, виявлених Міністерством юстиції України недоліки техніко-юридичного характеру, неналежне визначення функцій, прав, обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування (дискреція), наявність у проекті нормативно-правового акта нечітко встановленої адміністративної процедури, що здатні створити умови для здійснення корупційних дій або виникнення корупційних відносин [242].

Позитивним кроком у напрямку розвитку правової експертизи чинних НПА вважаємо запровадження з 1 січня 2014 року антикорупційної експертизи чинних законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України у визначених сферах, яку здійснюють у плановому порядку, причому висновок такої експертизи надсилається Кабінету Міністрів України.

Для здійснення такої експертизи Міністерство юстиції України може залучати в установленому порядку фахівців державних органів, інших підприємств, установ, організацій, а також експертів міжнародних організацій, представників громадських об'єднань (за згодою).

Водночас, при всій важливості проведення антикорупційної експертизи НПА, варто погодитись із думкою Д. А. Кірілова, що експертиза повинна поширюватися на ширше коло об'єктів, зокрема, на різні соціальні інститути та установи, на окремі сторони соціальної дійсності в цілому, а не лише на правову сторону життя суспільства [98], що може бути досягнуто в процесі проведення антикорупційного моніторингу як складової правового моніторингу, через те, що сама лише експертиза не здатна розв'язати проблему корупції в Україні.

Предметом наступного виду правової експертизи – антидискримінаційної є встановлення наявності (відсутності) у проекті акта положень, що містять ознаки дискримінації у визначених законом формах (пряма дискримінація, непряма дискримінація, підбурювання до дискримінації, утиск), а також наслідки, до яких може призвести їх застосування з метою забезпечення рівних можливостей щодо реалізації прав і свобод людини та громадянина.

В Україні питання вдосконалення антидискримінаційної експертизи проектів НПА закріплено Національною стратегією у сфері прав людини [159], Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». В січні 2013 року Кабінет Міністрів України визначив антидискримінаційну експертизу проектів НПА як складову юридичної експертизи [195].

Відповідно до сучасних поглядів на положення теорії природного права існує об'єктивна потреба у відображенні критерію справедливості при створенні нормативно-правових актів і розробці відповідних засад проведення правової експертизи в цьому напрямі.

Тому пропонуємо запровадити до наукового обігу новий вид правової експертизи нормативно-правових актів на відповідність критерію справедливості, для позначення якого пропонуємо термін «природно-правова експертиза законів (їх проектів)». Ідея відповідності норми права критерію справедливості сягає часів римських юристів, які вважали такий критерій необхідною умовою придатності норми у практиці. Природне право розумілось ними як справедливість, встановлена самою природою для всіх людей [54, с. 57].

Н. А. Гураленко справедливо відзначає, що неякісний закон – це закон, прийнятий без урахування основ природного права, природи і структури соціальних потреб [50, с. 13].

Щодо критеріїв «природно-правової експертизи», то ними, на нашу думку, мають бути критерії правового закону в розумінні, яке запропоновано теорією права. До таких критеріїв М. І. Козюбра відносить права людини, закріплені в Загальній декларації прав людини [106, с. 48].

На нашу думку, така експертиза має стосуватися, насамперед, фундаментальних законів (їх проектів), висновки якої носитимуть рекомендаційний характер.

Щодо суб'єктів проведення такої експертизи вважаємо за необхідне запропонувати комісійний склад експертної групи з видатних учених у відповідній галузі права та, як виняток, представників неюридичних галузей знань з метою всебічної оцінки запропонованих на експертизу норм права і надати право керівникові експертної групи (експертам) звертатись до Конституційного Суду України з конституційним зверненням на підставі висновку природно-правової експертизи щодо визнання неправовим чинного закону, що не відповідає Конституції України.

Окремим видом правової експертизи є експертиза НПА та їх проектів на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини, яка стала обов'язковою для всіх суб'єктів нормотворення з прийняттям Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Відповідно Міністерство юстиції України забезпечує перевірку чинних законів і підзаконних актів на відповідність Конвенції та практиці Європейського суду (стаття 19 Закону) [198; 102].

Отже, за критерієм предмету правова експертиза НПА поділяється на декілька видів, перелік яких, на нашу думку, є відкритим.

З метою вивчення предмета правової експертизи НПА варто з'ясувати таке:

- підходи до вибору терміна, для позначення кола питань, відповідь на які дає експерт;
- визначення поняття «предмет правової експертизи НПА» з урахуванням сучасних поглядів учених, які працюють у сфері експертології;
- склад предмета правової експертизи НПА з метою зробити його оптимальним, враховуючи сучасні потреби розвитку законодавства.

Дослідження наукових джерел свідчить про відсутність одноманітності у підході до обрання терміна для позначення кола питань, що ставляться перед експертом при проведенні правової експертизи НПА.

Так, Д. А. Ковачев, Т. О. Дідич та В. О. Бутенко об'єктом експертизи називають систему поставлених питань, відповідь на які надається експертом шляхом використання ним спеціальних знань [103, с. 91–92; 66, с. 135; 27, с. 72].

У свою чергу, автор підійшов до вирішення цього питання з урахуванням терміна, запропонованого Міністерством юстиції України у Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів НПА, схвалених постановою колегії Міністерства юстиції від 21 листопада 2000 року №41 [141].

Погоджуємось із З. А. Загинею що, незважаючи на те, що термін об'єкт (objectum) у перекладі з латинської мови означає «предмет», все-таки об'єкт і предмет є самостійними елементами змісту будь-якої галузі знань [80, с. 32].

Отже, зміст поняття «об'єкт», виходячи з наукової традиції, є ширшим за зміст поняття «предмет», тому під об'єктами правової експертизи НПА пропонуємо розуміти НПА, а терміном «предмет» називати коло питань, над наданням відповідей на які працюють експерти.

Поширеною в наукових джерелах є думка про предмет експертизи як обставини, що можуть бути з'ясовані в процесі експертного дослідження, так і фактичні дані, які встановлюються на основі спеціальних знань та дослідження матеріалів справи [288, с. 112].

Нам видається необхідним в контексті обраної теми з'ясувати критерій, за яким мають формулюватися питання, що входять до предмета експертизи. Незважаючи на те, що видів правової експертизи НПА багато, вважаємо, що такий критерій має бути уніфікованим і ним виступає узагальнений юридичний критерій, зміст якого розкривається в підрозділі 1.1.

Виходячи з цього предметом правової експертизи НПА, на наш погляд, є коло питань, відповідь на які спрямована на досягнення юридичного критерію якості.

Спираючись на класифікацію видів правової експертизи НПА, доходимо висновку, що можна виділити: загальний предмет правової експертизи НПА, який становить систему питань, відповідь на які потрібно сформулювати щодо кожного об'єкта експертизи і спеціальний предмет правової експертизи НПА, який включає такі питання, відповідь на які дозволить досягти мети певного виду правової експертизи НПА.

При формулюванні системи питань, що входять до предмета правової експертизи, варто враховувати, що такий перелік не може бути розроблений один раз і назавжди.

На нашу думку, він має переглядатись, доповнюватись залежно від нових потреб, тобто має характеризуватись ознакою гнучкості. На такий перелік можуть і повинні впливати виявлені експертом при проведенні експертизи помилки, пошук яких не охоплено предметом експертизи.

Отже, при визначенні питань правової експертизи НПА варто враховувати його кореляцію із виявленими дефектами НПА.

З огляду на зазначене, вважаємо за необхідне надати експертові можливість зазначати у висновку експертизи виявлені ним дефекти, які виходять за межі предмета експертизи з одночасним інформуванням організатора експертизи з метою внесення відповідних змін до рекомендованого переліку питань, що становить загальний або спеціальний предмет правової експертизи НПА.

У результаті аналізу предмета правової експертизи НПА можна виділити такі його ознаки:

- змістовість (охоплює коло питань, кожне з яких стосується виявлення юридичних дефектів);
- гнучкість (здатність до змін);
- відповідність юридичному критерію якості (кореляція питань із вимогами юридичного критерію якості);
- тісний зв'язок із теорією дефектів НПА (двостороння залежність, в якій відбувається взаємний розвиток).

Кожне питання, яке входить до предмету правової експертизи НПА, вважаємо, має відповідати розглянутим ознакам.

В науковій літературі пропонуються переліки питань, сформовані на основі визначених критеріїв, що мають становити предмет правової експертизи НПА. Це зокрема:

- перевірка об'єкта експертизи на відповідність положенням Конституції України, нормативно-правовим актам вищої юридичної сили, вимогам міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною;
- недопустимість обмеження чи порушення положеннями проекту законних прав людини та громадянина;
- відповідність положень об'єкта експертизи завданням і меті, на досягнення якої він спрямований;
- відсутність колізій між положеннями об'єкта експертизи і чинних НПА рівної з ним юридичної сили;
- відповідність юридичної форми значенню суспільних відносин, на врегулювання яких проект спрямований;
- передбачення реального механізму юридичного забезпечення ефективної дії новостворюваного НПА;
- співвідношення обсягу НПА та обсягу проблеми регулювання, що повинне бути збалансованим та зваженим;
- оптимальність санкцій, що мають застосовуватись у разі порушення НПА;
- правильність внутрішнього оформлення НПА, що відповідає вимогам юридичної техніки;
- чіткість, точність, зрозумілість норм права, відсутність логічних помилок тощо [134, с. 70–71; 165, с. 53; 75, с. 75–78, 178, с. 44; 120, с. 19].

М. О. Васильєв розкриває предмет правової експертизи НПА через цілі і завдання [31, с. 27–28]. Також він виділяє елементи предмета: цільова ситуація, очікувані наслідки дії акта, фактична ситуація та її розвиток як проблема, очікувана зміна поведінки суб'єктів, фактори ситуації, запропонований варіант

нормативного регулювання, існуюче нормативне регулювання, проект НПА [31, с. 29].

Для висвітлення офіційного ставлення до предмета правової експертизи з боку державних органів необхідно зупинитись на Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схвалених постановою колегії Міністерства юстиції від 21 листопада 2000 року №41 [141], які пропонують відносити до предмета правової експертизи проекту НПА питання, що стосуються місця НПА в системі законодавства, дотримання вимог юридичної техніки, відповідності соціально-економічним відносинам, що становлять предмет його регулювання.

Вважаємо, що потрібно узагальнити питання, які пропонуються вченими, кожен з яких звертає увагу на окремі аспекти загальної проблеми.

В результаті проведеного дослідження пропонуємо систему питань, що входять до загального предмета правової експертизи НПА:

*питання ідентифікаційного характеру:*

1) віднесення об'єкта експертизи до НПА;

*питання діагностичного характеру:*

2) дотримання при підготовці нормативно-правового акта принципів правотворчості, зокрема:

– принципу верховенства права;

– принципу законності, що стосується як процесу правотворчості, так і змісту НПА (рішення Конституційного Суду України від 13 березня 2012 року № 5-рп/2012, пп. 3.1) [232]:

- в основу цього принципу покладено правило, відповідно до якого вся правотворча робота з підготовки, прийняття, опублікування НПА повинна здійснюватися відповідно до положень чинних НПА;
- зміст НПА має відповідати НПА вищої юридичної сили, основним принципам права, ратифікованим міжнародно-правовим договорам, бути узгодженим з НПА такої ж юридичної сили та всередині такого НПА, відповідати рішенням Європейського суду з прав людини

(рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008, пп. 4.2) [233], рішенням Конституційного Суду України;

- необхідно суворо дотримуватися ієрархії правових актів;
- предмет регулювання НПА має відноситись до компетенції органа, який його приймає, та регулюватися саме цим видом НПА.

– принципу правової визначеності, який охоплює вимоги щодо чіткості, точності, зрозумілості норм права, стабільності і несуперечливості НПА, відсутність прогалин у праві, заборони зворотної дії НПА, обмеження широких дискреційних повноважень органів державної влади (рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, пп. 5.3, від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010, пп. 3.4; від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, пп. 3.1, 3.3; від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, пп. 4.1, 4.3) [234–237];

3) відповідність положень НПА сучасним досягненням вітчизняної та зарубіжної правової науки, юридичної практики;

4) врахування історії та зарубіжного досвіду правового регулювання відповідних суспільних відносин;

5) дотримання правил юридичної техніки. Наприклад, вимоги культурності (загальної і юридичної) акта: грамотність, правильна форма, раціональна структура, наявність зовнішніх атрибутів тощо. Досліджуються правила й засоби, спрямовані на системний виклад нормативно-правових приписів;

6) відповідність основним положенням законодавства Європейського Союзу, якщо НПА за предметом регулювання відноситься до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, а також практиці ЄСПЛ;

7) забезпечення всім особам, незалежно від їх певних ознак, рівних прав і свобод, а також рівних можливостей для їх реалізації відповідно до принципу недискримінації;

8) відповідність НПА затвердженій концепції його розробки;

9) наявність механізмів реалізації НПА та оптимізації бюрократичних процедур;



10) вживання в НПА юридично правильної термінології;

11) дотримання правил формальної логіки права;

*питання оціночного характеру:*

12) у випадку необхідності внесення змін у всі НПА, сфера правового регулювання яких пов'язана зі сферою регулювання нового НПА;

*питання прогностичного характеру:*

13) оцінка як позитивних, так і негативних наслідків реалізації НПА в сучасних умовах із визначенням можливої альтернативи правового регулювання конкретних суспільних відносин з урахуванням судової практики.

Беручи до уваги об'єктивну необхідність у забезпеченні єдності та цілісності системи законодавства, актуальним є проведення правової експертизи змін до законодавства, які потрібно внести у зв'язку із прийняттям нового НПА. Як свідчить досвід прийняття НПА, такі зміни вносяться часто косметично та поверхово. Так, на прикладі прийняття КПК України можна відстежити внесення змін до більш ніж 60 НПА, сфера регулювання яких пов'язана зі сферою регулювання кодексу. Наприклад, у Митному кодексі України у частині другій статті 308 словосполучення «досудового слідства у зв'язку з розслідуванням кримінальних справ» замінено словосполученням «досудового розслідування у зв'язку з кримінальним провадженням», у Законі України «Про нотаріат» у частині шостій статті 8 словосполучення «органів дізнання і досудового слідства» замінено словосполученням «органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування», а у підпункті «г» пункту 2 частини першої статті 12 словосполучення «винесення постанови про припинення кримінальної справи» замінено словосполученням «закриття кримінального провадження», у ст. 105 КК України відсутні підстави дострокового звільнення неповнолітнього зі спеціальної навчально-виховної установи, можливість якого визначена у ст. 502 КПК України. Аналіз проведених змін дає можливість стверджувати про те, що більшість із них пов'язані як зі зміною назви кодексу,

так і з запровадженням багатьох новел кодексу, але вони носять поверхневий характер і стосуються скоріше букви закону.

Як показує моніторинговий звіт, проведений Центром політико-правових реформ у 2013 році, у більшості внесених змін до чинного законодавства не враховується нова ідеологія КПК України, існує потреба у суттєвому доопрацюванні вже внесених змін більш ніж у 30 НПА через їх суттєву невідповідність КПК України [229, с. 12–20].

Отже, під час проведення правової експертизи потрібно виявити всі НПА, пов'язані сферою правового регулювання із об'єктом експертизи, і щодо кожного з виявлених актів прийняти одне з таких рішень:

- рекомендувати скасувати відповідний НПА у зв'язку із тим, що відповідні правовідносини врегульовано новим НПА (об'єктом експертизи) і додаткового врегулювання не потребують;
- у зв'язку із потребою у значній кількості змін рекомендувати прийняти нову редакцію відповідного НПА;
- рекомендувати внести відповідні зміни до НПА;
- залишити відповідний НПА без змін.

До предмету правової експертизи чинних НПА пропонуємо включити перевірку факту прийняття нових НПА на виконання приписів об'єкта експертизи.

Через те, що проведення кожного виду правової експертизи НПА обумовлено необхідністю перевірки об'єкта експертизи на відповідність визначеним критеріям, можна стверджувати, що кожен вид правової експертизи НПА має спеціальний предмет експертизи, зокрема таку точку зору стосовно гендерної експертизи НПА висловлює О. Р. Дашковська [57, с. 220–221].

Враховуючи дослідження питань, що складають предмет правової експертизи НПА, можна дійти висновку, що він виступає центральною ланкою процедури проведення уповноваженим суб'єктом правової експертизи НПА, що викликає необхідність обґрунтованого та виваженого ставлення до формулювання кількісного та якісного складу предмету експертизи.

При розв'язанні проблеми предмету правової експертизи НПА потрібно не лише звертати увагу на ті питання, які мають до нього відноситись, а й відмежовувати його від тих питань, які не уповноважена вирішувати саме правова експертиза. Вочевидь варто погодитись із О. О. Разуваєвим у тому, що політична та управлінська складові оцінки НПА не належать до предмету правової експертизи, а мають бути предметом окремих спеціалізованих процедур [227, с. 140].

Отже, предмет правової експертизи НПА є гнучкою системою питань, побудованих на основі юридичного критерію якості, відповідь на які дає можливість виявити дефекти НПА, надати рекомендації щодо їх усунення та забезпечити рівень якості законодавства в цілому.

Структурним компонентом змісту правової експертизи НПА є об'єкти експертизи, визначення яких окреслює межі цього виду експертиз серед інших юридичних документів.

Як об'єкти правової експертизи НПА ми розглядаємо НПА, в тому розумінні, яке розробила теорія права.

Так, в наукових джерелах поняття «нормативно-правовий акт» визначається як офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, який встановлює норми права, що забезпечуються державою для неозначеного кола осіб, і розрахований на неодноразове використання [225, с. 23; 251, с. 334].

Що стосується нормативного закріплення визначення поняття «нормативно-правовий акт», то воно має важливе практичне значення, оскільки повинно містити виключний перелік необхідних ознак, наявність яких відносить документ саме до НПА, тобто відсутність хоча б однієї ознаки означатиме, що документ не належить до НПА, на що вказує експерт правової експертизи НПА у висновку.

Ознаками нормативності правових актів Конституційного Суду України назвав невизначеність дії у часі, неодноразовість їх застосування, приписи стосуються не індивідуально визначених суб'єктів, а охоплюють їх широке коло

[231].

Спробу дати легальне визначення поняття та ознак НПА зроблено у проектах закону України «Про нормативно-правові акти» (№ 0922 від 12.12.2012 р.; № 1343 від 14.01.2008 р.).

Аналіз наукових визначень поняття «нормативно-правовий акт» дозволяє узагальнити такі ознаки нормативно-правового акта:

- офіційність документа;
- письмовий вигляд документа;
- видання або прийняття відповідними уповноваженими на це суб'єктами;
- визначена законом форма;
- видання або прийняття документа здійснюється за встановленою процедурою;
- спрямування документа на встановлення загальнообов'язкових прав та обов'язків;
- права та обов'язки встановлюються для невизначеного кола суб'єктів;
- документ розрахований на тривале багаторазове застосування до передбачених ним життєвих ситуацій.

Водночас Кабінет Міністрів України до актів, що не є нормативно-правовими, відносить ті, які не містять норми права, тобто виходячи лише з однієї ознаки [205].

До ознак, що відрізняють ненормативні акти, В. С. Стефанюк відносить відсутність в акті загальних правил поведінки для невизначеного кола осіб, адресацію індивідуального акта одній або декільком особам, породження лише для цих осіб відповідних прав і обов'язків [262, с. 4].

На думку автора, кожна з ознак документа сама по собі не визначає його як НПА та у своїй сукупності відрізняє від ненормативних актів.

Перелік об'єктів правової експертизи НПА, на нашу думку, зумовлений переліком об'єктів правового моніторингу і включає концепцію НПА, проект, як чинний НПА, так і НПА, який втратив чинність у межах ретроспективного правового моніторингу [10].

У дослідженні підходів до розгляду питання мети та завдань правової експертизи НПА становлять інтерес думки багатьох учених, зокрема О. В. Селезньової, А. І. Баженова, О. А. Короткової та інших, які розглядають їх у вузькому та широкому розумінні.

Так, О. В. Селезньова, О. М. Шишпаренок, Є. В. Журкіна вважають, що метою правової експертизи є оцінка відповідності нормативно-правового документа певним правовим критеріям, пошук правотворчих помилок і виявлення можливих наслідків їх прийняття та дії, тобто розглядають це питання у вузькому розумінні [245, с. 39; 287, с. 18; 77, с. 59].

Навпаки, такі вчені як А. І. Баженов, О. А. Короткова застосовують широкий підхід і під метою проведення юридичної експертизи розуміють підвищення якості та ефективності НПА, забезпечення їх відповідності чинному законодавству, усунення протиріч між законами і тим самим зміцнення системності законодавства, тобто, по суті, вдосконалення законодавства [13, с. 568; 119, с. 20], підвищення існуючих стандартів якості.

Розвиваючи зазначений підхід, слід відмітити, що проведення правової експертизи НПА є однією з форм об'єктивного контролю та постійного вдосконалення системи НПА у державі.

Так, Є. В. Погорелов відстоює позицію щодо визначення поняття вдосконалення законодавства як діяльності компетентних державних органів щодо підтримання якісного стану (змісту і форми) законодавства відповідно до потреб розвитку суспільних відносин, спрямованих на забезпечення ефективності правового регулювання. Така діяльність охоплює проекти НПА, а також чинне законодавство [186, с. 22].

Відповідно розв'язати проблему постійного вдосконалення НПА покликаний правовий моніторинг правотворчості та правозастосування.

Вважаємо, відповідь на питання, що є метою та завданнями правової експертизи НПА, буде відрізнитися залежно від того, який підхід до визначення місця правової експертизи НПА у процесі правотворчості та правореалізації має дослідник.

Якщо вважати правову експертизу складовою такого моніторингу, то цілі та завдання правової експертизи НПА доцільно розглядати через призму цілей та завдань правового моніторингу.

Щодо мети правового моніторингу, то варто відмітити думки Д. Б. Горохова, Є. І. Спектора, М. Є. Глазкова, які вважають, що до основних цілей правового моніторингу відносять оцінку ефективності функціонування правової системи, систематизацію чинного законодавства, створення постійно діючої системи зворотного зв'язку між правотворцем і правозастосовником, підготовку пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Кінцевою метою правового моніторингу ці автори називають створення ефективного механізму правотворчості (і реалізацію його результатів – НПА), який відображає суспільні потреби на стадіях правотворчої діяльності щодо законодавчого забезпечення державної політики, підзаконної правотворчості, правозастосовної діяльності, здійснення правосуддя [44, с. 31].

Також М. М. Черногор до мети правового моніторингу відносить створення ефективного механізму правового регулювання, забезпечення зворотного зв'язку законодавця і суспільства [282, с. 15], а П. О. Добродумов додає дотримання й захист прав і свобод людини і громадянина [69, с. 43].

Так, А. В. Дертев до змісту правового моніторингу відносить визначення ефективності [62, с. 135].

Досліджуючи питання мети правової експертизи НПА, звернемося до категорій «стабільність» та «динамізм» законодавства, запропонованих у дисертаційному дослідженні І. В. Суходубовою [265, с. 1], яка стабільність законодавства та його відповідність вимогам суспільної практики вважає невід'ємною складовою принципу верховенства права, вагомою гарантією забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина, водночас вчений справедливо зазначає, що законодавство має бути динамічним, розвиватися відповідно до потреб суспільного розвитку.

Отже, виходячи з вищезазначеного, кінцевою метою правової експертизи НПА ми вважаємо підтримання системи законодавства у стабільному стані, який

відповідатиме юридичному критерію якості з реагуванням на зміни, які до неї вносяться.

У процесі оцінки НПА відбувається його порівняння із певним зразком, стандартом, яким є якісний НПА. Отже, безпосередньою метою правової експертизи НПА вважаємо запобігання прийняттю та сприяння скасуванню неякісних НПА, що не відповідають визначеному юридичному критерію якості.

Вчені основним завданням правового моніторингу вважають необхідність отримання відомостей про співвідношення фактичних результатів дії нормативних актів і тих соціальних цілей і завдань, заради яких вони були прийняті, що дозволяє забезпечити зворотний зв'язок між законодавцем і особою, яка бере участь у реалізації правових норм, виявити стан суспільних відносин, ефективність регулюючого впливу, якість законодавства [191].

Також до завдань правового моніторингу вчені відносять такі: робота із системою законодавства (корегуючий вплив, виявлення тенденцій розвитку, протиріч, аналіз ефективності тощо), порівняльно-правовий аналіз [44, с. 32; 69, с. 43].

До завдань правової експертизи НПА, враховуючи її можливості, можна віднести виявлення недоліків у правовому регулюванні, протиріч між НПА, розробку пропозицій щодо приведення їх у відповідність до Конституції України та між собою, врахування міжнародних стандартів.

Законодавець у Законі України «Про наукову та науково-технічну експертизу» у статті 1 визначив як мету експертизи – дослідження, перевірку, аналіз та оцінку науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовку обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів. Виходячи із змісту цієї статті можна виділити такі завдання: дослідження, перевірку, аналіз, оцінку нормативно-правового акта [219].

Міністерство юстиції України у Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів від 21 листопада 2000 р. № 41 в пункті третьому як завдання правової експертизи НПА виділяє об'єктивне і повне дослідження поданого на розгляд експертів

проекту відповідно до предмета експертизи, виходячи із загальносуспільних та загальнодержавних інтересів, засад побудови правової системи. Отже, перевірка проекту відбувається з точки зору відповідності його юридичному критерію якості.

В результаті узагальнення поглядів науковців на завдання правової експертизи до завдань можна віднести такі:

- дослідження об'єкта правової експертизи;
- аналіз законодавства, що регулює суспільні відносини, на які, за очікуванням, буде спрямована дія майбутнього НПА;
- аналіз застосування правил юридичної техніки;
- оцінка об'єкта експертизи на відповідність юридичному критерію якості;
- оцінка та попередження можливих негативних наслідків прийняття проекту НПА;
- діагностика та попередження правових законотворчих дефектів;
- розроблення у разі потреби пропозицій щодо внесення необхідних змін і доповнень;
- формування і складання висновків за результатами проведеного дослідження [287, с. 18–19; 133, с. 17].

Отже, теоретична розробка таких компонентів правової експертизи НПА як види, предмет, об'єкт, мета та завдання є важливою та необхідною складовою наукового дослідження, через те, що саме вони є провідною ланкою між теоретичними знаннями про правову експертизу НПА та практичною діяльністю суб'єктів правової експертизи. У результаті дослідження видів правової експертизи НПА можна відмітити, що більшість із них є похідними від видів наукової експертизи з виділенням особливих, властивих лише правовій експертизі видів, кожен з яких має специфічні предмет, суб'єктний склад, підстави призначення і проведення.

Коло питань до експерта, що складають предмет правової експертизи НПА носить системний характер, тільки при використанні всіх його елементів буде



ефективним і гарантуватиме створення якісних НПА, що, в свою чергу, є необхідною передумовою їх ефективної реалізації.

Також теоретичне дослідження підходів до визначення об'єктів правової експертизи дозволяє виокремити його необхідні складові, за відсутності хоча б однієї з яких документ не буде нормативно-правовим актом, про що зазначається у висновку експерта у випадку, якщо такий документ став об'єктом експертизи.

Підходи до визначення мети та завдань правової експертизи НПА залежать від того яку позицію займає дослідник щодо визначення місця правової експертизи НПА з виокремленням особливих завдань для окремих видів правової експертизи НПА.

## **2.2. Суб'єкти правової експертизи нормативно-правових актів та їх правовий статус**

У правовідносинах щодо проведення правової експертизи НПА беруть участь суб'єкти, які відрізняються за своїм правовим статусом, кожен з яких виконує свою роль та докладає необхідних зусиль для досягнення спільної мети.

В Україні відсутнє як нормативне закріплення поняття, класифікації цих суб'єктів та їх правового статусу, так і єдиний підхід щодо визначення поняття, кількісного складу та змісту правового статусу суб'єктів правової експертизи НПА.

Отже, нам видається необхідним дослідити зміст категорії «суб'єкт правової експертизи НПА» шляхом виділення необхідних ознак таких суб'єктів, виділити структуру суб'єктів правової експертизи НПА, розкриваючи правовий статус кожного суб'єкта.

Розглядаючи в межах нашого дослідження правову експертизу НПА як складову правового моніторингу, варто відмітити, що розвиток кількісного та

якісного складу суб'єктів організації та проведення правової експертизи НПА безпосередньо пов'язаний із розвитком суб'єктів правового моніторингу, система яких потребує свого нормативного та інституціонального закріплення.

Науковцями визначено підходи щодо класифікації суб'єктів правового моніторингу. Так, Ю. В. Градова суб'єктний склад правового моніторингу поділяє на два елементи: перший елемент – державні органи, в тому числі Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура, Конституційний Суд України; другий елемент – це громадяни та їх об'єднання [46].

На підставі запропонованої класифікації суб'єктів правового моніторингу можемо виділити за критерієм участі держави на відповідній стадії правової експертизи групу державних та групу недержавних суб'єктів правової експертизи НПА. Значення цієї класифікації полягає в тому, щоб звернути увагу законодавця на необхідність забезпечити гарантії участі недержавних суб'єктів правової експертизи НПА у діяльності, яка вважається прерогативою саме держави.

Більш широким по відношенню до поняття «суб'єкт правової експертизи НПА» виступає поняття «суб'єкт експертизи». Так, суб'єктами експертизи в науковій літературі називають організацію чи групу осіб, які її здійснюють [193, с. 17].

Так само, як і визначення «суб'єкт експертизи», визначення суб'єктів, що беруть участь у проведенні експертизи, у нормотворчій діяльності в наукових джерелах розглядається як коло учасників цього виду діяльності.

У науковій літературі поняття «суб'єкт правової експертизи», як правило, розглядається у вузькому розумінні.

Так, В. О. Бутенко під суб'єктом правової експертизи розглядає фізичну (юридичну) особу з високими кваліфікаційними вимогами, яка здійснює професійний аналіз проекту правового акта з метою надання експертного

висновку [27, с. 100]. Тобто терміном «суб'єкт правової експертизи» називають виконавців (експертів) діяльності щодо перевірки об'єкта експертизи.

Досліджуючи питання визначення поняття «суб'єкт правової експертизи НПА», варто звернутись до функціонального підходу, запропонованого О. А. Коротковою, яка виділяє замовників, організаторів і безпосередніх виконавців за критерієм функції, яку вони виконують в процесі правової експертизи НПА [119, с. 41].

Продовжуючи думку О. А. Короткової, пропонуємо поняття «суб'єкти правової експертизи НПА» розглядати в широкому розумінні і вважати такими суб'єктами фізичних та юридичних осіб, які наділені чинним законодавством правами, обов'язками і гарантіями у сфері організації та проведення правової експертизи НПА.

Класифікацію суб'єктів правової експертизи за функціональним критерієм вважаємо за потрібне визначити, виходячи з класифікації суб'єктів експертної діяльності, запропонованої О. О. Разуваєвим, який, крім експертів, суб'єктами експертної діяльності визначає замовників експертизи – тобто осіб, за дорученням яких проводиться експертиза, результати якої будуть ними використані як обґрунтування у прийнятті конкретного рішення та інших учасників експертної діяльності [227, с. 36].

Вважаємо, що існуюча класифікація суб'єктів експертної діяльності може бути взята за основу при дослідженні видів суб'єктів правової експертизи НПА.

В основу класифікації суб'єктів правової експертизи покладемо критерій поділу суб'єктів залежно від їх ролі в процесі організації та здійснення експертизи та функції, яку вони виконують. Автор вважає, що до таких суб'єктів відносяться замовник експертизи, організатор експертизи, керівник експертної групи, експерт, які у сукупності взаємозв'язків утворюють окрему структуру.

Причому суб'єктами можуть виступати як органи державної влади на центральному та місцевому рівнях, органи місцевого самоврядування, інші юридичні особи, так і окремі громадяни.

Враховуючи особливі ознаки виконавців правової експертизи, вважаємо, що «експерт здійснення правової експертизи НПА» – це фізична особа (група осіб), котра має вищу юридичну освіту, високу кваліфікацію, яка безпосередньо здійснює дослідження, аналіз і оцінку НПА, несе при цьому відповідальність за достовірність, обґрунтованість і повноту викладених у висновку рекомендацій відповідно до вимог чинного законодавства.

На нашу думку, загальні вимоги до експерта мають бути досить високими:

- 1) ступінь вищої освіти «магістр» за спеціальністю «Правознавство»;
- 2) досвід роботи у сфері права не менше 10 років;
- 3) свідоцтво про закінчення навчання з експертної діяльності та проходження стажування (необхідно організувати органам експертного самоврядування);
- 4) науковий ступінь кандидата або доктора юридичних наук – для проведення наукової правової експертизи законів та їх концепцій.

Для проведення наукової правової експертизи НПА у вищих навчальних закладах потрібен стаж науково-педагогічної діяльності не менше одного року.

Спеціальні вимоги для відбору експерта з метою проведення конкретної експертизи мають охоплювати перевагу наявності спеціальних знань у сфері, яка є предметом правового регулювання відповідного НПА.

Навчання з експертної діяльності потрібно віднести до функцій Міністерства юстиції України як органу, в складі якого проводиться найбільша кількість правових експертиз НПА і є можливість забезпечити навчальний процес досвідченими фахівцями-практиками з наступним проходженням стажування.

Суб'єктами здійснення експертизи можуть бути спеціальні підрозділи органів влади та місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, громадські організації, спеціальні експертні організації, групи експертів і окремі експерти. Серед необхідних характеристик експерта слід відзначити володіння прийомами аналізу нормативної інформації, методиками експертної оцінки.

При проведенні правової експертизи НПА враховуючи складність і системи права, і системи законодавства, необхідною і закономірною є участь саме групи експертів-фахівців у різних галузях права, а не окремого експерта,

Щодо такого суб'єкта правової експертизи як замовник слід зазначити, що відносини з приводу проведення правової експертизи НПА започатковуються в кожному конкретному випадку з ініціативи замовника, яким є особа або орган, зацікавлений в отриманні висновку експертизи та використанні його рекомендацій у правотворчій діяльності.

При цьому поняття «замовник експертизи» можна розглядати в широкому і вузькому розумінні. У широкому розумінні замовником виступає громадянське суспільство, зацікавлене в упорядкованому законодавстві, яке виконує поставлені перед ним завдання.

У вузькому розумінні безпосередніми замовниками правової експертизи виступають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, громадяни.

Наступним суб'єктом правової експертизи нормативних правових актів є організатор експертизи, який приймає замовлення, виконує дії, спрямовані на забезпечення роботи експерта (групи експертів). За своєю суттю організатор експертизи є проміжною ланкою між замовником експертизи та експертом, хоча не слід виключати можливості, коли замовник і експерт побудують свої відносини з приводу проведення експертизи безпосередньо.

Серед завдань організатора експертизи звернемо увагу на призначення наступного суб'єкта правової експертизи – керівника експертної групи. Винятком буде вибір керівника самою експертною групою у разі, коли ця група або не перебуває у трудових відносинах з організатором експертизи, або коли організатор експертизи в конкретних правовідносинах відсутній і замовник зв'язується безпосередньо з експертною групою.

Отже, керівник експертної групи – це призначена (обрана) особа, яка координує відносини між організатором експертизи та експертною групою, здійснює безпосереднє забезпечення роботи експерта.

Важливо зазначити, що керівник експертної групи виконує виключно організаційні функції, оскільки втручання в безпосередню роботу експерта, експертної групи не може входити до кола його повноважень, виходячи з принципу незалежності експерта. Тобто керівник групи експертів виступає в якості експерта відповідно до його кваліфікації та не може користуватися будь-якими перевагами перед іншими експертами при дослідженні об'єкта експертизи.

Досліджуючи питання суб'єктів правової експертизи НПА, акцентуємо увагу на визначенні особливостей правового статусу цих суб'єктів, через те, що від того, якими правами, обов'язками, гарантіями вони наділені, залежить ефективність виконання поставлених перед ними завдань.

У першу чергу слід звернутись до доктринального поняття «правовий статус», який науковцями розглядається як система законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків особи [268, с. 366].

За відсутності нормативного врегулювання правового статусу суб'єктів правової експертизи НПА вважаємо за потрібне звернути увагу на принципові складові правового статусу кожного виду суб'єкта у пропозиціях до проекту Закону України «Про правову експертизу нормативно-правових актів» [Додаток А].

До проведення експертизи на правах консультантів можуть залучатися працівники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які мають досвід у провадженні діяльності у сфері суспільних відносин, що є предметом правового регулювання нормативно-правового акта, поданого на експертизу.

Аналізуючи чинне законодавство України, можна дійти висновку, що основними суб'єктами правової експертизи НПА є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, допоміжний орган Президента України, Конституційний Суд України, органи юстиції, правовий статус яких в частині

організації та проведення правової експертизи НПА потребує окремого висвітлення.

Так, Верховна Рада України є особливим суб'єктом правовідносин з приводу проведення правової експертизи НПА, оскільки виступає як замовником, так і суб'єктом проведення правової експертизи законопроектів. Різні її структурні підрозділи та органи наділені диференційованим правовим статусом у цих відносинах, причому виконавцями правової експертизи виступають органи Верховної Ради України (структурні підрозділи Апарату Верховної Ради України, секретаріати комітетів Верховної Ради України, а також Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції – з приводу проведення антикорупційної експертизи законопроектів, поданих суб'єктами права законодавчої ініціативи).

Так, зареєстрований і внесений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи до Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи (*синонім правової експертизи – прим. автора*) до Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України. Відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» правову експертизу проводять також секретаріати комітетів Верховної Ради України, до підготовки висновків на законопроекти для фракцій і груп залучаються також працівники секретаріатів відповідних фракцій і груп. Остаточна юридична експертиза здійснюється після прийняття акта Верховної Ради України в цілому.

Л. Д. Антощук звертає увагу на необхідність перегляду ролі і місця структурних підрозділів Апарату Верховної ради України в процесі законотворчості, зокрема при проведенні правової експертизи законопроектів. Вчений відзначає, що, оскільки суттєвих відмінностей між експертизами, які проводяться Головним науково-експертним управлінням та Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України немає (експертизи

відрізняються лише колом питань, які вони розглядають, і стадією їх участі в законотворчій діяльності), то він пропонує з урахуванням зарубіжного досвіду їх проведення доручити одному структурному підрозділу замість двох, як зараз [7, с. 42].

Цю пропозицію варто підтримати, виходячи з того, щоб кожен законопроект супроводжував один експерт (група експертів) від початку законотворчої роботи над законопроектом і до прийняття закону, що сприятиме покращенню роботи експертів правової експертизи, водночас запровадити обов'язкову зовнішню правову експертизу законопроектів у межах проведення правового моніторингу.

Також Л. Д. Антошук пропонує основний тягар проведення експертизи законопроектів покласти на секретаріати комітетів та фракцій [7, с. 42].

Мусимо поставитися критично до такої пропозиції, оскільки секретаріати комітетів Верховної Ради України проводять правову експертизу законопроектів поряд із виконанням інших функцій, тобто цей вид діяльності не є для секретаріатів основним, позаяк їх основним завданням є організаційне, інформаційне, консультативне, методичне забезпечення діяльності комітету [210], водночас відповідний підрозділ Апарату Верховної Ради здійснюватиме правову експертизу законопроектів як основний вид діяльності.

Поряд із цим законодавством передбачено підготовку експертного висновку комітетами Верховної Ради України з питань регламенту та відповідальним за оцінку відповідності законопроекту міжнародно-правовим зобов'язанням України Комітетом у сфері європейської інтеграції [222].

Також Верховна Рада України виступає як замовник правової експертизи (ст.ст. 97, 103, 145) [222], коли окремі законопроекти можуть направлятися для одержання експертних висновків до Конституційного Суду України, Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремих фахівців, що сприяє всебічній перевірці положень законопроекту.



Важливим вважаємо положення п. 5 ст. 103 Регламенту Верховної Ради України, яке передбачає обов'язковість врахування висновків експертизи законопроекту [222]. Водночас, спостерігаємо необхідність реального підвищення статусу висновку правової експертизи НПА.

Так, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку від 03.09.2015 року на законопроект «Про виконавче провадження» висловило зауваження щодо доцільності прийняття двох окремих законів «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів» та нового Закону «Про виконавче провадження», натомість прийняти єдиний закон [35].

Законодавець не врахував висловлене зауваження та 02.06.2016 року прийняв два окремих закони.

Адміністрація Президента України як постійно діючий допоміжний орган відповідно до Положення «Про адміністрацію Президента України» [199] виступає організатором і виконавцем правової експертизи, яка має такі особливості:

- відноситься до зовнішніх правових експертиз;
- має особливий об'єкт – ухвалені Верховною Радою України закони, що надійшли на підпис Президентіві України (правову експертизу щодо НПА, які видає Президент України, Адміністрація Президента не здійснює);
- висновок експертизи має рекомендації щодо підписання законів або застосування щодо них права вето.

Слід зазначити, що Конституційний Суд України виступає організатором та виконавцем правової експертизи відповідно до ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України», ст.ст 151-1, 152 Конституції України [111; 218]. Нами визначено такі характерні особливості правової експертизи, яку він здійснює:

- відноситься до зовнішніх правових експертиз;
- особливий об'єкт – закони, в тому числі про внесення змін до Конституції України та правових актів Верховної Ради України, акти

Президента України, акти Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

– особливий предмет – перевірка на відповідність Конституції України або виявлення факту порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності;

– чітко визначені підстави для визнання правових актів неконституційними;

– висновок експерта у формі рішення єдиного органу конституційної юрисдикції, обов'язкового для виконання, яке є остаточним і не може бути оскарженим;

– конституційна скарга подається в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано;

– наслідками прийняття негативного висновку є визнання неконституційним правового акта повністю або в окремій його частині та відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, завданої дією такого акта.

Складним правовим статусом у сфері організації та проведення правової експертизи НПА наділений Кабінет Міністрів України. Він виступає замовником правової експертизи, яку організує та виконує Міністерство юстиції України (розділ 4, гл. 4, п. 44 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» [207], водночас Секретаріат Кабінету Міністрів України є суб'єктом проведення правової експертизи щодо поданого до Кабінету Міністрів України проекту акта (розділ 4, гл. 6, п. 52), а також відповідно до розділу 10, гл. 2, п.п. 101–102 Регламенту виступає організатором правової експертизи закону України, що надходить на підпис Президенту України, виконавцем якої виступає центральний орган виконавчої влади.

У свою чергу одним з головних організаторів та суб'єктів проведення правової експертизи НПА в Україні є Міністерство юстиції України. Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України [212] об'єктами правової експертизи виступають проекти законів, інших актів законодавства,

які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, проекти законів, які подаються на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, НПА Верховної Ради Автономної Республіки Крим, закони, що надійшли на підпис Президентів України.

До особливих видів правової експертизи, яку проводить Міністерство юстиції України, відносяться:

- гендерно-правова експертиза актів законодавства,
- антикорупційна експертиза НПА та їх проектів;
- експертиза на відповідність *acquis communautaire* проектів НПА, які за предметом правового регулювання належать до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, визначених Загальнодержавною програмою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу;
- експертиза проектів НПА та НПА, що підлягають державній реєстрації, на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини [212].

Згідно інформації Комітету європейської інтеграції лише 30% законопроектів, які подаються на розгляд Верховної Ради України, відповідають стандартам і директивам Європейського Союзу [61], що свідчить про особливу роль Міністерства юстиції України в сфері забезпечення імплементації стандартів Європейського Союзу в понад 350 законодавчих актів шляхом проведення відповідної правової експертизи.

Слушною вважаємо пропозицію Р. Є. Демчака на шляху адаптації українського законодавства до норм Європейського Союзу внести до Коаліційної угоди норму, якою зобов'язати всіх депутатів представляти висновок по законопроектів на відповідність нормам Європейського Союзу [61].

Особливу роль у проведенні правової експертизи НПА у структурі Міністерства юстиції України відіграє департамент державної реєстрації НПА, який проводить їх правову експертизу на відповідність чинному законодавству,

вимогам нормотворчої техніки та правилам правопису і складає висновки щодо їх державної реєстрації або обґрунтовує причини відмови у такій реєстрації, а також складає висновки щодо скасування рішення про державну реєстрацію НПА із зазначенням у них конкретних причин скасування та із відповідним його обґрунтуванням.

Отже, до особливостей правової експертизи НПА, яку проводить Міністерство юстиції України при державній реєстрації НПА, можна віднести такі:

- є обов'язковою та відноситься до зовнішніх правових експертиз;
- наслідком прийняття негативного висновку є відмова у державній реєстрації НПА;
- наявність ґрунтового методичного забезпечення проведення правової експертизи НПА;
- чітко визначений предмет правової експертизи (відповідність Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини);
- затверджена форма висновку правової експертизи НПА;
- підготовка фахівців-експертів із правової експертизи НПА.

Виконавцем зовнішньої експертизи НПА на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод є Секретаріат Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини Міністерства юстиції України.

Особливим суб'єктом проведення саме антикорупційної експертизи проектів НПА, що вносяться на розгляд Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України є Національне агентство з питань запобігання корупції, яке діє згідно Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції

повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи» № 1 від 28 липня 2016 р. На підставі вказаного рішення прийнято відповідний «Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції», в якому передбачена ініціативна діяльність НАЗК, строки проведення експертизи, порядок складання та затвердження висновку експертизи тощо. Особливу увагу приділено порядку ознайомлення зацікавлених державних органів із змістом висновку та його оприлюднення на сайті НАЗК. Водночас досить спірним є виділення такої експертизи до окремого виду антикорупційної експертизи лише за ознакою суб'єкта її проведення. Отже, можна зробити висновок, що НАЗК при розробці процедури проведення антикорупційної експертизи в цілому враховував останні наукові дослідження у вказаній сфері.

Усі ознаки незалежної правової експертизи НПА має висновок Пленуму Верховного суду України та пленумів вищих спеціалізованих судів України щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням судової системи України [224, 230].

Зовнішню наукову правову експертизу НПА в Україні проводять наукові установи та вищі навчальні заклади, серед них:

- Національний інститут стратегічних досліджень, який діє на підставі Указу Президента України від 16 грудня 2002 року №1158/2002;
- Інститут нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України, який створений на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 31 березня 1999 р. N 502;
- Інститут законодавства Верховної Ради України, створений на підставі рішення Верховної Ради від 22 жовтня 1992 р.;
- Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» тощо.

Особливе місце серед суб'єктів правової експертизи НПА посідає Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) [143, с. 43].

Характерними особливостями правової експертизи, яку вона проводить, є:

- належність до міжнародних зовнішніх експертиз;
- особливість об'єкта – закони і законопроекти держав-учасників Європейської комісії за демократію через право, які стосуються проблем конституційного права, в тому числі стандарти виборів, права меншин тощо на предмет відповідності європейським стандартам;
- особливість замовника експертизи - зацікавлена держава, інша держава за згодою тієї країни, яка приймає документ, а також Парламентська асамблея Ради Європи;
- характер висновку (висновки комісії широко використовуються ПАРЄ як відображення європейських стандартів у сфері демократії і їх треба сприймати як результат своєрідного дослідження, проведеного професійними юристами з різних країн) [100].

Значну кількість експертиз проведено комісією стосовно українських проектів законів про судоустрій, прокуратуру, мовну політику, устрій виконавчих органів влади, виборче законодавство тощо. Значення висновків комісії полягає в тому, що вони стають орієнтиром для перспективної зміни чинного законодавства із урахуванням європейських стандартів захисту прав людини [100].

Наприклад, актуальним для України є висновок Комісії щодо закону «Про очищення влади», в якому наголошується про необхідність вилучення (деталізації) норм про майнову перевірку, обмеження дії закону, розмежування люстрації та боротьби із корупцією та інших питаннях, які не повністю відповідають європейським стандартам [36].

Також спільні висновки щодо законопроектів складають Європейська комісія «За демократію через право» та ОБСЄ / Бюро демократичних інститутів та прав людини.

Регламентами органів місцевого самоврядування передбачено здійснювати правову експертизу НПА цих органів юридичними департаментами або окремою посадовою особою (внутрішню експертизу).

Враховуючи, що досі не внесено відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», з метою законодавчого врегулювання питання державної реєстрації НПА органів місцевого самоврядування і формування системи зовнішнього контролю за відповідністю цих актів необхідним вимогам (проведення зовнішньої правової експертизи під час державної реєстрації), зацікавлені особи мають можливість довести незаконність НПА органів місцевого самоврядування лише в порядку адміністративного судочинства [104].

Внутрішню експертизу проводить юридична служба органу виконавчої влади, яка перевіряє відповідність законодавству і міжнародним договорам України проектів актів, що подаються на підпис керівника органу виконавчої влади, проводить юридичну експертизу проектів НПА, підготовлених структурними підрозділами органу виконавчої влади із складанням висновку [79].

Отже, замовників правової експертизи НПА в Україні можна поділити на дві основні групи:

- державні суб'єкти (державні органи та їх посадові особи (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, тощо));
- недержавні суб'єкти (органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, об'єднання громадян, фізичні особи).

Організатори та виконавці правової експертизи НПА в Україні складають такі групи:

- організатори і виконавці внутрішньої експертизи (структурний підрозділ правотворчого органу);
- організатори і виконавці зовнішньої експертизи:
  - державні органи або структурні підрозділи державних органів, які не є розробниками об'єкта експертизи (Міністерство юстиції України);

- вищі навчальні заклади, науковці-експерти на умовах договору.

Результати проведеного аналізу кількісного та якісного складу суб'єктів правової експертизи НПА в Україні відображено в Таблиці 1 «Суб'єкти правової експертизи НПА в Україні» (Додаток Г).

Отже, аналізуючи поняття, класифікацію та правовий статус суб'єктів проведення правової експертизи НПА, можна зробити такі висновки:

- суб'єкти правової експертизи НПА мають власну структуру (замовник експертизи, організатор експертизи, керівник експертної групи, експерт), спеціальний правовий статус, обумовлений метою та завданнями своєї діяльності, та у межах широкого підходу до них відносимо фізичних та юридичних осіб, які наділені чинним законодавством правами, обов'язками і гарантіями у сфері організації та проведення правової експертизи НПА.

- існує тісний зв'язок між ефективністю кадрової політики, чітким закріпленням правового статусу суб'єктів у визначеній сфері соціальної експертизи та результатами правової експертизи НПА;

- класифікація суб'єктів правової експертизи НПА побудована на підставі класифікації суб'єктів експертної діяльності, суб'єктів правового моніторингу;

- правовий статус суб'єктів правової експертизи НПА охоплює їх права, обов'язки, гарантії, відповідальність та залежить від тієї ролі, яку кожен з них виконує в процесі організації та проведення експертизи;

- експертна діяльність у сфері правової експертизи потребує чіткої інституціоналізації, викликаній як необхідністю виконання поставлених цілей та завдань, так і потребою у вдосконаленні цього правового феномену. Таким чином, можна констатувати, що правовий статус суб'єктів правової експертизи НПА є багатоелементним явищем із складною будовою та взаємозв'язками.

### **2.3. Процедура проведення правової експертизи нормативно-правових актів та її результати**

Як різновид юридичної діяльності правова експертиза НПА включає



стадії, кожна з яких характеризується певним колом суб'єктів та завданнями, що загалом становлять відповідну процедуру проведення правової експертизи НПА.

На підставі проаналізованих наукових позицій щодо процедури проведення правової експертизи НПА можна констатувати відсутність єдиного чіткого підходу до визначення її поняття та змісту, що обумовлюється складністю у регламентації цієї діяльності. Тому вважаємо за необхідне підійти до розгляду питання щодо процедури проведення правової експертизи НПА з точки зору висвітлення поняття та основних стадій цієї діяльності.

При розгляді процедури проведення правової експертизи НПА виходимо з позиції, згідно якої це – врегульована нормами права діяльність уповноважених органів та їх посадових осіб щодо організації та здійснення аналізу, перевірки та оцінки об'єкта експертизи на відповідність юридичному критерію якості зі складанням та направленням висновку замовнику експертизи.

Відповідно, до стадій експертної діяльності як узагальненого поняття О. О. Разуваєв, наприклад, відносить підготовчу стадію, стадію окремого дослідження об'єктів експертизи, стадію порівняльного дослідження об'єктів експертизи, стадію узагальнення, оцінки результатів дослідження і формулювання висновків [227, с. 29].

О. М. Шишпаренок розрізняє три стадії проведення правової експертизи: призначення правової експертизи, проведення правової експертизи, документальне оформлення результатів правової експертизи [286, с. 18]. Серед стадій правової експертизи В. О. Бутенко виокремлює початкову, основну та заключну стадії [27, с. 116].

Аналіз запропонованих вченими стадій правової експертизи дозволяє дійти висновку про те, що вони акцентують увагу на самому процесі проведення експертизи, уникаючи звернення до процесів, які його супроводжують та обумовлюють.

В той же час стан розвитку цього питання, вочевидь, є недостатнім і

потребує формування нового підходу, який охопить діяльність від початку виникнення відносин з приводу правової експертизи НПА і завершуючи реалізацією її висновків.

Проаналізувавши основні стадії правової експертизи НПА, можемо віднести до них такі: оформлення відносин між замовником та організатором правової експертизи НПА; підготовка проведення правової експертизи НПА; проведення правової експертизи НПА; отримання і реалізація результатів експертизи замовником.

Діяльність щодо проведення правової експертизи НПА розпочинається з ініціативи замовника (яка може бути обумовлена вимогою законодавця) на стадії оформлення відносин між замовником та організатором правової експертизи НПА. Завданням цієї стадії є налагодження співробітництва між замовником та організатором експертизи, узгодження всіх необхідних умов.

Відносини між замовником та організатором правової експертизи можуть бути побудовані на підставі службового доручення або цивільно-правового договору. Причому у дорученні на проведення експертизи має бути зазначено інформацію про об'єкт експертизи, її вид, строк виконання та умови фінансування експертизи, а також інформаційні матеріали, необхідні для проведення експертизи.

До обов'язкових реквізитів договору про проведення правової експертизи НПА, вважаємо, слід віднести сторони договору, їх права і обов'язки, об'єкт та предмет експертизи, умови і термін проведення, порядок розрахунків, відповідальність.

Перша стадія правової експертизи НПА завершується узгодженням всіх умов співробітництва і прийняттям рішення про проведення правової експертизи, яке оформлюється в договорі або іншому документі, що закріплює виникнення правовідносин між замовником і організатором експертизи.

Після успішного завершення першої стадії розпочинається підготовка проведення правової експертизи НПА за участі таких суб'єктів як

організатор експертизи, керівник експертної групи, експерти.

Завданнями другої стадії є створення робочої групи, призначення її керівника, доведення до виконавців умов замовлення на проведення експертизи, передбачених у договорі та забезпечення умов її проведення.

У випадку створення робочої групи на одного із її членів керівник експертної установи (структурного підрозділу) покладає обов'язки керівника, який відповідає за своєчасне проведення правової експертизи на основі неухильного дотримання законів, інших НПА, що регулюють експертну діяльність.

Основною стадією є проведення правової експертизи НПА, змістом якої є перевірка нормативно-правового акта на відповідність визначеному юридичному критерію якості з підготовкою висновку. Завданням цієї стадії, за своєю суттю, є правова експертиза НПА як особливий вид експертної діяльності.

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо проведення правової експертизи проектів НПА Міністерство юстиції України виокремило такі стадії проведення правової експертизи: концептуальна оцінка; системно-юридична оцінка; техніко-юридична оцінка; експертний висновок із зазначенням можливості у разі негативної оцінки щодо одного з більш загальних питань далі експертизу не проводити і підготувати висновок [141].

Із цим складно погодитись, оскільки метою проведення експертизи є не лише висновок щодо можливості або неможливості прийняття НПА, а й формулювання пропозиції щодо усунення виявлених недоліків (коли такі недоліки є), тому об'єкт експертизи, на нашу думку, потребує проходження всіх стадій експертизи в кожному випадку її проведення.

Дослідивши зміст стадій правової експертизи, які пропонуються Міністерством юстиції України та у науковій літературі, можна виділити такі підстадії стадії проведення правової експертизи НПА:

- концептуальна оцінка,
- системно-юридична оцінка,

- порівняльно-правова оцінка,
- техніко-юридична оцінка,
- складання висновку правової експертизи.

До переліку зазначених підстадій автор дисертації вважає необхідним додати підстадію перевірки об'єкта експертизи із застосуванням герменевтичного методу на відповідність «волі законодавця», або, за термінологією О. Ф. Черданцева, «справжньому змісту норми права» [281, с. 203], що вимагає, в разі потреби, консультацій експерта з правотворцем з метою з'ясування або уточнення такого змісту.

Варто зупинитись на змістовному наповненні підстадій правової експертизи, першою з яких є концептуальна оцінка, що має на меті відповісти на питання:

- які суспільні відносини має регулювати об'єкт експертизи;
- який предмет та метод регулювання цих суспільних відносин;
- чи регулюються дані суспільні відносини нормативно-правовим актом з даною юридичною силою;
- чи діє правотворець в межах своєї компетенції.

Отже, концептуальною оцінкою як підстадією правової експертизи можна вважати діяльність щодо визначення суспільних відносин, які регулюються об'єктом експертизи, предмет, метод правового регулювання і, як наслідок, галузь законодавства, до якої він належить.

Можна погодитись із Т. О. Дідичем у тому, що до змісту концептуальної оцінки варто віднести засоби впливу на поведінку їх учасників [65, с. 137–138].

Водночас із тим, що відповідно до концептуальної оцінки Міністерство юстиції України рекомендує визначити ступінь відповідності проекту нормативно-правового акта існуючій правовій системі, погодитись складно, оскільки такий висновок можна зробити лише після системно-структурного аналізу об'єкта експертизи [141].

На зазначеній підстадії можна виявити факти прийняття НПА, що

входять до компетенції нижчестоящих органів або інших суб'єктів правотворчості.

Наступною підстадією проведення правової експертизи НПА є системно-юридична оцінка, змістом якої є визначення місця об'єкта експертизи в ієрархії НПА.

В основу системно-юридичної оцінки покладено положення теорії права щодо системи НПА та її складових.

Отже, до завдань цієї підстадії можна віднести визначення у відповідній галузі законодавства переліку НПА, з якими об'єкт експертизи має становити єдину внутрішньо узгоджену систему, і дійти висновку про співвідношення норм об'єкта експертизи з чинними нормами.

Результатом системно-юридичної оцінки проекту нормативно-правового акта має бути повна схема його змістовних зв'язків з чинними НПА, перелік виявлених суперечностей та неузгодженостей, а також конкретні пропозиції щодо змін і доповнень, які необхідно внести до проекту або чинних НПА для усунення недоліків [141; 65, с. 138].

У результаті аналізу можуть бути виявлені суперечності та неузгодженості з іншими НПА, наприклад, дублювання норм.

Системно-юридична оцінка проекту нормативно-правового акта також передбачає перевірку відповідності об'єкта експертизи положенням чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [65, с. 138; 141].

Наведемо приклад, коли прийняття змін до одного нормативно-правового акта не потягло за собою внесення змін до пов'язаних НПА, що мало б усунути на підстадії системно-юридичної оцінки об'єкта експертизи.

У зв'язку із прийняттям Закону України від 18 квітня 2013 року №221-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу із корупцією» термін «хабар» було

вилучено з тексту Кримінального кодексу України, однак системного вилучення цього терміна з законодавства України не відбулось, оскільки термін «хабар» залишився у тексті Податкового кодексу України (п. 164.2.12 ч. 164.2 ст. 164 ПК України).

Наведений приклад свідчить про складність у тлумаченні НПА та недосягнення мети правового регулювання відповідного кола суспільних відносин.

Виходячи з того, що метою системно-юридичної оцінки є визначення місця і співвідношення об'єкта експертизи в системі чинних НПА України, порівняння об'єкта експертизи з відповідним законодавством інших країн не може бути охоплене цією стадією.

Тому наступною підстадією правової експертизи ми вважаємо порівняльно-правову оцінку, яка до цього розглядалась у складі системно-юридичної оцінки об'єкта експертизи.

Змістом цієї підстадії можна визначити оцінку об'єкта експертизи з точки зору його відповідності законодавству Європейського Союзу, якщо його предмет відноситься до сфери адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, а також порівняння характеру нормативного регулювання таких або подібних суспільних відносин у минулому та з урахуванням досвіду інших країн.

В результаті проведеної оцінки можна уникнути помилок, які були зроблені в минулому в правовому регулюванні суспільних відносин, застосувати найбільш вдалий досвід правового регулювання суспільних відносин, особливо в тих сферах, де в Україні недостатні відповідні напрацювання.

Метою наступної підстадії техніко-юридичної оцінки проекту нормативно-правового акта є визначення ступеня його відповідності визнаним правилам юридичної техніки шляхом оцінки структури правових норм, конструкцій та термінів; зовнішнього оформлення та реквізитів тощо.

Так, до помилок, які мають бути виявлені на цій підстадії, можна

віднести неузгодженість використання одного й того самого терміна навіть в одному нормативно-правовому акті.

Прикладом такої неузгодженості можна назвати використання терміна «підкуп» в різних статтях Кримінального кодексу України як для позначення способу вчинення підбурювання, способу вчинення злочину, складової суспільно небезпечного діяння тощо, що вимагає узгодженості відповідної термінології і може бути проведене в межах правової експертизи чинних НПА.

У результаті проведення правової експертизи НПА можуть бути виявлені юридичні помилки, до яких науковці відносять правотворчі помилки та помилки в правовому регулюванні [131, с. 28].

Теорія юридичних помилок має велике значення як при підготовці експертів, так і безпосередньо при проведенні правової експертизи НПА, оскільки дозволяє науково обґрунтовано підійти до пошуку та виявлення таких помилок, що в свою чергу становить змістовне наповнення діяльності виконавця правової експертизи.

Поняття законотворчої помилки пропонує В. М. Сирих, який вважає, що до неї відноситься відхилення від вимог законодавчої техніки, логіки, граматики, яке знижує якість закону, ускладнює його тлумачення і є перепорою у реалізації в конкретних відносинах [267, с. 390].

У контексті досліджуваної теми виявлені юридичні помилки під час правової експертизи НПА становлять невідповідність повністю або частково об'єкта експертизи встановленим критеріям у межах досліджуваного предмета.

Розглядаючи класифікацію правотворчих помилок, варто звернутись до тієї, яка запропонована В. М. Сирих. Він виділяє помилки в проектуванні механізму правового регулювання, прогалини, надмірну нормативність, порушення стилю, колізії між окремими законами, фактографічні помилки [267, с. 390].

До основних недоліків законів та законопроектів Л. М. Белкін відносить:

підготовку законопроектів, тексти яких містять неконституційні, корупціогенні норми, зловживання бланкетними нормами, руйнацію попередніх позитивних досягнень, правову асиметрію, ухилення від законодавчого регулювання сфер, дерегулювання повинно здійснюватися законами, набуття законами чинності з порушенням порядку [18].

Помилки в правовому регулюванні, на думку О. М. Куракіна, стосуються невиконання вимог правового регулювання; невірного визначення об'єкта, предмета, методу правового регулювання, зобов'язаної сторони у правовідносинах; статусу суб'єктів права тощо [131, с. 28].

На нашу думку, до такого переліку варто додати відсутність встановленої відповідальності за невиконання приписів правової норми. Для узагальнення виявлених юридичних помилок під час правової експертизи НПА вважаємо за необхідне систематизувати їх в межах проведення правового моніторингу НПА і створити «Бази даних прогалин і суперечностей у чинному законодавстві» [114, с. 13], поповнення яких може відбуватись за результатами аналізу висновків правової експертизи НПА.

Дисертантом проаналізовано 76 висновків правової експертизи законопроектів, складені Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України України, на підставі чого розроблено проект «Бази даних дефектів законопроектів» (Додаток В).

Найбільша кількість виявлених дефектів законопроектів пов'язана із необхідністю уточнення диспозиції норми; неузгодження повною мірою з Конституцією України, законами України у відповідній сфері правового регулювання, зокрема втручання у компетенцію іншого органу; необхідність уточнення термінологічного апарату, списку термінів та недотримання вимог юридичної техніки. Проаналізувавши формулювання виявлених недоліків хотілось б відмітити їх неконкретність.

До необхідних підстадій стадії проведення експертом правової експертизи НПА пропонуємо додати підстадію герменевтичної оцінки, назву якої ми визначили, виходячи з основного методу, який на цій стадії



застосовується. Змістом такої підстадії є перевірка відповідності тексту об'єкта експертизи «справжньому змісту норми права», який розкриває волю законодавця з проведенням, за необхідності, консультацій із правотворцем. Варто погодитись з Т. С. Подорожною у тому, що воля законодавця буде недоступною для суб'єктів права, якщо вона не отримала належної зовнішньої мовної форми [188, с. 64].

Увагу в контексті дослідження цієї стадії правової експертизи НПА варто визначити момент, коли процес проведення експертизи слід вважати завершеним. На нашу думку, переходити до підстадії складання висновку експерта слід після того як дослідження тексту об'єкта експертизи повністю проведено та розкрито всі питання предмета експертизи, виявлено всі недоліки.

Виявлені помилки відображаються у висновку експерта під час реалізації останньої підстадії стадії проведення правової експертизи НПА.

У зв'язку з дослідженням змісту поняття «висновок правової експертизи НПА» варто звернутися до ширшого поняття «висновок експерта» з метою виділення спільних та особливих рис.

Юридичний зміст поняття «висновок експерта» в науковій літературі вирізняється різноманітністю поглядів. Так, висновок експерта розглядають як джерело доказів, доказ, засіб доказування [19, с. 253].

Тобто поняття «висновок експерта» використовують, як правило, процесуальні науки. Висновок правової експертизи не можна розглядати в такому контексті, оскільки він не є судовим доказом, тим не менш можна виділити спільні риси. До них можна віднести те, що висновок завжди ґрунтується на спеціальних наукових знаннях, які застосовуються експертом під час дослідження, він обов'язково має містити кваліфіковану думку, обов'язкові реквізити (суб'єкт здійснення експертизи, висновки) [19, с. 257], ст. 147 ЦПК України.

Тому, врахувавши спільні та особливі риси, поняття «висновок правової експертизи НПА» можна визначити як результат проведення правової

експертизи НПА на підставі визначеної методики, що містить чіткі відповіді на питання відповідності об'єкта експертизи необхідному юридичному критерію якості і пропозиції щодо усунення виявлених недоліків.

Аналізуючи результати проведення правової експертизи, слід звернути увагу на складові змісту висновку експерта, особливості його підписання і дії в часі, наслідки невідповідності встановленим вимогам, а також характер висновку.

Отже, розглядаючи питання про структуру висновку експерта правової експертизи, відмітимо, що вимоги до висновку правової експертизи НПА наведено у Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи НПА, відповідно до яких висновок складається із вступної, аналітичної та підсумкової частин [141].

Науковці пропонують виділити вступну, описову, дослідницьку, заключну частини висновку правової експертизи на зразок висновку судової експертизи [286, с. 20–21].

Погоджуючись в цілому зі складовими висновку, запропонованими Міністерством юстиції України, вважаємо за необхідне викласти їх в такій редакції, зокрема у Законі України «Про правову експертизу НПА»:

*«1. Висновок правової експертизи НПА складається із вступної, аналітичної, підсумкової частин.*

*2. Вступна частина висновку містить відомості про замовника правової експертизи, підстави призначення правової експертизи, об'єкт та предмет правової експертизи, вид правової експертизи, її номер та інформацію про експерта (експертну групу).*

*3. Аналітична частина висновку містить відповіді на питання концептуального, системно-юридичного, порівняльно-правового, герменевтичного та техніко-юридичного блоків оцінки нормативно-правового акта.*

*4. У підсумковій частині висновку чітко, аргументовано викладаються зауваження до тексту документа і пропозиції щодо усунення*

*виявлених недоліків із зазначенням, які норми об'єкта експертизи суперечать чинному законодавству, рекомендації щодо необхідності прийняття нових НПА на розвиток та виконання приписів об'єкта експертизи.»*

При складанні висновку доцільним є використання мови, яка може бути зрозумілою для осіб, які не мають експертних знань, причому спеціальні терміни повинні роз'яснюватися.

На нашу думку, підготовлений висновок експертизи має зводитися до двох можливих варіантів:

1) позитивний висновок (нормативно-правовий акт позитивно оцінюється і, за потреби, може містити певні умови щодо додаткового опрацювання недоліків юридичної техніки);

2) негативний висновок (нормативно-правовий акт, реалізація якого суперечить вимогам чинного законодавства, а отже є неприйнятним взагалі (за даних умов чи в даний час), і, відповідно, такий акт не може бути прийнятий або має бути скасований повністю або частково.

Окрема правова природа висновків правової експертизи щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини, що наведена у наказі Міністерства юстиції України [216].

Так, згідно з п. 6 цього наказу висновок Міністерства юстиції України може містити один з наступних варіантів:

1) про відповідність об'єкта експертизи Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини;

2) про невідповідність об'єкта експертизи Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини;

3) про те, що об'єкт експертизи за предметом правового регулювання не стосується Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини.

З вищевикладеного випливає, що, окрім двох загальних видів висновку (позитивний та негативний), цей вид правової експертизи НПА містить третій вид висновку експертизи, необхідність якого викликана її особливостями, зокрема сферою поширення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини.

Отже, у висновках експертизи обов'язковою є чітка і ясна оцінка об'єкта експертизи (за одним із вказаних варіантів). Висновок, що не має такої оцінки, не може бути підписаний чи затверджений уповноваженими особами.

У цьому контексті необхідно звернути увагу на те, що в теорії та практиці інших країн існують випадки, коли вважається, що висновок має бути складено лише у випадку невідповідності нормативно-правового акта актам вищої юридичної сили.

В інших випадках складається довідка, що таких порушень не виявлено. В Україні висновок складається в будь-якому випадку, що, на нашу думку, є позитивним, оскільки сприяє уникненню формального підходу до проведення правової експертизи НПА.

Можна відмітити декілька підходів до такого обов'язкового реквізиту висновку експерта як підпис:

- висновок експертизи підписують усі члени експертної групи, які брали участь у її проведенні, причому він вважається прийнятим експертною групою, якщо його підтримали більше половини членів експертної групи;
- експертний висновок підписується керівником або заступником керівника органу, який проводив експертизу;
- за рішенням керівника органу, який проводив експертизу, право підписання висновку може надаватися особі, яка відповідає за проведення правової експертизи;
- підготовлений експертний висновок підписується керівником експертної групи і керівником організації – організатором експертизи;
- затвердження висновку і набуття ним статусу висновку державної

експертизи може здійснюватись також шляхом розміщення відповідного грифа на титульному аркуші висновку;

– при підписанні експертного висновку мають бути візи виконавця (виконавців), керівника структурного підрозділу та керівника вищого щодо цього структурного підрозділу [190].

Відповідно до наказу Міністерства юстиції України від 06.07.2011 р. узагальнений висновок підписують керівник юридичної служби та виконавець юридичної служби [214].

Враховуючи питання відповідальності експерта за складений ним висновок, вважаємо доцільним підхід, відповідно до якого експертний висновок має бути підписаний по-перше, екпертом (експертами робочої групи), по-друге, керівником експертного органу або підрозділу.

У випадку незгоди експерта з висновком експертизи, проведеної групою експертів, доцільно надати йому право викласти письмово свою окрему думку, яку буде додано до висновку, або при проведенні комплексної експертизи окремо викласти свою думку в загальному висновку після загальної відповіді на поставлене питання.

Безумовно, висновок, який не підтримується більшістю членів експертної групи, слід вважати неприйнятним.

Окремого дослідження потребує питання строків, протягом яких висновок експертизи є дійсним. Загалом висновки експертизи зберігають чинність протягом терміну, визначеного нормативно-правовим актом, договором або дорученням щодо її проведення.

Актуальним вважаємо правило, відповідно до якого висновки експертизи, які не було реалізовано протягом установленого терміну, втрачають чинність, а відповідні об'єкти підлягають повторній експертизі, оскільки за цей час могли відбутися суттєві зміни в законодавстві. Пропонуємо цей термін визначити в межах шести місяців, враховуючи швидкість процесу правотворення.

Видається, що це правило має бути актуальним як щодо проектів НПА,

так і щодо чинних НПА.

Наступною стадією правової експертизи НПА є отримання і розгляд експертного висновку замовником, який, ми вважаємо, відноситься до процедури проведення правової експертизи НПА з таких причин:

- правильне сприйняття висновку експерта замовником, внесення змін до об'єкта експертизи є результатом діяльності з проведення правової експертизи НПА;

- експерт на цій стадії надає консультаційні послуги з метою пояснення змісту висновку експерта;

- проведення оцінки реалізації висновків правової експертизи НПА організатором експертизи із зверненням до уповноважених суб'єктів для прийняття заходів, спрямованих на притягнення винних осіб до відповідальності, є важливим елементом процесу зворотного зв'язку між організатором і виконавцем правової експертизи з одного боку та замовником експертизи – з другого і виступає складовою механізмом контролю якості законодавства.

Завданням цієї стадії є прийняття рішення щодо впровадження замовником його рекомендацій у своїй діяльності або про незгоду з висновком експерта.

Одночасно з направленням висновку замовнику організатор експертизи або керівник експертної групи має вирішити питання щодо надання доступу до нього громадськості шляхом оприлюднення, наприклад, в електронному вигляді на сайті організатора експертизи або в реєстрі висновків правової експертизи.

Так, результати антикорупційної експертизи чинних НПА у разі виявлення факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України, направленню копії висновку до органу моніторингу правотворчої та правозастосовної діяльності та до відповідних державних органів, уповноважених здійснювати контроль

за якістю законодавства [63].

Дії замовника у випадку складення позитивного висновку експерта полягають у внесенні незначних коректив до предмету експертизи, якщо у висновку були окремі зауваження.

Актуальним питанням на цій стадії залишається реалізація саме негативного висновку. У науковій літературі з цього приводу наголошується на проблемі ігнорування негативних висновків правової експертизи при прийнятті актів урядом та іншими органами виконавчої влади [102, с. 47–50].

До того ж, оскільки це, як правило, акти вищих органів виконавчої влади, на виконання їхніх положень розробляються відомчі та регіональні нормативні акти, які, в свою чергу, дублюють та розвивають норми, що не відповідають чинному законодавству, а іноді навіть Конституції України і ратифікованим нашою країною міжнародним договорам.

Відповідно потребує розробки та прийняття механізм, що запобігатиме неврахуванню негативних висновків.

У світовій практиці існує декілька підходів до реалізації негативних висновків експертів за результатами експертизи:

1) організатор експертизи направляє копію висновку в органи, уповноважені здійснювати контроль за діяльністю органу, що має усунути недоліки об'єкта експертизи (експертний висновок направляється органом, який проводив експертизу, в орган державної влади, який прийняв цей акт, а копії експертного висновку – в органи, які є вищими щодо органу, який прийняв акт, також у спеціалізовані органи з питань правотворчості, в прокуратуру, а за необхідності – і у відповідні органи виконавчої влади, а також вирішується питання про доцільність підготовки проекту запиту до суду конституційної юрисдикції або до президента щодо призупинення дії такого нормативно-правового акта);

2) нормативно-правовий акт не може бути внесеним до відповідного реєстру на підставі висновку експертизи (якщо нормативно-правовий акт не отримав позитивного висновку експертизи, він повертається до суб'єкта

правотворчості та не набирає чинності. Зокрема, таку модель можна спостерігати в Україні стосовно певної категорії підзаконних НПА, наприклад, згідно Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» наявність висновку про невідповідність підзаконного акта вимогам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод є підставою для відмови в державній реєстрації відповідного підзаконного акта [198];

3) у випадку невідповідності проекту нормативно-правового акта Конституції в експертному висновку зазначається про неможливість його візування.

Так, наприклад, згідно п. 94 Регламенту Львівської обласної державної адміністрації, у разі, коли проект розпорядження подано апарату облдержадміністрації з порушенням визначених вимог, юридичний відділ доповідає про це заступникові голови – керівникові апарату облдержадміністрації, та у дводенний термін повертає головному розробникові проект розпорядження та матеріали до нього для надання пояснення та усунення зауважень [208].

Варто відзначити, що питання реалізації наслідків негативного висновку правової експертизи НПА не може бути вирішено окремо від загальної реформи у сфері правотворчості, а також з урахуванням зарубіжного досвіду можна відмітити, що проблема реалізації висновків експерта має пряму залежність із проблемою ролі та статусу правової експертизи.

На нашу думку, внесення всіх НПА до Єдиного державного реєстру НПА має відбуватись за умови позитивного висновку правової експертизи.

За результатами проведених узагальнень досліджень, присвячених питанням процедури проведення правової експертизи НПА, необхідно, на нашу думку, при визначенні переліку та змісту стадій такої процедури охопити всю сферу діяльності (починаючи від оформлення відносин між суб'єктами правової експертизи, організації та проведення експертизи, закінчуючи реалізацією результатів експертизи замовником) з метою



запобігання прийняттю та сприяння скасуванню неякісних НПА, що не відповідають визначеному юридичному критерію якості.

Відтак, до переліку стадій слід віднести оформлення відносин між замовником та організатором правової експертизи НПА; підготовку проведення правової експертизи НПА; проведення правової експертизи НПА; отримання і реалізацію результатів експертизи замовником.

Поділ основної стадії правової експертизи НПА на шість підстадій (концептуальна оцінка, системно-юридична оцінка, порівняльно-правова оцінка, техніко-юридична оцінка, герменевтична оцінка, складання висновку експертизи) обумовлений необхідністю визначення меж та науково-обгрунтованої послідовності дослідження об'єкта експертизи. Вважаємо, що всі підстадії роботи експерта є рівноцінними і мають бути відпрацьовані в кожному випадку проведення правової експертизи НПА.

## **Висновки до розділу 2**

Висвітлення структурних компонентів правової експертизи НПА дає можливість виділити як внутрішні зв'язки цього правового феномена, так і зовнішні зв'язки із процесами правотворчості, правореалізації, правового моніторингу, іншими елементами системи вдосконалення законодавства.

Узагальнено класифікацію видів правової експертизи НПА за критеріями: суб'єкти проведення експертизи, об'єкт експертизи, місце проведення експертизи, особливості предмета експертизи, підстави проведення, стадії правотворчості. Запропоновано новий вид правової експертизи НПА – «природно-правова експертиза законів (їх проектів)».

Запропоновано розмежувати діяльність із перевірки юридичним відділом суб'єкта правотворчості проекту нормативно-правового акта на відповідність його положень актам вищої юридичної сили, вимогам та правилам юридичної техніки як виконання функції внутрішнього контролю і правову експертизу

НПА, оскільки виконавці такої перевірки виступають як спеціалісти і знаходяться у підпорядкуванні замовника такої перевірки, уповноваженого здійснювати внутрішній або зовнішній контроль над діяльністю спеціаліста. Існує необхідність у проведенні експертизи саме незалежним експертом в межах правового моніторингу поряд із перевіркою спеціалістом підрозділу суб'єкта правотворчості якості такого проекту.

Предмет правової експертизи НПА визначено як коло питань, сформульованих відповідно до юридичного критерію якості, відповідь на які мають дати експерти під час проведення правової експертизи для досягнення її цілей та завдань. Узагальнено та доповнено коло питань, що відносяться до предмету правової експертизи НПА, відповіді на які мають дати експерти під час проведення правової експертизи, зокрема питаннями відповідності положенню НПА сучасним досягненням юридичної науки, врахування історії та зарубіжного досвіду правового регулювання суспільних відносин, оцінки наслідків реалізації НПА із визначенням можливої альтернативи правового регулювання з урахуванням судової практики.

Об'єктом правової експертизи НПА виступають НПА в розумінні, розробленому теорією права. До переліку об'єктів правової експертизи НПА віднесено концепцію НПА, проект НПА, чинний НПА, НПА, який втратив чинність.

Мету правової експертизи НПА розглянуто у межах широкого та вузького підходів, що дозволяє розкрити питання комплексно. Відповідно до вузького підходу метою правової експертизи НПА визнано запобігання прийняттю та сприяння скасуванню неякісних НПА, що не відповідають юридичному критерію якості. Широкий підхід під метою правової експертизи НПА пропонує розуміти вдосконалення законодавства, тобто підвищення стандартів якості, а також підтримання системи законодавства в такому стані, який відповідає юридичному критерію якості.

В результаті узагальнення завдань правової експертизи НПА виявлено, що вони охоплюють різні види аналізу та оцінки, на підставі яких

формується та складається висновок експерта.

Суб'єктів правової експертизи НПА визначено, в межах широкого підходу, як фізичних та юридичних осіб, які наділені законодавством правами, обов'язками і гарантіями у сфері організації та проведення правової експертизи НПА. Суб'єктами можуть виступати як державні органи, так і органи місцевого самоврядування, юридичні особи та громадяни.

Науково-теоретична розробка понятійного апарату правової експертизи НПА з логічною необхідністю потребує виокремлення таких суб'єктів правової експертизи НПА як замовник експертизи, організатор експертизи, керівник експертної групи, експерт, які у сукупності взаємозв'язків утворюють окрему структуру та кожен з яких наділений особливим правовим статусом. Визнано необхідним організацію підготовки кадрів для здійснення правової експертизи НПА. В Україні більшість суб'єктів правової експертизи НПА відносяться до державного сектору (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, Конституційний Суд України, Адміністрація Президента України, державні наукові та навчальні установи). Замовниками виступають державні та недержавні суб'єкти, в межах широкого підходу - громадянське суспільство.

На підставі аналізу теоретичних та практичних аспектів процедури проведення правової експертизи НПА автор пропонує розглянути процедуру проведення правової експертизи НПА в межах широкого підходу і виділити стадії: оформлення відносин між замовником та організатором правової експертизи НПА; підготовка проведення правової експертизи НПА; проведення правової експертизи НПА; отримання і реалізація результатів експертизи замовником. Стадії відрізняються колом суб'єктів, завданнями, рішеннями.

Дослідивши зміст стадії проведення правової експертизи НПА, до описаних в наукових джерелах підстадій, автор пропонує додати підстадію герменевтичної оцінки.

Поняття «висновок правової експертизи НПА» визначено на підставі

аналізу підходів до поняття «висновок експерта» як результат проведення правової експертизи НПА на підставі визначеної методики, що містить чіткі відповіді на питання відповідності об'єкта експертизи необхідному юридичному критерію якості і пропозиції щодо усунення виявлених недоліків. Види висновку експерта виокремлено на підставі загальної оцінки об'єкта експертизи як позитивний або негативний. Практичне значення такої класифікації полягає у рішеннях, які має прийняти замовник експертизи. Запропоновано порядок підписання висновку експерта експертом (експертною групою) та керівником експертного органу із правом на окрему думку і строк чинності висновку в межах шести місяців.

## РОЗДІЛ 3

# УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У КОНТЕКСТІ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

### 3.1. Досвід європейських та інших держав у сфері проведення правової експертизи нормативно-правових актів

#### 3.1.1 Досвід Європейського Союзу та держав-учасниць Європейського Союзу у сфері проведення правової експертизи нормативно-правових актів

Для більшості країн сучасного світу характерним є зростання інтенсивності нормотворчості, пов'язане, в першу чергу, з процесами глобалізації, ускладненням та стрімким розвитком суспільних відносин, розширенням сфери правового регулювання.

Аналізуючи зарубіжний досвід, необхідно відзначити, що питанню підготовки проектів НПА, удосконаленню процедури їх розгляду та прийняття у демократичних країнах приділяється значна увага.

Для досягнення цілей нашого дослідження ми, розглядаючи зарубіжний досвід правової експертизи НПА, вважаємо за потрібне звернути увагу на такі питання:

- місце та значення правової експертизи НПА у правовій політиці держави;
- організація проведення правової експертизи НПА;
- статус та склад суб'єктів правової експертизи НПА, їх інституціональне вираження;
- характер висновку експерта.

Із загальнотеоретичної точки зору особливо актуальним є вивчення особливостей проведення правової експертизи НПА в Європейському Союзі, оскільки законодавство Спільноти стає все більш складним і вимагає посиленої уваги до питань його якості в контексті євроінтеграції України.

В основу законотворчої політики Європейського Союзу покладено принцип участі всіх зацікавлених у виробленні політики суб'єктів з забезпеченням якості на всіх етапах, в тому числі із залученням експертів, починаючи із перевірки законодавчої пропозиції на дотримання необхідних вимог (пропонована дія є дійсно необхідною, рівень Європейського Союзу є найбільш відповідним для неї, обрані інструменти є адекватними обраним цілям). Зокрема, положення Білої книги спрямовано на посилення рівня довіри громадськості до методів діяльності експертів, розвитку міждисциплінарної експертизи ЄС в напрямку прозорості для громадського контролю та обговорення [269, с. 141].

Особливістю законотворчої процедури згідно Договору про функціонування Європейського Союзу [275] є те, що проекти законів розробляє лише Європейська Комісія після консультацій з громадськістю та всіма зацікавленими сторонами, які потім надходять до Ради Європейського Союзу та Європарламенту. Після узагальнення результатів консультацій залучається профільний Генеральний Директорат Єврокомісії, далі законопроект надходить до Юридичної служби Європейської Комісії і затвердження Колегією Єврокомісії. Лише після завершення цих процедур документ надходить до Ради Європейського Союзу та Європейського Парламенту, отже, можна спостерігати обов'язкову внутрішню перевірку якості фахівцями-юристами.

Питання якості законопроектів Європейського Союзу відмічають науковці, має істотне значення, оскільки впливає як на спроможність держав-членів імплементувати право Європейського Союзу, так і на ефективність законодавства Спільноти [269, с. 158]. Вчені відмічають, що експерти допомагають визначити альтернативи запропонованих політик, запобігти

виникненню або загостренню проблем, оцінити внутрішні та зовнішні впливи [269, с. 151].

Європейський Союз приділяє значну увагу якості підготовки НПА, і вдосконалення правового регулювання є постійною складовою загальної стратегії управління. Зокрема, на найвищому політичному рівні визнано, що акти Спільноти мають бути ясними і простими, заснованими на певних законодавчих принципах, розроблено правила застосування юридичної техніки при складанні НПА з метою, щоб законодавство Європейського Союзу було доступним для розуміння та ефективним у застосуванні [299].

Вимогами, що забезпечують якість актів визнано: чіткість, недвозначність, мінімізація скорочень, відсутність жаргонних висловів, надто довгих фраз, незрозумілих посилань на інші тексти, висловів, що ускладнюють його читання [248, с. 5]. Дотримання цих вимог входить до предмету правової експертизи, яку проводить департамент Європейської Комісії.

Європейською Комісією видаються акти, спрямовані на постійне підвищення якості, ефективності, спрощення НПА та забезпечення механізму їх реалізації, формування комплексного системного підходу до законотворчості в Європейському Союзі, в тому числі забезпечення участі широкого кола експертів у цьому процесі [40, с. 16].

Зокрема, Європарламентом, Радою та Комісією Європейського Союзу ухвалено Міжінституційну угоду про краще нормотворення. В ній, серед іншого, передбачено забезпечення якості правового регулювання шляхом проведення консультативних процедур, більш чіткої оцінки регуляторного впливу актів (до і після їх видання) [42, с. 20–27].

Особливу увагу слід звернути на Методологію систематичного і ретельного моніторингу, розроблену 27 квітня 2005 року, яку використовує Комісія законодавчих пропозицій Європейської комісії для перевірки дотримання Хартії основних прав Європейського Союзу, прийнятої 7 грудня 2000 року [278]. Відповідно до п. 1 цього документа всі законодавчі

пропозиції повинні проходити експертизу на предмет відповідності положенням Хартії основних прав [142].

Отже, Європейський Союз розробив комплексну стратегію поліпшення правового регулювання, оформлену рішеннями найвищих органів влади, складовою якої є робота експертів як одних з ключових суб'єктів врядування.

У країнах Європи правова експертиза проектів НПА здійснюється як складова оцінки регулюючого впливу і проводиться з метою прорахувати вигоди й витрати нововведень для суспільства і для бізнесу. Предметом оцінки є оптимізація обраної політики, прогноз наслідків і ризиків нового регулювання, що дозволяє оцінити можливість розв'язання проблеми, яка викликала зміни у законодавстві [145, с. 30]. Зокрема, практика контролю якості законодавчих ініціатив «оцінювання впливу», закріплена у Лісабонській стратегії 2000 р. та Білій книзі «Європейське врядування» 2001 р., дозволяє оцінити потенційний вплив законопроекту або пропозиції на економічну, соціальну, екологічну та інші сфери суспільних відносин, а також впливає при прийнятті рішень щодо спільних політик Європейського Союзу [39, с. 119–120].

За своїм предметом діяльність з оцінки регулюючого впливу схожа на процес проведення правового моніторингу на етапі правотворчості, причому деякі з наведених питань вирішуються саме під час проведення правової експертизи.

Одним із основних виконавців правової експертизи в Європейському Союзі слід назвати Юридичну службу Європейської комісії, яка щороку дає близько 14 тисяч висновків щодо різних правових питань [294]. До її функцій відноситься втручання в законодавчий процес на ранніх стадіях, з метою перевірки відповідності законодавчих пропозицій та проектів актів Комісії вимогам чіткості, точності; дотримання правил юридичної техніки щодо форми; перевірки правильності використання юридичної термінології і однакового тлумачення в кожній офіційній мові; надання рекомендацій з



питань правотворчості та навчання в цій сфері; перевірки чинного законодавства на предмет виявлення застарілих актів [294]. Отже, об'єктом перевірки є як проекти правових актів, так і чинні правові акти.

В ході законотворчого процесу правову експертизу також здійснюють юридико-лінгвістичні експерти Європейського парламенту і Ради на основі загальних правил, джерелом яких є міжінституційні угоди [295].

Як до послуг експертів в Європейському Союзі можуть звертатися в разі потреби, так і експерти можуть діяти з власної ініціативи; думки експертів також можуть бути зібрані шляхом публікації консультативних документів, на семінарах, слуханнях, конференціях, круглих столах експертів.

Отже, Європейська комісія використовує різні шляхи збору експертних порад і сприяє ефективному врядуванню для забезпечення застосування кращих методів накопичення та використання експертних порад [269, с. 150–151].

В Європейському Союзі експерти є одним з ключових суб'єктів врядування: або як провідні науковці, експерти в органах управління, або, частіше, як зовнішні експертні ресурси для уряду [269, с. 151].

До суб'єктів правової експертизи в Європейському Союзі також належать:

– комітологічні комітети, до складу яких входять представники держав-членів, які представляють свій уряд, висловлюють офіційну думку щодо запропонованих Комісією імплементаційних заходів і діють на підставі рішення Ради 1987 р. «Рішення про «комітологію» [269, с. 157];

– група високого рівня національних експертів з регуляторної політики, яка здійснює огляд чинного європейського та національного законодавства, приділяючи особливу увагу спрощенню законодавства та оцінюванню впливів з урахуванням імплементації та правореалізації і не розглядає законодавчу ініціативу та проекти Комісії у цій сфері [269, с. 169].

Отже, експерти відіграють значну роль у процесах врядування, значна увага в Європейському Союзі приділяється демократизації експертизи, тобто

гарантуванню дотримання відповідної правової процедури в процесі проведення експертизи та поширенню її результатів. Також можна дійти висновку про те, що головна увага приділяється не стільки питанням налагодження системи правової експертизи та правового моніторингу, як в Україні, скільки виведенню експертизи на новий рівень відкритості та прозорості у спілкуванні із громадськістю, що, в свою чергу, зумовлено подальшою розбудовою громадянського суспільства.

Цікавим видається досвід відкликання законопроектів, як приклад реалізації висновки експертизи, яке поділяється на технічне або політичне відкликання. Технічне відкликання застосовується, коли у процесі моніторингу законопроектів виявляють їх неактуальність та застарілість, або коли Комісія підготувала більш сучасний проект, який відповідає вимогам науково-технічного прогресу. Політичне відкликання відбувається у випадку, якщо законодавча ініціатива не відповідає основним засадам Лісабонської стратегії (Лісабонський самміт 2000 р.) та Стратегії сталого розвитку (European Strategy for Sustainable Development, 2001; 2009). З 2006 р. План заходів щодо перевірки та відкликання законопроектів стає складовою Щорічної законодавчої робочої програми Комісії [40, с. 17].

Аналізуючи місце та значення правової експертизи НПА у правовій політиці держав-членів Європейського Союзу, слід відмітити, що експертне забезпечення законопроектної діяльності є важливою складовою законотворчого процесу. Проведення правової експертизи НПА в державах, що входять до Європейського Союзу, відбувається як в департаментах законодавчого органу, в окремо створених організаціях, так і шляхом залучення незалежних експертів.

Наукову складову в роботі парламенту Франції забезпечує Парламентське управління з наукових та технологічних оцінок, яке діє на підставі Закону № 83-609 від 8 липня 1983 року, у парламенті Фінляндії експертну роботу із законопроектами забезпечує головне управління з питань роботи із законопроектами [152, с. 131; 7, с. 91].

Ст. 39 Конституції Франції передбачає порядок обов'язкового проведення експертизи законопроекту Державною Радою перед внесенням його до Ради міністрів, тобто наявність висновку Державної ради є необхідною умовою його подальшого проходження [113, с. 229]. Також у ст. 146–3 Регламенту Національної асамблеї Франції передбачено залучення експертів до роботи у комітетах Національної Асамблеї [305].

Стаття 119 Регламенту Конгресу депутатів Іспанії покладає функцію контролю якості законопроекту, до якого неодноразово було внесено зміни, на Бюро Конгресу [304]. Бюро перевіряє відповідність документів пропонованим вимогам і протягом 15 днів приймає рішення про їх допустимість, повідомляючи своє рішення ініціативній комісії з опублікуванням його в установленому порядку [112, с. 329–330]. Відповідно у випадку виявлення нелогічностей, незрозумілих норм бюро Конгресу спрямовує текст законопроекту на доопрацювання до Комісії.

У ч. 3 ст. 34 Регламенту польського Сейму передбачена можливість направлення проекту на експертизу (*opiniowanie*), якщо в пояснювальній записці немає згадки про проведення такої в період підготовки проекту до розгляду в Сеймі [127, с. 65].

Прийняті органічні закони в Нідерландах обов'язково надходять до Конституційної ради, яка перевіряє їх відповідність Конституції, і лише після цього має місце їх промульгація [112, с. 329–330].

Досить розвинутою є організація проведення правової експертизи законопроектів у Федеративній Республіці Німеччина. Суб'єктами проведення експертизи проектів законів виступають федеральні відомства із залученням, за потреби, представників відомств, сферу впливу яких регулюватиме майбутній закон. Перевірка проектів побудована на використанні порад та рекомендацій спеціального довідника, в якому враховані основні положення Федеральної Конституції, регламентів палат парламенту, рішень Федерального конституційного суду, детальні вимоги щодо юридичної техніки [42, с. 25]. У разі необхідності комітети відповідно

до ст. 40 Регламенту Бундесрату мають право залучати до слухань експертів [306].

Так у Федеративній Республіці Німеччина згідно із методикою правової експертизи нормативних актів, яка проводиться федеральним міністерством юстиції, здійснюється: перевірка необхідності представлених проектів; перевірка відповідності проектів чинному праву і їх однакового оформлення; перевірка конституційності представленого проекту; перевірка його сумісності з правом Європейського Союзу; оцінка з точки зору зрозумілості для адресатів відповідних норм [11, с. 129].

Контроль за правовим регулюванням здійснює затверджена федеральним законом Національна рада з нормативного контролю, діяльність якої пов'язана з аналізом проектів НПА із складанням висновків, які враховуються правотворцем, оцінкою ефективності прийнятих норм із пропозиціями щодо внесення змін до законодавства, міжнародним співробітництвом у цій галузі. Основний акцент в діяльності цього органу зроблено на те, щоб законодавство було прозорим, бюрократичні процедури мінімізовані [296].

В більшості держав-членах Європейського Союзу висновок правової експертизи НПА має рекомендаційний характер, але він завжди враховується завдяки повазі до цих органів [227, с. 141]. У Федеративній Республіці Німеччина за результатами проходження експертизи видається свідоцтво про відповідність чинному праву і одноманітному оформленню [11, с. 129].

Отже, роль експертних матеріалів, зібраних у ході законодавчого процесу, визнається досить високою.

Привертає увагу досвід держав-членів Європейського Союзу в напрямі проведення антикорупційної експертизи НПА. Загальні засади антикорупційної експертизи започатковано у ч. 3 ст. 5 Конвенції ООН проти корупції 2003 року [108]. Експертиза проектів нормативних актів на предмет виявлення в них норм, що сприяють створенню умов для корупції, проводиться практично у кожній державі-члені Європейського Союзу, як

правило, при проведенні правової експертизи в парламентах перед обговоренням законопроектів на пленарних засіданнях. Проте форми регламентації експертизи в різних країнах неоднакові, причому досить часто порядок і правила оцінки проектів правових актів на корупціогенність спеціально не врегульовані. В таких країнах як Іспанія, Португалія, Польща в регламентах лише згадується можливість правової експертизи.

Так, у ч. 3 ст. 34 Регламенту польського Сейму в рамках правової експертизи може бути повністю або частково проведена і оцінка проекту на корупціогенність [127, с. 65].

Таким чином, антикорупційну експертизу здійснюють комітети парламентів і юридичні відділи апаратів парламентів, адміністрації президента (апарату уряду), а за дорученням останнього – міністерство юстиції відповідної країни в межах правової експертизи.

Отже, в Європейських країнах створено розгалужену систему органів, які здійснюють оцінку регулюючого впливу законопроектів, складовою якої є виявлення та усунення дефектів правового характеру. Висновок правової експертизи НПА хоча і носить, як правило, рекомендаційний характер, але через повагу до експертів та їх високий професіоналізм береться до уваги і враховується при доопрацюванні об'єкта експертизи. В багатьох країнах створені організації, на які покладено обов'язок проведення правової експертизи НПА. Розроблені методики проведення експертизи є необхідною умовою якісного її проведення. Спостерігається тенденція, відповідно до якої авторитет висновку правової експертизи тим вищий, чим більш відкритим є процес правотворчості для суспільства.

Важливо дослідити зарубіжний досвід європейських країн, пов'язаний із оцінкою якості чинних НПА з метою розробки та запровадження єдиної системи правової експертизи чинних НПА. Варто відмітити, що така оцінка виступає інструментом політики у Європейському Союзі, Швеції, Швейцарії, її проводять на основі затверджених стандартів експертні підрозділи міністерств, парламентів, центральних контролюючих органів з 2013 року

щодо всіх нормативних актів, реалізація яких перебільшує 1 мільйон євро.

В результаті оцінки, проведеної за результатами правової експертизи, можна відстежити ефективний зв'язок між проведеною процедурою визначення якості прийнятих НПА та плануванням політики на майбутнє з використанням найбільш успішного досвіду такого регулювання. Результати такої діяльності мають враховуватися при підготовці інших НПА [307]. Вказаний інструмент правової політики видається потужною складовою дослідження зворотного зв'язку між правотворчістю та правореалізацією.

Виходячи з проведеного аналізу досвіду організації правової експертизи НПА в країнах Європи, вважаємо за потрібне розглянути можливість запозичення при подальшому формуванні правової експертизи нормативно-правових актів в Україні таких положень:

- при проведенні обов'язкової правової експертизи НПА видавати свідоцтво про відповідність законодавству та правилам юридичної техніки;
- розробити уніфіковані методики проведення правової експертизи НПА;
- створити організацію, яка проводитиме незалежну правову експертизу НПА;
- до предмета правової експертизи НПА включити питання оцінки потенційного впливу проекту нормативно-правового акта на відповідну сферу суспільних відносин із застосуванням методу моделювання.

Досвід Європейського Союзу та країн Європи у сфері організації та проведення правової експертизи НПА є актуальним та важливим для України, оскільки в нашій державі продовжується робота із запровадження європейських стандартів в різні сфери управління, в тому числі і в напрямі вдосконалення законодавства.

### 3.1.2 Досвід США та інших держав англо-американського типу правової системи у сфері проведення правової експертизи НПА

Державам англо-американського типу властивий судовий контроль за конституційністю законів. Конституційний контроль здійснюється на рівні загальних судів, також правило конституційного контролю судами є характерним для Індії, Австралії та інших країн, за винятком Великої Британії [130, с. 80–81].

Важливою складовою нашого дослідження зарубіжного досвіду є організація експертної допомоги у США.

До експертної діяльності в сфері нормотворчості залучаються фахівці інформаційно-аналітичних установ.

З 1970 року Конгрес США створив Конгресову дослідницьку службу, на яку поклав дослідницьку та аналітичну роботу, що безпосередньо допомагає Конгресові у законотворчому процесі [7, с. 65].

Важливою особливістю КДС є те, що вона не входить до системи виконавчої влади і забезпечує Конгрес власними незалежними експертними дослідженнями існуючих законів і програм, аналізом альтернативних рішень. Що дуже важливо, метою КДС є інформувати, а не переконувати, щоб запобігти можливості впливу політичних уподобань [7, с. 68–69].

Так, у Конгресі кожна партія також утримує дослідницькі організації для своїх членів, характер висновків яких має відбиток партійної приналежності, тобто не є незалежним [7, с. 69].

Кожен член Конгресу потребує експертних оцінок, які є незалежними і надійними, а також підготованими організацією, яка не зацікавлена вплинути на рішення конгресмена. Саме цій меті слугує КДС, доступна однаково членам Палати Представників і сенаторам без огляду на їхню партійність, посаду і погляди [7, с. 74].

Серед переваг діяльності КДС слід відмітити: організацію консультацій

конгресменів із вітчизняними і міжнародними експертами; підготовка програм, згідно з якими законодавці зустрічаються з експертами для обговорення питань, що становлять широке коло інтересів Конгресу; допомога законодавцю у роз'ясненні цілей законопроекту, визначенні питань, яких він торкатиметься; визначення альтернативних шляхів їхнього тлумачення; оцінювання можливих переваг і недоліків кожної альтернативи [7, с. 68–69].

Отже, залучення експертів при розробці законопроектів є поширеною практикою в США.

В США існує принцип постійного відстеження судової практики застосування тієї чи іншої норми і, за необхідності, корекція норм, яка реалізується в практиці взаємодії законодавчих та судових органів США з метою послідовного оперативного внесення змін до законодавства на підставі аналізу судових прецедентів і виявлення фактичного правозастосування тих чи інших норм фізичними, юридичними особами та судами, тобто правовий моніторинг, зокрема у сфері дискримінації, а також аналіз можливості викривленого тлумачення закону судами, працедавцями тощо та законодавче усунення або утруднення таких можливостей [86]. Правотворча діяльність у США відрізняється американським прагматизмом, в основі якого лежить використання практичного досвіду, тобто надання судовій практиці переваги над іншими джерелами права [128, с. 21], водночас досить велике значення у правовій системі США належить законодавству (прийнято значну кількість кодексів) порівняно із правом в Англії, оскільки це пов'язано з наявністю писаної Конституції США та конституцій штатів. Рішення суду щодо конституційності закону може бути піддано апеляційному перегляду, остаточне рішення приймає Верховний Суд США [130, с. 103]. Тобто судова гілка влади здійснює перевірку законів щодо їх відповідності Конституції, причому наслідком визнання закону неконституційним є позбавлення його судового захисту, тобто формально закон діє, але втрачає юридичну силу [130, с. 80].



С. С. Кравченко звертає увагу на те, що судова практика допомагає зрозуміти, як узгоджуються норми законодавства із дійсністю, дає характеристику ефективності застосування НПА [128, с. 21–22].

З огляду на вищенаведене до предмету правової експертизи НПА в Україні варто включити питання узгодження НПА із судовою практикою. Треба внести відповідний пункт як до майбутнього закону, який буде регулювати відповідну сферу суспільних відносин, так і до підзаконних НПА, що врегульовують питання проведення правової експертизи чинних НПА.

До позитивних сторін системи організації та проведення правової експертизи в США слід віднести об'єктивність, політичну незалежність осіб, які її здійснюють, прогностичну функцію експертизи.

Норми закону в Англії набувають реального змісту після застосування їх у суді, відзначає О. Ф. Скаун [253, с. 559], тобто вважається, що закон, щоб перетворитись на реально чинний, потребує втілення у прецеденті.

З метою усунення колізій між правом Європейського Союзу та правом Великобританії розроблено організаційно-правовий механізм, складовою якого є Комітет Європейських Співтовариств, створений у палаті лордів. Комітет складає висновки за всіма правовими актами Європейського Союзу, що можуть бути важливими для Об'єднаного Королівства, в його роботі беруть участь кваліфіковані радники. В цілому палата лордів інколи виступає контролюючим органом в частині аналізу та дослідження правових актів Європейського Союзу [24, с. 118].

Оцінка регулюючого впливу у Великобританії проводиться при прийнятті управлінського нормативного акта в три стадії: початкова, часткова (яка повинна бути проведена до публічних консультацій щодо нормативного тексту) і повна. Стадії включають розгляд варіантів, що виключають регулювання; розробку кожного з варіантів щодо їх ризиків, переваг, витрат і виконання (робота з контрольним списком, що включає питання сталого розвитку, оцінки впливу на навколишнє середовище, оцінки

дотримання рівноправності, оцінки впливу на здоров'я тощо). В результаті складається підсумковий документ, в якому викладено: мету; оцінку ризиків; порівняння переваг і витрат для кожного варіанта; визначення суб'єктів, які понесуть витрати і отримують переваги, а також питання порушення рівності або справедливості, які можуть виникнути; механізми забезпечення дотримання правил; пояснення яким чином запропоновані заходи посядуть своє місце в системі існуючих правил; викладення механізму контролю тощо [153, с. 7–8].

Стосовно досвіду Канади, варто звернути увагу на те, що законотворчість Канади характеризується високим рівнем критичного ставлення до проекту закону. Правова експертиза Канади стосується змісту, форми, мови законодавства і проводиться на всіх етапах підготовки законопроекту різними суб'єктами, переважно юристами міністерства – розробника проекту та радниками з правових питань міністерства юстиції, зокрема, відділу законодавчої експертизи Управління законодавчих послуг.

Міністерство юстиції Канади консультує міністерство-ініціатора щодо правових питань, які лежать в основі законопроекту. Юридичні служби Міністерства юстиції складають проект закону у відповідності з інструкціями міністерства-ініціатора. Таким чином, воно має можливість експертного контролю за відповідністю законопроекту юридичним вимогам [85, с. 18].

Особливе місце в системі правової експертизи законопроектів в Канаді займає Бюро Таємної Ради (Privy Council Office), яке виступає в ролі опонента, піднімає перед міністерством-розробником питання стосовно підготовки законопроекту, про врахування інтересів населення, необхідності втручання уряду, його ефективності, що виступає прикладом проведення незалежної об'єктивної експертизи. Крім того, Бюро Таємної Ради надає підтримку представнику уряду в Палаті громад в проведенні ретельного аналізу законопроекту перед внесенням його до Палати [85, с. 18–33; 303]. Відповідно до предмета такої правової експертизи відносяться питання перевірки повноважень органу, який його приймає, відповідність проекту

Канадській хартії прав і свобод людини і канадському Біллю про права, стандартам юридичної техніки (Закон Канади «Про нормативні акти») [308].

Також у процесі оцінки ефективності чинного законодавства в Канаді беруть участь Центр нормативної експертизи (Centre of regulatory expertise) та зовнішні експерти. Звіт за результатами оцінки разом із планом дій спрямовується до парламенту, уряду Канади та громадськості [85, с. 18–19].

Отже, в державах англо-американського типу правової сім'ї контроль якості законодавства, поряд із діяльністю експертів, покладено на судову систему. Саме судді в ініціативному порядку здійснюють перевірку відповідності законів певним вимогам під час їх застосування та тлумачення на відміну від держав романо-германської правової сім'ї, в яких якість законодавства контролюється експертами, починаючи з стадії правотворчості.

Після проведеного аналізу зарубіжного досвіду держав англо-американського типу щодо організації експертної діяльності у правотворчості вважаємо за необхідне запозичити наступне: посилити судовий контроль якості НПА; підвищити статус експерта правової експертизи; вивести експертну діяльність за межі виконавчої гілки влади; врахувати позитивний досвід КДС у США при організації експертної служби в Україні; враховувати судову практику при проведенні правової експертизи НПА; розробити прогностичну функцію правової експертизи НПА; включити до предмета правової експертизи визначення альтернативних шляхів тлумачення НПА та оцінку можливих переваг і недоліків кожної альтернативи.

### **3.1.3. Досвід окремих пострадянських держав у сфері проведення правової експертизи нормативно-правових актів**

Обов'язковим проведення правової експертизи НПА визначив прийнятий у грудні 2002 року Міжпарламентською Асамблеєю держав-

учасниць СНД Модельний закон «Про державну експертизу». Він регулює відносини, які виникають у зв'язку із призначенням і проведенням експертизи проектів НПА, що розробляються на виконання завдання посадових осіб, органів та організацій, наділених правом законодавчої ініціативи. Серед суттєвих переваг цього закону слід виділити визначення цілей, завдань державної експертизи, її предмета, об'єкта, порядку проведення, принципів.

Корисними з точки зору вдосконалення процедури організації та проведення правової експертизи НПА в Україні можна назвати норми, відповідно до яких державні органи вправі прийняти рішення про створення спеціальної державної експертної організації для проведення окремих видів експертиз (п. 1 ст. 21), передбачено вид стягнення, який можна застосовувати до експерта (позбавлення його державної акредитації або атестації) (п. 2 ст. 28), а також наведено значний перелік видів порушень законодавства про державну експертизу (ст. 27).

Закон «Про державну експертизу» має рекомендаційний характер та може бути взятий за основу при прийнятті національного законодавства у визначеній сфері, вважаємо, що його положення доцільно використати при розробці законопроекту про правову експертизу в Україні.

Важливим для нашого дослідження є досвід організації та проведення правової експертизи НПА у Білорусі.

Відповідно до Закону Республіки Білорусь від 10 січня 2000 року «Про нормативні правові акти Республіки Білорусь» кожен проект нормативного правового акта підлягає обов'язковій юридичній експертизі [176].

Суб'єктами проведення експертизи виступають уповноважений структурний підрозділ Адміністрації Президента Республіки Білорусь, Національний центр законодавства та правових досліджень Республіки Білорусь, уповноважений структурний підрозділ Секретаріату Палати представників Національних зборів Республіки Білорусь, уповноважений структурний підрозділ Апарату Ради міністрів Республіки Білорусь,

юридичні служби міністерств, інших республіканських органів державного управління, Національного банку Республіки Білорусь, місцевих виконавчих і розпорядчих органів, інших державних органів, виконавчих і розпорядчих органів місцевих Рад депутатів.

Тобто кожен суб'єкт нормотворчості має структурний підрозділ, до функцій якого віднесено проведення правової експертизи НПА. Порядок проведення обов'язкової юридичної експертизи проектів нормативних правових актів визначено в главі 13 Правил підготовки проектів нормативних правових актів, затверджених Указом Президента Республіки Білорусь від 11 серпня 2003 р. № 359 «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності» [215].

На наш погляд, у питанні щодо визначення видів висновку експерта варто звернутися до досвіду Білорусі, в якій діє положення про те, що існує два види висновку з різними юридичними наслідками кожного, затверджене Указом Президента Республіки Білорусь від 30 грудня 2010 р. «Про деякі питання здійснення обов'язкової юридичної експертизи НПА».

Перший вид – це обґрунтований висновок про відповідність нормативного правового акта визначеним вимогам, що зумовлює його внесення до Національного реєстру правових актів Республіки Білорусь.

Другий вид висновку складається при невідповідності нормативно-правового акта необхідним вимогам, що призводить до неприпустимості його внесення до Національного реєстру правових актів Республіки Білорусь. Такі НПА не набувають юридичної сили і підлягають скасуванню з дати їх прийняття (видання) нормотворчим органом.

Інформація про такі НПА доводиться Міністерством юстиції, управліннями юстиції до Національного центру правової інформації у вигляді копії відповідного висновку у триденний термін з дати його складення [201].

Значний вклад у створенні якісної системи законодавства відповідно до ст. 142 Конституції Республіки Білорусь ще з 1998 року внесла

широкомасштабна діяльність по виявленню усіх норм, що суперечать Конституції Республіки Білорусь, міжнародним правовим актам та чинному законодавству, заміні НПА, прийнятих за радянських часів, скасуванню норм, що регулювали вже неіснуючі відносини.

В Україні процес відмови від НПА, прийнятих за часів СРСР і заміні їх новими НПА активізувався останнім часом і набуває характеру цілеспрямованої, комплексної програми на загальнодержавному рівні.

Так, серед позитивного досвіду проведення правової експертизи в Білорусі можна відмітити таке:

- висновок Національного центру законодавства та правових досліджень є одним з обов'язкових документів, що додаються до проекту закону;

- визначені законодавством терміни подання на обов'язкову юридичну експертизу проектів законів та проведення такої експертизи;

- особливим об'єктом експертизи є зміни та (або) доповнення, внесені до проекту закону в Палаті представників Національних зборів Республіки Білорусь.

Отже, білоруську систему організації та проведення правової експертизи НПА варто досліджувати, зокрема в частині:

- організації проведення правової експертизи НПА;
- визначення характеру висновку експерта;
- виділення суб'єктів організації та проведення правової експертизи НПА.

З точки зору інституціонального втілення правового моніторингу НПА і, як його етапу, правової експертизи, варто звернути увагу на позитивний досвід створення та функціонування Інституту моніторингу чинного законодавства при Президентові Республіки Узбекистан.

До завдань, які виконує цей Інститут, віднесено проведення всебічної правової експертизи законопроектів з підготовкою експертних висновків щодо проектів законодавчих актів на всіх стадіях їх розгляду та прийняття;

вивчення досвіду роботи зарубіжних парламентів, аналогічних інститутів моніторингу законодавства, видача рекомендацій щодо його використання в законотворчій діяльності тощо [90].

Також вартий уваги досвід розроблення стандартів експертизи законодавства в Республіці Киргизстан [260], які мають вигляд методичних рекомендацій і детально розкривають предмет кожного з обов'язкових видів експертиз, які здійснюються щодо законопроектів. Цікавим є досвід проведення правозахисної експертизи законопроектів на відповідність стандартам захисту прав людини [260, с. 39–55].

Видається корисним з метою запозичення досвід Республіки Казахстан у частині формулювання предмета правової експертизи НПА, до якого відносять послідовний розвиток та конкретизацію в актах принципів і положень Конституції Республіки Казахстан [140].

Привертає увагу досвід Грузії щодо обов'язкового визначення відповідності законопроекту міжнародно-правовим стандартам, зокрема Директивам Євросоюзу, зобов'язанням, пов'язаним із членством Грузії в міжнародних організаціях, двостороннім та багатостороннім договорам та угодам Грузії, що закріплено на рівні закону (ст. 17 Закону Грузії «Про нормативні акти») [300].

Суб'єктом обов'язкової правової експертизи щодо відповідності проекту підзаконного нормативного акта законодавству Грузії виступає Міністерство юстиції Грузії, але лише після узгодження проекту акта із адміністративними органами, до повноважень яких належить регулювання правових відносин, визначених даним нормативним актом або його частиною. Законом визначено термін проведення такої експертизи – 10 днів.

Наслідком винесення обґрунтованого негативного висновку Міністерства юстиції Грузії є організація доопрацювання проекту підзаконного нормативного акта Грузії з метою забезпечення його відповідності законодавству Грузії, після чого проводиться повторна експертиза. Статус правового висновку Міністерства юстиції Грузії

визначений не як адміністративно-правовий акт, а, отже, він не тягне за собою адміністративне провадження, передбачене Загальним адміністративним кодексом Грузії (ст. 19 Закону Грузії «Про нормативні акти») [300]. Також законом передбачена необов'язкова незалежна експертиза законопроектів.

Незалежна експертиза у Вірменії проводиться лише за рішенням органу правотворчості, тобто не є обов'язковою, випадки проведення обов'язкової експертизи визначено у Законі Вірменії «Про нормативні акти», зокрема ст. 31 Закону передбачає обов'язковою умовою для реєстрації нормативного акта наявність висновків експертів, причому правом висловлювати свою позицію (в тому числі експертні висновки) наділені державні органи, юридичні або фізичні особи, тобто коло осіб, які можуть бути залучені до перевірки об'єкта експертизи, є досить широким [302].

Важливою гарантією проведення правової експертизи є закріплений на рівні закону принцип незалежності суб'єкта проведення правової експертизи (Міністерство юстиції Республіки Вірменія), підкорення його лише закону. Складовими правової експертизи є мовна та стилістична експертиза. Законодавець також визначив строки проведення державної обов'язкової експертизи в 15 днів із правом їх продовження до 10 днів у випадку проведення особливо складної експертизи.

Характер висновку експерта державної експертизи є обов'язковим для прийняття рішення про реєстрацію нормативного акта і набуття ним чинності [302].

Правовий статус експерта правової експертизи закріплено у ст. 33 Закону Республіки Азербайджан «Про нормативно-правові акти», зокрема експерт має право брати участь в роботі колегіального органу, уповноваженого видавати НПА, також закріплюється незалежність експерта від органу, який є розробником об'єкта експертизи [301].

Цікавим видається положення ст. 35 Закону Республіки Азербайджан «Про нормативно-правові акти» в частині, що стосується експертизи



експертних висновків постійною комісією до їх обговорення на Міллі Меджлісу Республіки Азербайджан [301].

Щодо антикорупційної експертизи як особливого виду правової експертизи, слід відмітити досвід Республіки Вірменія, в якій її проведення врегульовано постановою Уряду Республіки Вірменія від 22 жовтня 2009 року № 1205–Н «Про оцінку регулюючого впливу антикорупційних НПА» і покладено на Агентство експертизи правових актів.

Також антикорупційна експертиза проводиться у Республіці Молдова на підставі Закону Республіки Молдова «Про запобігання корупції і боротьбу з нею» [242].

Дискусійною видається практика Республіки Казахстан щодо оголошення тендеру на визначення установи, яка проводитиме антикорупційну експертизу НПА [88, с. 80]. З одного боку, така процедура спрямована на максимальну об'єктивність експертної установи, а з іншого – не відбувається поступове накопичення цінного досвіду, як було б у випадку проведення такої експертизи однією установою.

Виходячи з проведеного аналізу досвіду організації та проведення правової експертизи НПА пострадянськими державами, вважаємо за потрібне розглянути можливість запровадження в Україні таких положень:

- врахування при створенні законів «Про нормативно-правові акти», «Про правову експертизу нормативно-правових актів» положення Модельного закону «Про державну експертизу»;
- передбачення незалежної обов'язкової правової експертизи кожного проекту нормативно-правового акта;
- створення організації, яка проводитиме правовий моніторинг та, як його складову, правову експертизу НПА, а також вивчатиме досвід роботи зарубіжних парламентів, аналогічних інститутів моніторингу законодавства та видаватиме рекомендації щодо його використання в законотворчій діяльності тощо;
- розроблення механізму повідомлення зацікавлених суб'єктів про

негативний висновок правової експертизи НПА з тим, щоб було прийнято заходів щодо недопущення прийняття відповідного НПА, внесення до нього змін або його скасування;

- розроблення методичного забезпечення кожного виду правової експертизи з урахуванням зарубіжного досвіду;

- надання експерту право брати участь в роботі колегіального органу, уповноваженого видавати НПА;

- розроблення гарантій незалежності експерта від органу, який є розробником об'єкта експертизи.

Дослідження досвіду зарубіжних країн дозволяє більш глибоко підійти до створення національної системи правової експертизи НПА, врахувати багато аспектів, які вже успішно впроваджені.

Як зазначив О. Л. Копиленко, з метою запобігти правовому ізоляціонізму варто не ігнорувати іноземний та міжнародний юридичний досвід [116, с. 460].

В зарубіжних країнах правова експертиза НПА отримала широке розповсюдження, багато років діють норми, відповідно до яких здійснюється підготовка, перевірка, прийняття НПА та оцінка їх якості, здебільшого, як складова процедури консультування та моніторингу.

Проаналізовано досвід експертної діяльності в правотворчій сфері та в процесі оцінки чинних актів Європейського Союзу, США, Франції, Фінляндії, Білорусі, Канади та інших країн.

При цьому варто підкреслити, що досвід окремих пострадянських держав (Білорусь, Казахстан) слід враховувати, виходячи з положення про те, що в цих державах міжнародними експертами констатовано часте порушення прав людини.

Детальний порівняльний аналіз організації та проведення правової експертизи НПА в зарубіжних країнах дає можливість виявити ознаки, притаманні демократичним країнам:

- перевірка якості НПА на рівні відділу суб'єкта правотворчості;

- високий статус та політична незалежність експертів;
- особливі вимоги до виконавців експертизи з організацією системи підвищення кваліфікації;
- наділення прокуратури повноваженнями із проведення правової експертизи;
- оформлення результату експертизи у відповідному документі;
- обов'язкове проведення правової експертизи НПА, що підлягають реєстрації;
- організація постійного моніторингу якості НПА;
- зростання ролі наукової експертизи НПА.

Виходячи із зазначеного можна стверджувати, що аналіз зарубіжного досвіду організації та проведення правової експертизи НПА є необхідною умовою вдосконалення вітчизняної системи перевірки якості законодавства відповідно до світових стандартів.

### **3.2. Стан правового регулювання та шляхи вдосконалення правової експертизи нормативно-правових актів у контексті євроінтеграції України**

При характеристиці стану правового регулювання правової експертизи НПА в Україні важливим є визначити систему НПА, що регулюють процедуру проведення правової експертизи, виявити недоліки правового регулювання та запропонувати шляхи їх усунення.

Систему правової регламентації правової експертизи НПА в Україні складають:

- закони України («Про Регламент Верховної Ради України» [222], «Про Конституційний Суд України» [218], «Про наукову і науково-технічну експертизу» [219], «Про запобігання корупції» [203], «Про Кабінет Міністрів України» [217]);

– підзаконні НПА Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України [79, 194, 195, 200–201, 204–216, 221, 223].

– Так, Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» встановлює загальні основи і принципи регулювання суспільних відносин у галузі організації та проведення наукової експертизи, які стосуються наукової правової експертизи НПА.

Відповідні положення містяться в НПА, які регулюють діяльність відповідних державних органів – суб'єктів правової експертизи, в першу чергу це Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, Президент України.

Разом із тим важливо відзначити, що окремого НПА, який регулює питання організації та проведення правової експертизи НПА в Україні, немає, так само, як і закону «Про нормативно-правові акти».

Аналізуючи правове регулювання процедури проведення правової експертизи, варто відмітити, що існують особливості правового регулювання проведення правової експертизи залежно від об'єкта експертизи (закони, підзаконні НПА), суб'єкта її проведення (внутрішні і зовнішні), виду експертизи [222; 216; 204; 63; 194].

Закономірним є те, що найвищий ступінь контролю якості передбачено щодо законопроектів, а саме: до першого читання передбачена обов'язкова наукова експертиза, при підготовці до всіх наступних читань – юридична експертиза, окремі законопроекти можуть направлятися для проведення зовнішньої експертизи до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремим фахівцям. Остаточна експертиза здійснюється після прийняття акта Верховної Ради України в цілому.

Отже, можемо спостерігати налагоджений механізм правових експертиз, які проводяться структурними підрозділами Верховної Ради України, водночас, на наш погляд, існує потреба у проведенні обов'язкової зовнішньої експертизи

законопроектів у межах проведення правового моніторингу правотворчості незалежною установою, що дозволить підвищити якість законопроектів.

Стосовно проведення правової експертизи підзаконних НПА слід відмітити, що вона визнана як обов'язкова при проведенні експертизи проектів НПА юридичними службами суб'єктів правотворчості [214], при державній реєстрації Міністерством юстиції України визначених НПА [200].

Незалежна правова експертиза, здійснювана іншими суб'єктами, законодавством визначена як факультативна.

При проведенні правової експертизи НПА важливим є звернення до уніфікованих правил правотворчості, затверджених на централізованому рівні, які в Україні відсутні. Так, вимоги до законопроектів передбачено у ст. 90–91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року, до проектів актів Кабінету Міністрів України в Регламенті Кабінету Міністрів України [222].

Проведення правової експертизи продовжує в основному регулюватись законодавством, яке визначає правовий статус суб'єктів правотворчості.

В Україні відсутній нормативно-правовий акт, який закріплює правовий статус суб'єктів правовідносин з приводу правової експертизи НПА, тому він залишається невизначеним, з низьким рівнем соціально-правової захищеності.

На проблему відсутності комплексного правового регулювання юридичної експертизи звертає увагу С. Д. Гусарев, він відмічає, що такий стан речей не дає змоги відмежувати юридичну експертизу від неюридичної діяльності [54, с. 212].

Аналіз НПА дозволяє виявити позитивні сторони та недоліки правового регулювання правової експертизи НПА.

Позитивною стороною правового регулювання правової експертизи НПА є наявність нормативного забезпечення її проведення структурними підрозділами суб'єктів правотворчості та Міністерством юстиції України, яке дозволяє створити механізм перевірки якості проектів НПА такими підрозділами і передбачає декілька ступенів контролю якості як щодо законопроектів, так і

щодо проектів підзаконних НПА, котрі підлягають реєстрації у Міністерстві юстиції України.

До основних недоліків правового регулювання правової експертизи НПА в Україні в умовах відсутності уніфікованого правового регулювання правової експертизи НПА (законів України «Про нормативно-правові акти»; «Про правову експертизу нормативно-правових актів»; «Про правовий моніторинг», про окремі види правової експертизи) слід віднести:

- відсутність в більшості актів вказівки на строк проведення правової експертизи, необхідність і порядок підготовки висновку правової експертизи;
- відсутній єдиний підхід щодо наслідків складання негативного експертного висновку;
- відсутність затвердженої процедури проведення правової експертизи НПА для актів органів місцевого самоврядування;
- невизначений правовий статус експертів правової експертизи НПА;
- найбільше прав у сфері правової експертизи мають суб'єкти, наділені правом приймати НПА.

В цілому, як справедливо зазначає Н. М. Оніщенко, законотворення часто оминає професійних розробників-юристів, тому нерідко закони стають втіленням політичної волі парламенту, залишаючи поза увагою правову експертизу та системність правового регулювання суспільних відносин [166].

Будучи відносно складною, процедура проведення правової експертизи НПА потребує чіткої, досконалої, несуперечливої правової регламентації всіх її стадій, бо дотепер вимоги щодо правової експертизи та її складових розрізнені, містяться у різних нормативно-правових актах, які не завжди узгоджені та мають прогалини, що викликано необхідністю уніфікації понятійного апарату, методів, правил проведення правової експертизи різними суб'єктами в кожному конкретному випадку з тим, щоб мати можливість на підставі єдиних критеріїв оцінити висновок експерта з точки зору його якості.

Крім того, чинне законодавство не передбачає суворого державного

контролю за дотриманням нормативних приписів щодо проведення всіх складових правової експертизи проекту нормативно-правового акта та за врахуванням її результатів, а також не встановлює юридичної відповідальності для порушників.

З метою усунення вказаних недоліків необхідно прийняти закони «Про НПА», «Про правову експертизу НПА», «Про правовий моніторинг», про окремі види правової експертизи, в яких, зокрема, будуть визначені суб'єкти правової експертизи, їх правовий статус, процедура організації і проведення та інші питання.

Таким чином, на підставі проведеного аналізу відмічаємо суттєві прогалини в правовому регулюванні відносин щодо організації і проведення правової експертизи НПА в Україні, а також, в цілому, їх недостатню повноту та деталізованість.

З метою визначення шляхів вдосконалення правової експертизи НПА звернемось до характеристики стану правової експертизи НПА в Україні, аналіз якого дозволяє зробити такі висновки:

1) правова експертиза НПА в Україні як стадія правотворчості властива практичній діяльності правотворчих органів і проводиться їх юридичною службою, що за змістом становить реалізацію контрольної функції управління суб'єктів правотворчості та реалізується найманими працівниками (спеціалістами);

2) проведення наукової правової експертизи НПА незалежним від суб'єкта правотворчості експертом (групою експертів) є скоріше винятком, аніж правилом, який стосується, в першу чергу, законів України;

3) проведення правової експертизи НПА в процесі правового моніторингу інституціонально не представлене, мають місце поодинокі випадки, реалізовані громадськими організаціями (наприклад, моніторинговий звіт реалізації КПК України, проведений Центром політико-правових реформ у 2013 році);

4) зберігається формальний підхід до висновків правової експертизи НПА, які не сприймаються суб'єктом правотворчості як документи, положення яких

необхідні для врахування і спрямовані на забезпечення якості не лише конкретного об'єкта експертизи, а всієї системи законодавства в цілому. Це викликано відсутністю активного попиту на професійне експертне забезпечення прийняття рішень, незважаючи на підвищення відповідальності за невиконання законодавства щодо державної реєстрації НПА, яку здійснюють органи юстиції України;

5) відбувається робота із належного методичного забезпечення правової експертизи НПА, у тому числі з міжнародною допомогою Місії USAID в Україні, Молдові та Білорусі відповідно до умов угоди № AID 121–A–00–03–00008 (Програма сприяння Парламенту II: Програма розвитку законотворчої політики), але у зв'язку із відсутністю комплексного підходу до всіх видів правових експертиз НПА питання вдосконалення методики проведення не характеризується системністю. Так, Харківським інститутом прикладних гуманітарних досліджень у рамках українсько-канадського проекту «Боротьба з корупцією в Україні», на замовлення Міністерства юстиції України було зроблено вдосконалення Методології проведення антикорупційної експертизи, здійснено аналіз результатів антикорупційної експертизи, що проводилась фахівцями Міністерства юстиції України, за результатами якого підготовлено зміни до Методології проведення антикорупційної експертизи [242].

6) підвищується рівень освітнього забезпечення висококваліфікованими експертами за спеціальними навчальними програмами, зокрема в КНУ ім. Т. Шевченка;

7) щорічно виявляється від 5 до 20 відсотків НПА, які підлягають державній реєстрації із проведенням правової експертизи, але які не подавались на реєстрацію, що є адміністративним правопорушенням [34];

8) висновки наукових нормативно-правових експертиз законопроектів носять факультативний характер, що призводить до зменшення ролі науки в процесі законотворчості.

До основних тенденцій розвитку правової експертизи НПА в Україні можна віднести зростання уваги науковців до цієї тематики в контексті



розвитку вчення про правовий моніторинг, наслідком чого є розгалужена класифікація правових експертиз НПА, розширення предмета експертизи, вдосконалення методики її проведення, усвідомлення необхідності спеціальної підготовки експертів, визнання можливостей правової експертизи як потужного інструменту вдосконалення та підтримання якості законодавства.

Отже, правова експертиза НПА в Україні перебуває на етапі становлення та розвитку, особливо в аспекті її розгляду як складової правового моніторингу.

Із розвитком теорії правового моніторингу і її інституціоналізацією, правова експертиза НПА збільшує свій потенціал, що викликає необхідність визначення шляхів її вдосконалення на сучасному етапі.

Враховуючи погляди учених та практиків щодо проблем правової експертизи в аспекті як правотворчості, так і правореалізації, варто зупинитись на таких шляхах вдосконалення предмета дослідження, реалізація яких дозволить вирішити основні проблеми як у розвитку теорії правової експертизи НПА, її правовому регулюванні, так і в практичній діяльності експертів з урахуванням її актуальності в процесі євроінтеграції України.

З метою вдосконалення правового забезпечення проведення правової експертизи НПА пропонуємо:

1) передбачити адміністративну відповідальність посадових осіб, які прийняли НПА, що суперечать актам вищої юридичної сили за рішенням суду, і включити відповідну норму до Кодексу України про адміністративні правопорушення. У зв'язку із цим вбачаємо позитивним досвід Міністерства юстиції України та інших органів, що здійснюють державну реєстрацію відомчих НПА, щодо притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у виявлених під час правової експертизи порушеннях і недоліках;

2) розробити комплексне правове регулювання відносин з приводу організації та проведення правової експертизи всіх НПА в Україні шляхом прийняття закону «Про правову експертизу НПА», в якому закріпити основні засади проведення правової експертизи, її види, принципи, особливості щодо різних об'єктів, правовий статус суб'єктів відносин з приводу проведення

експертизи, вимоги до експертів, характер та складові висновку експерта, передбачити систему гарантій діяльності експерта та систему його відповідальності;

3) надати суду та прокуратурі повноваження замовника правової експертизи НПА у випадку, коли при виконанні обов'язків ними будуть виявлені прогалини, колізії або інші дефекти законодавства;

4) нормативно визначити координацію експертної діяльності різних суб'єктів здійснення правової експертизи НПА;

5) запровадити обов'язкову незалежну правову експертизу законопроектів, замовником якої виступатиме Верховна Рада України, а організатором та виконавцем суб'єкт, який проводить правовий моніторинг;

б) передбачити обов'язкову участь експерта (представника експертної групи), який проводив правову експертизу, при обговоренні проекту нормативно-правового акта суб'єктом його прийняття з відстоюванням позиції, висловленої у висновку (в комітетах Верховної ради України, на засіданні ВР України тощо), для чого внести зміни до частини шостої ст. 93 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» і викласти його в такій редакції: *«Для попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта на засідання головного комітету запрошується ініціатор внесення законопроекту чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи, експерти, а в разі необхідності – представники Кабінету Міністрів України, міністерств, інших державних органів, об'єднань громадян, а також фахівці та інші особи»*, а також внести зміни до інших нормативно-правових актів України, які регулюють правотворчу діяльність. Подібної точки зору щодо законопроектів дотримуються В. Коростей, В. Ф. Опришко, Ю. Г. Арзамасов [117, с. 124; 173, с. 151; 163, с. 210] [Додаток Д];

7) заборонити експертам Апарату Верховної Ради України, які проводять правову експертизу НПА, брати участь у розробці законопроектів з метою забезпечення принципу незалежності при проведенні правової експертизи НПА;

8) додавати до загального висновку окрему думку експерта при проведенні експертизи групою експертів;

9) надати гарантії реалізації принципу деполітизації в роботі експерта, передбачивши позапартійний статус експерта правової експертизи у законах України «Про нормативно-правові акти» або «Про правову експертизу нормативно-правових актів» [Додаток А];

10) передбачити відповідальність експерта за суттєві порушення при проведенні експертизи НПА з можливістю призупинення або позбавлення експерта права на проведення правової експертизи НПА;

11) створити органи експертного самоврядування, до повноважень яких віднести сертифікацію експертів, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності та право самостійно вирішувати інші питання організації та діяльності експертів правової експертизи НПА, прийняти Кодекс етичних правил експерта правової експертизи НПА;

12) затвердити довгострокову програму державного розвитку правової експертизи НПА в межах проведення правового моніторингу правотворчості та правореалізації;

13) надати право кожному звернутися в якості замовника до організатора проведення правової експертизи НПА з пропозицією усунення дефектів законодавства, з якими він стикається у житті, оскільки вважаємо, що доступ до правової експертизи НПА має бути відкритий для всіх. Водночас, з метою обмеження можливості до зловживання правом на таке звернення, пропонуємо передбачити договірні засади проведення правової експертизи НПА, умови яких визначити доступними і для малозабезпечених верств населення;

14) до обов'язків Міністерства юстиції України віднести здійснення контролю за врахуванням негативного висновку обов'язкової правової експертизи НПА, і в разі його необґрунтованого відхилення – звернення до судів адміністративної юрисдикції, відповідно додати до п. 4 Положення про Міністерство юстиції України підпункт в такій редакції: *«забезпечує контроль за врахуванням негативного висновку обов'язкової правової експертизи НПА, а*

у випадку відхилення суттєвих його частин звертається до судів адміністративної юрисдикції»;

15) враховуючи досвід Німеччини, до позитивного висновку обов'язкової правової експертизи НПА додавати свідоцтво про відповідність чинному законодавству та правилам юридичної техніки, якому надати статус обов'язкового при прийнятті проекту НПА;

16) удосконалити статус висновку експерта правової експертизи НПА як документа, обов'язкового для розгляду суб'єктом правотворчості, і у випадку неврахування його положень (повністю або частково) з наданням обов'язкової обґрунтованої відповіді організатору проведення правової експертизи, після чого створити погоджувальну групу в складі представників замовника та експертів з метою усунення суперечностей для того, щоб в робочому порядку висловити пропозиції та зауваження, які розробник може врахувати, що обумовить складання в подальшому позитивного висновку експертизи (на прикладі роботи юридичного департаменту Головного управління державної служби в Україні) [206]. Якщо суперечності не будуть усунуті, потрібно надати право організатору проведення правової експертизи оскаржити прийнятий нормативно-правовий акт з підстав, визначених законом в судовому порядку, оскільки у КАС (ст. 171) таким правом наділені лише особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Відповідно доповнити частину другу ст. 171 КАС України правом організатора (експерта) правової експертизи НПА на оскарження НПА і викласти її в наступній редакції: *«Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт, а також суб'єкти проведення правової експертизи НПА за результатами такої експертизи»* [Додаток Е].

Враховуючи вітчизняний та зарубіжний досвід, слід передбачити можливість поєднання трьох підходів для недопущення прийняття нормативно-правового акта із юридичними дефектами і спрямувати науковий пошук на

визначення нових дієвих підходів:

– експертний висновок направляється суб'єкту правотворчості, а копії експертного висновку – в органи, які є вищими щодо суб'єкта правотворчості, в спеціалізовані органи з питань правотворчості, в прокуратуру, а за необхідності і до відповідних органів виконавчої влади. При цьому вирішується питання про доцільність підготовки проекту запиту до суду конституційної юрисдикції або до президента про призупинення дії нормативно-правового акта.

– експертний висновок є підставою для внесення нормативно-правового акта до державного реєстру правових актів. Тому, якщо нормативно-правовий акт не отримав позитивного висновку експертизи, він не набирає чинності. Такий підхід можна спостерігати в Україні стосовно підзаконних НПА.

– у випадку невідповідності проекту нормативно-правового акта Конституції України в експертному висновку зазначається про неможливість його візування.

Висновки правової експертизи мають бути складовою справи певного НПА, яка може мати віртуальне продовження на відповідному сайті в мережі Інтернет, з вільним доступом до неї з тим, щоб була можливість з боку громадськості, науковців в доступній формі висловлювати свої думки щодо практики реалізації відповідних правових норм, колізій або прогалин, які мали місце.

З метою узагальнення досвіду експертної діяльності у сфері правової експертизи НПА необхідно створити Єдиний реєстр висновків правової експертизи НПА, держателем якого визначити організацію, яка проводить правовий моніторинг.

Наступним шляхом вдосконалення правової експертизи НПА вважаємо інституціоналізацію суб'єкта проведення правової експертизи НПА як нової організації (або запровадження на базі існуючої організації), що є незалежною від правотворчих органів, яка проводитиме обов'язкову правову експертизу НПА в межах правового моніторингу.

Водночас в межах реалізації змішаної моделі правового моніторингу, запропонованої Ю. В. Градовою для України [45, с. 8], передбачити можливість організації та проведення правової експертизи НПА іншими суб'єктами.

Вдосконалення кадрової політики в сфері організації правової експертизи НПА має охоплювати:

- забезпечення підготовки експертів для проведення правової експертизи НПА;
- створення в системі органів експертного самоврядування кваліфікаційно-дисциплінарної комісії, яка має право приймати кваліфікаційні іспити і видавати свідоцтво про право на зайняття експертною діяльністю в сфері правової експертизи НПА;
- розширення сфери залучення потенціалу науково-педагогічного складу вищих навчальних закладів до проведення правової експертизи НПА, наприклад, шляхом залучення до складу експертних груп фахівців навчальних юридичних закладів, сфера наукового пошуку яких відповідає тематиці об'єкта експертизи, на правах консультантів на договірних засадах;
- проведення періодичних конференцій з проблем організації та проведення правової експертизи НПА з метою подальшого вдосконалення правової експертизи НПА на базі установи, яка проводить правовий моніторинг та правову експертизу на постійній основі;
- запровадження сертифікації Міністерством юстиції України суб'єктів організації та проведення обов'язкової правової експертизи НПА з метою забезпечення гарантії якості висновку правової експертизи НПА, який має бути обов'язковим для врахування суб'єктом правотворчості.

Реалізація запропонованих заходів, як очікується, призведе до формування дієвої системи правової експертизи НПА в Україні. Враховуючи погляди учених та практиків щодо проблем правової експертизи в аспекті як правотворчості, так і правореалізації, варто зупинитись на таких шляхах вдосконалення об'єкта дослідження як вдосконалення правового забезпечення, інституціоналізація суб'єкта проведення правової експертизи НПА як складової

правового моніторингу та вдосконалення кадрової політики в сфері організації правової експертизи НПА.

### **Висновки до розділу 3**

В державах-членах Європейського Союзу приділяють значну увагу професійній перевірці якості нормативних актів, розробці критеріїв якісного нормативного акта, в цілому прогностичній діяльності, спрямованій на оцінку впливу цього акта у майбутньому. Перед експертами ставиться завдання перевірити наскільки даний вид політики спроможний вирішити поставлену проблему. Слід відмітити прозорість та відкритість роботи експертів, розгалуженість суб'єктного складу виконавців експертизи і реальні гарантії незалежності. Статус висновку експертизи є досить високим через повагу до професіоналізму експертів, незважаючи на те, що він носить рекомендаційний характер.

Досвід європейських країн переконливо засвідчує необхідність розвитку правової експертизи правових актів висококваліфікованими фахівцями на засадах тісної співпраці із громадянським суспільством.

Досвід США у сфері використання судової практики з метою вирішення питання узгодження норми законодавства із дійсністю дозволяє охарактеризувати ефективність застосування НПА, виявити дефекти нормативно-правового акта на стадії правореалізації, що робить актуальним проведення правової експертизи чинних НПА з урахуванням судової практики.

Виведення експертної служби з системи виконавчої влади на прикладі США є вагомим гарантією незалежності експертів та якості експертних висновків.

Наближеним до України є досвід проведення правової експертизи у пострадянських державах, в яких розроблено механізм реагування на негативний висновок експерта, інституціоналізовано проведення незалежної правової

експертизи НПА, створено відповідні стандарти та методики, ведеться робота над вдосконаленням гарантій незалежності експерта, успішно розвивається наукова правова експертиза НПА.

В Україні діють правові норми, що регулюють проведення правової експертизи НПА на стадії правотворчості, в основному в суб'єктах правотворчості як складові законів, постанов, указів, що визначають засади діяльності таких органів. Правова експертиза проектів НПА є звичайною практикою в державних органах.

Перевірка якості законопроектів забезпечується налагодженим механізмом правових експертиз у Верховній Раді України. Міністерство юстиції України здійснює правову, гендерно-правову, антикорупційну та інші види правової експертизи проектів НПА та, в окремих випадках, чинних НПА.

Водночас відмічаємо недостатнє забезпечення проведення обов'язкової незалежної правової експертизи НПА.

Закону, який регулює діяльність у сфері проведення правової експертизи (проектів, чинних) НПА, в Україні, досі не прийнято, що призводить до невизначеного правового статусу суб'єктів правової експертизи, статусу висновків правової експертизи тощо.

Отже, існує потреба у несуперечливій регламентації всіх стадій її здійснення.

З метою розвитку правової експертизи НПА як складової правового моніторингу потрібно прийняти відповідне правове забезпечення, зокрема:

- передбачити відповідальність правотворця за прийняття НПА, що суперечать актам вищої юридичної сили за рішенням суду;
- закріпити правовий статус, вимоги до експерта, необхідний обсяг знань, навичок та вмінь;
- розширити коло замовників правової експертизи; прийняти Кодекс етичних правил експерта правової експертизи НПА;
- закріпити механізм контролю реалізації негативного висновку експертизи.



Виявлено потребу у організаційному забезпеченні обов'язкового проведення незалежної правової експертизи НПА, створенні органів експертного самоврядування, а також розвитку кадрового забезпечення експертної діяльності.

В умовах побудови правової держави правова експертиза НПА має стати потужним інструментом вдосконалення законодавства, наближення його до світових стандартів.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає в розробленні теоретичних положень правової експертизи НПА з урахуванням останніх наукових досліджень у сфері правового моніторингу правотворчості та правореалізації, а також формування на цій основі рекомендацій щодо теоретичного, практичного та нормативно-правового забезпечення такої експертизи.

За результатами дослідження сформульовано такі висновки:

1. Запропоновано правову експертизу НПА розглядати як діяльність, яку здійснюють незалежні фахівці в галузі правознавства з метою оцінки НПА на предмет їх відповідності визначеному юридичному критерію якості, результатом якої є обґрунтований експертний висновок відповідно до поставлених завдань.

В якості теоретичної конструкції правової експертизи НПА визначено модель її обов'язкового проведення як для підзаконних НПА, так і для законів.

Функції правової експертизи НПА визначено як напрями діяльності із забезпечення якості законодавства шляхом проведення експертного дослідження НПА з метою усунення їх невідповідності необхідним вимогам, до яких віднесено: діагностичну, інформаційну, аналітичну, аргументаційну, порівняльну, корегувальну, превентивно-захисну, прогностичну.

Узагальнено систему принципів правової експертизи на підставі аналізу загальноправових принципів, принципів експертної діяльності та принципів правової експертизи. До загальноправових відносяться принципи: законності, дотримання прав і свобод людини та громадянина.

До принципів експертної діяльності відносяться принципи: відповідальності експерта за завідомо неправдиві висновки, науковості, інформаційної забезпеченості, своєчасності, повноти і всебічності експертного дослідження, незалежності результату експертизи від замовника, самостійності експерта, фінансової винагороди діяльності експерта, системності, обґрунтованості та вмотивованості висновку експерта, компетентності, документування остаточних

висновків експерта, уніфікації висновків, відкритості висновків експертизи, цілеспрямованості дій експерта.

До принципів правової експертизи нормативно-правових актів як окремого виду професійної діяльності відносяться принципи: забезпечення гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом, обов'язковості проведення правової експертизи проектів та чинних нормативно-правових актів, оцінки нормативно-правового акта у взаємозв'язку з іншими нормативно-правовими актами, врахування вимог юридичної техніки.

2. Досліджено еволюцію поглядів про необхідність перевірки якості законів, пошуку шляхів вдосконалення законодавства на різних історичних етапах, розпочинаючи з часів Стародавнього Китаю, Античності, Римської імперії. Відповідно з'ясовано, що в літературі, присвяченій створенню правової норми і оформленню її документально, йдеться про правила та вимоги як щодо форми, так і щодо змісту такого документа, які в подальшому стають підґрунтям визначення юридичного критерію якості перевірки НПА при проведенні правової експертизи.

Отже, до виникнення теорії правової експертизи НПА, створюються передумови її виникнення, зокрема, усвідомлення ідеї про необхідність удосконалення системи законодавства. Результатом стало створення нового шляху вдосконалення законодавства – перевірка проектів НПА на наявність недоліків, що в подальшому знайшло своє втілення в правовій експертизі НПА. Автором проаналізовано наукові джерела за критерієм визначення місця та ролі правової експертизи НПА і виокремлено п'ять підходів.

Відповідно до першого підходу вчені наголошують на необхідності та доцільності проведення експертизи нормативно-правових актів як загального поняття, що охоплює в тому числі правову експертизу без виділення особливостей саме правової експертизи.

Представники другого підходу, не оперуючи поняттям «правова експертиза», використовують поняття «рецензування» або взагалі не застосовують будь-який термін до такого виду контрольних заходів.

До третього підходу можна віднести праці учених, які серед стадій правотворчості взагалі не згадують про експертизу або будь-які перевірки проекту нормативно-правового акта.

Четвертий підхід полягає у застосуванні терміна «правова експертиза» лише до однієї з стадій правотворчості.

У п'ятому підході відображена сучасна тенденція щодо розгляду правової експертизи як складової правового моніторингу, а саме виду моніторингової експертизи НПА. Автор дотримується останнього підходу і формує модель правової експертизи НПА як частини правового моніторингу, що здійснюється як на стадії правотворчості, так і на стадії правореалізації.

3. Обґрунтовано комплексний підхід щодо використання таких методологічних підходів сучасного правознавства як природно-правовий, позитивістський, діяльнісний, соціологічний, який дозволив обрати актуальні інструменти дослідження феномену правової експертизи НПА.

Використання вказаних методів у своїй сукупності дозволяє досягти поставленої перед дослідником мети щодо з'ясування теоретико-правових засад організації та проведення правової експертизи НПА.

4. Визначено предмет правової експертизи НПА як коло питань, відповіді на які мають дати експерти під час проведення правової експертизи, що обумовлено необхідністю визначення обставин, які мають бути з'ясовані під час експертного дослідження.

Предмет правової експертизи НПА розглянуто як коло питань, сформульованих у відповідності до юридичного критерію якості, відповіді на які мають дати експерти під час проведення правової експертизи для досягнення її цілей і завдань. Предмет правової експертизи НПА характеризується ознаками змістовності, гнучкості, відповідності юридичному критерію якості, тісним зв'язком з теорією дефектів НПА. До загального предмету правової експертизи НПА автором запропоновано віднести групи питань ідентифікаційного, діагностичного, оціночного та прогностичного характеру, відповіді на які дозволить експерту комплексно охарактеризувати НПА і дійти висновку про

його відповідність юридичному критерію якості.

5. Проведено класифікацію правової експертизи НПА за критеріями: суб'єкти проведення експертизи (одноособова, колегіальна, офіційна, неофіційна, внутрішня, зовнішня); об'єкт експертизи (експертиза концепції НПА, проекту закону, проекту підзаконного нормативно-правового акта, міжнародного договору, чинного нормативно-правового акта); місце проведення експертизи (національна, наднаціональна); особливості предмета експертизи (гендерно-правова експертиза, антикорупційна, антидискримінаційна, природно-правова експертиза законів (їх проектів) та експертиза НПА та їх проектів на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини); підстави проведення (первинна, повторна, додаткова, контрольна); стадії правотворчості (попередня, проміжна, остаточна).

Запропоновано до наукового ужитку включити новий вид правової експертизи НПА – «природно-правову експертизу законів (проектів законів)», який виокремлений автором на підставі природно-правового підходу. Предметом цього виду експертизи автор розглядає критерії визначення правового закону.

6. Запропоновано удосконалення правового статусу суб'єктів правової експертизи НПА (замовник, організатор, керівник експертної групи, експерт), зокрема прав, обов'язків, гарантій діяльності, відповідальності експерта; прав та обов'язків замовника, організатора, керівника експертної групи відповідно до визначених стадій проведення правової експертизи НПА.

7. Враховуючи необхідність у межах широкого підходу при визначенні стадій правової експертизи НПА охопити відносини, що починаються проявом ініціативи щодо її проведення і завершуються реалізацією висновку, до них віднесено наступні: оформлення відносин між замовником та організатором правової експертизи НПА; підготовка проведення правової експертизи НПА; проведення правової експертизи НПА; отримання і реалізація результатів експертизи замовником.

Дослідивши зміст стадії проведення правової експертизи НПА, виокремлено такі підстадії як концептуальна оцінка, системно-юридична оцінка, порівняльно-правова оцінка, техніко-юридична оцінка, складання висновку експертизи, до переліку яких запропоновано віднести підстадію герменевтичної оцінки, змістом якої є перевірки об'єкта експертизи із використанням герменевтичного методу на відповідність «волі законодавця».

8. На підставі дослідження зарубіжного досвіду виокремлено найбільш перспективні підходи, що дозволять наблизити стан правової експертизи НПА до світових стандартів: високий статус та політична незалежність експертів, які забезпечені розгалуженою системою гарантій; експерти виконують правову експертизу на замовлення або з власної ініціативи, а також широко розповсюджують результати складеного висновку; розвинута робота із кадрами експертизи НПА з обов'язковою умовою підвищення кваліфікації; організація правової експертизи НПА як складової правового моніторингу проектів та чинних НПА; розвиток наукової правової експертизи НПА.

Використання зарубіжного досвіду організації та проведення правової експертизи НПА дозволить ефективно та у оптимальні строки сприяти удосконаленню як вітчизняного правотворчого процесу, так і системи законодавства з метою гармонізації національного законодавства із законодавством Європейського Союзу. До основних шляхів вдосконалення правової експертизи НПА віднесено:

- вдосконалення правового регулювання правової експертизи НПА, зокрема закріплення на рівні закону основних засад організації та проведення правової експертизи НПА як складової правового моніторингу;
- підвищення статусу правової експертизи НПА, що проявляється у зміні концепції ставлення до результатів правової експертизи НПА;
- інституціоналізація правової експертизи НПА як складової правового моніторингу;
- удосконалення кадрової політики у сфері правової експертизи нормативно-правових актів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алахвердов В. М. История и философия науки / В. М. Алахвердов, А. С. Кармин, Ю. М. Шилков // Методология и история психологии. – 2007. – Т.2. – Вып. 2. – 147 – 162 с.
2. Алексеев С. С. Теория государства и права: [уч. для ВУЗ] / С. С. Алексеев, С. И. Архипов и др. – М.: Норма, 2005. – 453 с.
3. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К.: НІСД, 2015. – 684 с.
4. Андреев И. С. Системный подход к понятию экспертизы нормативного правового акта / И. С. Андреев // Журнал российского права. – 2001. – № 6. – С. 51 – 55.
5. Андріюк В. В. Теоретико-методологічні основи юридичного прогнозування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01 / В. В. Андріюк. – К., 2007. – 19 с.
6. Андрусак Т. Г. Історія політичних та правових вчень: навч. посіб. / Т. Г. Андрусак. – Л.: Видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка, 2001. – 220 с.
7. Антощук Л. Д. Законотворчість: організація роботи парламентів (світовий досвід) / Антощук Л. Д. – К.: «Заповіт», 2007. – 98 с.
8. Апт Л. Ф. Теоретические вопросы правовой экспертизы федеральных законов / Л. Ф. Апт // Журнал российского права. – 2008. – № 2. – С. 18 – 25.
9. Арзамасов Ю. Г. Концепция мониторинга нормативных правовых актов / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 208 с.
10. Арзамасов Ю. Г. Правовой мониторинг в правотворческом процессе / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный // Нормотворческая юридическая техника. – М.: Юстиц-информ, 2011. – С. 41 – 57.
11. Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный. – М.: Издательство МГТУ им. Н.Э. Баумана. 2009. – 160 с.

12. Астанин В. В. Методологические основы мониторинга правоприменения в контексте научной доктрины и требований законодательства / В. В. Астанин // Административное и муниципальное право. – М.: ООО «НБ – Медиа». – 2012. – № 4 (52). – 100 с.
13. Баженов А. И. Теоретические аспекты юридической экспертизы нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации / А. И. Баженов // Вестник ТГУ. – 2008. – Вып.12 (68). – С. 568 – 570.
14. Бандурка О. М. Моніторинг стану виконання законодавства України щодо протидії насильству в сім'ї. 2001–2011 роки / О. М. Бандурка, О. Ф. Бондаренко, В. О. Брижик та ін. // Х.: Права людини, 2011. – 240 с.
15. Бентам И. Введение в основания нравственности и законодательства / Бентам И. – М.: Российская политическая энциклопедия, 1998. – 415 с.
16. Бентам И. Тактика законодательных собраний / Бентам И. – Челябинск: Социум, 2006. – 199 с.
17. Берг О. В. Мониторинг правоприменительной практики / О. В. Берг // Бизнес, менеджмент, право. – 2009. – № 1. – С. 78 – 87.
18. Белкін Л. М. Дефекти законопроектів як чинник неналежного правового регулювання та їх класифікація [Електронний ресурс] / Л. М. Белкін // Scientific research and their practical application. Modern state and ways of development. – 2013. – Режим доступу: <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/legal-and-political-science-313/commercial-labor-land-law-civil-and-administrative-law-313/18926-313-0742>
19. Бичкова С. С. Сутність висновку експерта / С. С. Бичкова // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – К.: НАВСУ. – 2003. – № 2 – С. 253 – 257.
20. Богачова Л. Л. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика) / Л. Л. Богачова // Теорія і практика правознавства. – 2013. – Вип. 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tipp\\_2013\\_2\\_74.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tipp_2013_2_74.pdf)
21. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми



вдосконалення: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Богачова Олена Вікторівна. – К., 2006. – 238 с.

22. Бойченко О. І. Держава заради держави: зародження філософії легізму / О. І. Бойченко // Вісник НТУУ – КПІ. Філософія. Психологія. Педагогіка. – 2011. – № 1. – С. 21 – 25.

23. Бралюк А. Н. Организационно-правовые вопросы контроля, осуществляемого юридической службой Министерства обороны Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / Бралюк Андрей Николаевич. – М., 1998. – 193 с.

24. Брацук І. Імплементція права Європейського союзу у національний правопорядок Великобританії / І. Брацук, М. Микієвич // Вісник Львівського університету. – 2011. – Вип. 28. – С. 113 – 120.

25. Бутенко В. О. Проблеми й основні напрями розвитку правової експертизи нормативно-правових актів України / В. О. Бутенко // Проблеми законності. – 2010. – № 110. – С. 220 – 226.

26. Бутенко В. О. Феноменологічні, методологічні та практичні основи правової експертизи юридичних документів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01 / В. О. Бутенко. – К., 2011. – 20 с.

27. Бутенко В. О. Феноменологічні, методологічні та практичні основи правової експертизи юридичних документів: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Бутенко Вадим Олексійович. – К. – 2011. – 203 с.

28. Бутенко В. О. Історія виникнення та становлення правової експертизи юридичних документів / В. О. Бутенко // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 2. – С. 30 – 33.

29. Бутенко В. О. Поняття та сутність правової експертизи юридичних документів / В. О. Бутенко // Юридична Україна, 2009. – № 6. – С. 144 – 145.

30. Бэкон Ф. Сочинения в двух томах / Ф. Бэкон.– М.: Изд-во «Мысль», 1971. – Том 1. – 590 с.

31. Васильев М. А. Правовая лингвистическая экспертиза проектов актов местного самоуправления / М. А. Васильев // Обнинск: Институт

муниципального управления, 2002. – 84 с.

32. Васильева Л. Н. Наследие И. Р. Пригожина и социальные науки / Л. Н. Васильева // Социологические исследования, 2009. – № 6. – С. 28 – 37.

33. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – 1728 с.

34. Веха Ю. С. Відповідальність за порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів [Електронний ресурс] / Ю. С. Веха / Роз'яснення Міністерства юстиції України від 8 квіт. 2013 р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0008323-13>

35. Висновок на проект Закону України «Про виконавче провадження» (реєстр. № 2507а від 14.08.2015 р.): лист Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 3 вер. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56268](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56268)

36. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» № 788/2014 щодо Закону України «Про очищення влади» від 16 вер. 2014 р. № 1682-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3)

37. Воспоминания о Сократе [Текст] : [сборник] / Ксенофонт; [пер. и послесл. С. И. Соболевского]. – М. : Наука, 1993. – 379 с.

38. Гегель. Энциклопедия философских наук. М. : Наука логики, 1974. – Т. 1. – 452 с.

39. Гладкова Т. Л. Особливості методології створення правових актів ЄС / Т. Л. Гладкова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 5. – С.115 – 121.

40. Гладкова Т. Л. Проблеми законотворчого процесу в Європейському Союзі / Т. Л. Гладкова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – С. 14 – 20.

41. Гончаренко В. Г. Принцип науковості як методологія юридичного нормотворення / В. Г. Гончаренко // Вісник Академії адвокатури України. –

2007. – № 3. – С. 32 – 44.

42. Гончарук П. С. Міжнародний досвід експертного забезпечення підготовки проектів законодавчих актів / П. С. Гончарук, Т. В. Скомороха // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – С. 20 – 27.

43. Горохов Д. Б. Организация правового мониторинга в субъекте Российской Федерации: рекомендации по совершенствованию / Д. Б. Горохов, М. Е. Глазкова // Журнал Российского права. – 2009. – № 1 (145). – С. 42 – 56.

44. Горохов Д. Б. Правовой мониторинг: концепция и организация / Д. Б. Горохов, Е. И. Спектор, М. Е. Глазкова // Журнал российского права. – 2007. – № 5. – С. 25 – 38.

45. Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Градова Юлія Володимирівна. – Х. – 2012. – 204 с.

46. Градова Ю. В. Моніторинг в аспекті законотворчості [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnuvs/2011\\_55/55/3.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2011_55/55/3.pdf)

47. Градова Ю. В. Правовий моніторинг як шлях удосконалення законодавчої бази / Ю. В. Градова // Право і безпека. – 2009. – № 1. – С. 13 – 18.

48. Гребеньков Г. В. Методологія кримінально-правових досліджень: науково-практичний посібник / Г. В. Гребеньков, Є. С. Назимко. – Донецьк: Цифрова типографія, 2012. – 200 с.

49. Groshoviy Yu. M. Aktualnyye problemy zakonodavchogo protsesu v Ukraini / Yu. M. Groshoviy, V. Ya. Tacyy // Konceptsiya razvitiya zakonodavstva Ukraini: nauk.-prakt. konf. – K., 1996. – С. 33 – 35.

50. Гураленко Н. А. Система джерел права: аналіз структурних елементів / Н. А. Гураленко // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2010. – № 538. – С. 11 – 16.

51. Гураленко Н. А. Якість судового рішення: окремі питання техніки судового письма / Н. А. Гураленко // Правове регулювання суспільства та

проблеми юридичної техніки: матеріали науково-практичної інтернет-конференції (Івано-Франківськ, груд. 2015 р.). – Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки, 2015. – С. 44 – 48.

52. Гуринович А. Г. Правовое обеспечение деятельности в Республике Беларусь / А. Г. Гуринович // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2006. – № 3. – С. 10 – 17.

53. Гусарев С. Д. Діяльнісний підхід у структурі методології сучасного правознавства / С. Д. Гусарев // Право України. – 2011. – № 8. – С. 160 – 166.

54. Гусарев С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти / С. Д. Гусарев. – К. : Знання, 2005. – 375 с.

55. Гусарев С. Д. Юридична деонтологія. Основи юридичної діяльності: навч. посіб. / С. Д. Гусарев, О. Д. Тихомиров. – К. : Знання, 2006. – 487 с.

56. Дамаскин О. В. Правовая работа в военных организациях: [уч.-метод. изд.] / О. В. Дамаскин, З. Х. Ачкурин, и др. – М. : За права военнослужащих, 2006. – Вып. 67. – 496 с.

57. Дашковська О. Р. Гендерна експертиза законодавства: методологічні проблеми / О. Р. Дашковська // Вісник Акад. правових наук. – 2006. – № 4. – С. 219 – 225.

58. Демиденко Г. Г. Історія вчень про право і державу: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. – Харків : Консум, 2004. – 432 с.

59. Демидова Л. М. Щодо критеріїв якості кримінального законодавства (історичний аспект) / Л. М. Демидова // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «Право». – 2010. – № 14. – С. 123 – 130.

60. Демидова Л. М. Якість кримінального законодавства: поняття, ознаки та проблеми забезпечення / Л. М. Демидова // Теоретичні основи забезпечення якості кримінального законодавства та правозастосовчої діяльності у сфері боротьби зі злочинністю в Україні : матеріали наук. конф., 15 трав. 2009 р. –

Х.: Право, 2009. – С. 53 – 57.

61. Демчак Р. Євроінтеграційна адаптація законодавства України [Електронний ресурс] / Р. Демчак. – Режим доступу: <http://blogs.korrespondent.net/blog/politics/3625014/>

62. Дертев А. В. Роль и значение правового мониторинга для Российской правовой системы / А. В. Дертев // Научный поиск. Экономика. Управление. Право: материалы третьей науч. конф. аспирантов и докторантов. – Издательский центр ЮУрГУ, 2011. – С. 134 –137.

63. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи [Електронний ресурс]: наказ Міністерства юстиції України від 18 бер. 2015 р. № 383/5. – Режим доступу:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15/para7#n7>

64. Дзейко Ж. О. Історіографія юридичної техніки / Ж. О. Дзейко // Держава і право. – 2010. – № 49. – С. 28 – 34.

65. Дідич Т. О. Нормопроекування: питання теорії та методології / Т. О. Дідич – К. : Вид-во Європейського ун-ту, 2010. – 160 с.

66. Дідич Т. О. Нормопроекування: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Дідич Тарас Олегович. – К. – 2006. – 215 с.

67. Дідич Т. О. Правова експертиза проектів нормативно-правових актів як необхідна складова нормопроекування: ознаки, методи, функції та завдання / Т. О. Дідич // Часопис Київського університету права. – 2003. – № 3. – С. 14 – 17.

68. Дідич Т. О. Удосконалення нормопроекування як основа стабільності законодавства незалежної України / Т. О. Дідич // Часопис Київського університету права. – 2003. – № 1. – С. 14 – 18.

69. Добродумов П. О. Моніторинг правового простору: теоретико-методологічний аспект [Текст] / П. О. Добродумов // Право та суспільні відносини: умови та способи гармонізації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 22-23 черв. 2012 р.): у 2-х т. – Х. : ГО "Асоціація аспірантів-юристів", 2012. – Т. 1. – С. 41 – 44.

70. Дорош Л. В. Теоретико-прикладні проблеми якості кримінального законодавства України / Л. В. Дорош // Питання боротьби зі злочинністю. – Х. : Право, 2009. – № 18. – С. 15 – 44.
71. Дудар С. К. Критерії якості закону: проблема доктринального визначення в аспекті правової інтеграції України та ЄС / С. К. Дудар // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 1. – С. 23 – 26.
72. Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение / Э. Дюркгейм. – М. : Канон, 1995. – 352 с.
73. Дюрягин И. Л. Правотворчество в советском государстве / И. Л. Дюрягин, А. С. Пиголкин. – М.: Юрид. лит., 1974. – 267 с.
74. Европейская Комиссия за демократию через право // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.venice.coe.int>
75. Железняк Н. А. Питання гармонізації нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади України із законодавством Європейського союзу / Н. А. Железняк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 5. – С. 75 – 78.
76. Жужгов И. В. Мониторинг правового пространства Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Жужгов Игорь Владимирович. – Ставрополь. – 2006. – 213 с.
77. Журкина Е. В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Журкина Екатерина Владимировна. – М. – 2009. – 178 с.
78. Загальна теорія держави і права: [підруч.] / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – 584 с.
79. Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації [Електронний ресурс]: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 лист. 2008 р. № 1040. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-%D0%BF>
80. Загиней З. Кримінально-правова герменевтика: монографія /

З. Загинеї. – К.: Видавничий дім «АртЕк», 2015. – 380 с.

81. Закиров И. А. Общие и существенные признаки правовой экспертизы / И. А. Закиров // Современные проблемы юридической науки и практики. – 2007. – № 6. – С. 31 – 37.

82. Закиров И. А. Правовая экспертиза: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: 12.00.01 / И. А. Закиров. – Н. Новгород, 2008. – 27 с.

83. Закиров И. А. Правовая экспертиза: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Закиров Илья Александрович. – Н. Новгород. – 2008. – 190 с.

84. Законотворча діяльність: словник термінів і понять / заг. ред. В. М. Литвина. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 344 с.

85. Законотворчество в Канаде / ред. С. В. Кабышев (пер. с англ.). – М.: «Формула права», 2006. – 272 с.

86. Закревська Є. Порівняльний аналіз українського законодавства з протидії дискримінації та канадського законодавства, а також законодавства США / Є. Закревська // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://noborders.org.ua/docs/analityka/porivnyalnyj-analiz-ukrajinskohozakonodavstva-z-protydiji-dyskryminatsiji-ta-kanadskoho-zakonodavstva-a-takozh-zakonodavstva-ssha-1/>

87. Захарова В. И. Общественная экспертиза законопроектов (социологический анализ): автореф. дис. на соискание науч. степени канд. социол. наук: 22.00.04 / В. И. Захарова. – М., 2005. – 24 с.

88. Звіт ОЕСР про другий раунд моніторингу боротьби з корупцією в Казахстані, затверджений 29 вер. 2011 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/countries/kazakhstan/48908356.pdf>

89. Иеринг Р. Юридическая техника / сост.: Поляков А. В. – М. : Статут, 2008. – 231 с.

90. Институт мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.monitoring.uz/institute-ru.html>

91. Інструкція з проведення гендерно-правової експертизи: затверджена

наказом Міністерства юстиції України від 12 квітн. 2006 р. № 42/5 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v42\\_5323-06.](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v42_5323-06.)]

92. Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень, затверджена наказом Міністерства юстиції України 8 жовтн. 1998 р. № 53/5 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>

93. Кагадій М. І. Юридична практика в правовій системі України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. / М. І. Кагадій. – К., 2005. – 22 с.

94. Кельман М. С. Загальна теорія держави і права: [підр.] / Кельман М. С., Мурашин О. Г. – К. : Кондор, 2006. – 477 с.

95. Кельман М. С. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку / М. С. Кельман // Психологія і суспільство. – 2015. – № 4. – С. 33 – 46.

96. Керимов Д. А. Свобода, право и законность в социалистическом обществе / Керимов Д. А. – М. : Госюриздат, 1960. – 223 с.

97. Керимов Д. А. Философские проблемы права / Керимов Д. А. – М. : Мысль, 1972. – 472 с.

98. Кириллов Д. А. Понятие криминологической экспертизы / Д. А. Кириллов // [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://dmitrykirillov.narod.ru>

99. Кириченко В. М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посіб. / Кириченко В. М., Куракін О. М. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 264 с.

100. Ківалов С. В. Венеціанська комісія – це вища європейська школа демократії / С. В. Ківалов // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://partyofregions.ua/news/515c2562b7baccca5700004b>

101. Кіндрат П. В. Ефективність законодавства: понятійно-термінологічний аспект / П. В. Кіндрат // Правова інформатика. – 2014. – № 3 (43). – С. 55 – 59.

102. Коваль І. О. Експертиза нормативно-правових актів та їх проектів на



відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини / І. О. Коваль // Право України. – 2009. – № 1. – С. 47 – 50.

103. Ковачев Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства. Вопросы теории / Ковачев Д. А. – М. : Юрид. лит., 1977. – 112 с.

104. Кодекс Адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]: Закон України від 6 липн. 2005 р. № 2747-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

105. Козюбра М. І. Верховенство права і Україна [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/kozjubra-m.i.-verhovenstvo-prava-i-ukrajina-632/>

106. Козюбра М. І. Принцип верховенства права і права людини / М. І. Козюбра // Права людини і правова держава (до 50-ї річниці Загальної декларації прав людини) : тези доп. та наук. повідомлень (10 – 11 груд. 1998 р.). – Х., 1998. – С. 47 – 48.

107. Колдин В. Я. Экспертиза как инструмент права / В. Я. Колдин // Проблемы юридической техники: Н. Новгород, 2000. – С. 669 – 692.

108. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції // Резолюція № 58/4 ГА ООН від 31 жовтн. 2003 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml)

109. Конева Н. В. Природно-правовий зміст правового закону / Н. В. Конева // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 95 – 100.

110. Конева Н. В. Правовой закон как средство реализации принципа верховенства права в Украине / Н. В. Конева // Закон и жизнь. – 2013. – № 8/3. – С. 133 – 136.

111. Конституція України: Прийнята Верховною радою України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради, 1996. – № 30. – Ст. 141.

112. Конституционное (государственное право) зарубежных стран:

учебник / ред. проф. Б. А. Страшун. – М. : Издательство БЕК, 2000. – 784 с.

113. Конституционное право государств Европы / Отв. ред. Д. А. Ковачев. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.

114. Копиленко О. Л. Законотворчий процес: стан та шляхи вдосконалення / О. Л. Копиленко, О. В. Богачова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – С. 5 – 14.

115. Копиленко О. Л. Науково-практичні засади законодавчого процесу в Україні: питання теорії і практики // Спільна сесія секції суспільних і гуманітарних наук НАН України, Академії правових наук України, Інституту законодавства Верховної Ради України з питань розвитку правової системи та наукового забезпечення законотворчого процесу. – К. : Парламентське вид-во, 2005. – 209 с.

116. Копиленко О. Л. Післямова // Порівняльне правознавство (правові системи світу) / ред. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Парламентське вид-во, 2008. – С. 460.

117. Коростей В. І. Проблеми правотворчості в Україні / В. І. Коростей // Право України. – 2004. – № 3. – С. 121 – 124.

118. Короткова О. А. Принципы экспертизы законодательства: понятие, содержание и классификация / О. А. Короткова // Труды Института государства и права Российской академии наук. – Москва. – 2009. – № 4 – С. 15 – 26.

119. Короткова О. А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Короткова Ольга Анатольевна. – М. – 2010. – 178 с.

120. Косович В. М. Логічні засоби забезпечення досконалості НПА України / В. М. Косович // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2014. – Вип. 59. – С. 17 – 27.

121. Косович В. М. Недоліки нормативно-правових актів України: загальнотеоретична характеристика та шляхи боротьби з ними / В. М. Косович // Вісник Львівського університету. – 2012. – № 56. – С. 8 – 23.

122. Косович В. М. Правовий моніторинг як засіб вдосконалення нормативно-правових актів в Україні / В. М. Косович // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 3. – С. 31 – 44.
123. Косович В. М. Якість нормативно-правових актів України: загальнотеоретична характеристика / В. Косович // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2012. – Вип. 55. – С. 20 – 27.
124. Костенко О. М. Культура і закон – у протидії злу: монографія / О. М. Костенко. – К. : Атіка, 2008. – 352 с.
125. Костицький М. В. Деякі питання методології юридичної науки / М. В. Костицький // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 3 – 11.
126. Костицький М. В. Про діалектику як методологію юридичної науки / М. В. Костицький // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/soc\\_gum/Fmpp/2012\\_1/kostitsk.htm](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/soc_gum/Fmpp/2012_1/kostitsk.htm)
127. Кочура В. Н. Антикоррупционная экспертиза: методика проведения / В. Н. Кочура // Журнал российского права. – 2012. – № 9. – С. 65 – 70.
128. Кравченко С. С. Правові аспекти американського прагматизму та можливість їх впровадження в українське законодавство / С. С. Кравченко // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 20 – 22.
129. Красницька А. В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування: посібник / Красницька А. В. – [2 вид.]. – К. : Парламентське вид-во, 2006. – 528 с.
130. Кравчук М. В. Правова система США / М. В. Кравчук. – К. : Нора-Друк, 2004. – 130 с.
131. Куракін О. М. Поняття та види помилок в правовому регулюванні / О. М. Куракін // Актуальні питання юридичної науки: теорія та практика: Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кіровоград, 11 груд. 2013 р.). – Кіровоград: КІДМУ КПУ, 2013. – С. 28 – 29.
132. Лебедев В. Китайская философия управления, не имеющая себе

равных // [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://www.vestnik.com/issues/97/0722/win/lebedev.htm>

133. Лєгін Л. М. Законодавчий процес в Україні та його вдосконалення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01. / Л. М. Лєгін. – К., 2009. – 23 с.

134. Лисенков С. Л. Про критерії визначення якості проектів нормативно-правових актів / С. Л. Лисенков // Державно-правова реформа в Україні: матеріали науково-практичної конференції (лист. 1997 р.). – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. – С. 69 – 72.

135. Лозинська І. В. Правовий закон і стандарти правотворчості правової держави / І. В. Лозинська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 1. – С. 37 – 46.

136. Лошкарев А. В. К вопросу актуальности синергетики как методологического ресурса правопедения / А. В. Лошкарев // Вопросы экономики и права. – 2015. – № 9. – С. 10 – 13.

137. Люблинский П. И. Техника, толкование и казуистика уголовного кодекса / Люблинский П. И. – М. : Зерцало, 2004. – 188 с.

138. Малиновський В. Я. Державне управління: [навч. посіб.] / В. Я. Малиновський. – Луцьк: Вежа, 2000. – 560 с.

139. Матковский С. В. Правовая природа антикоррупционной экспертизы / С. В. Матковский // Российский следователь. – 2008. – № 24. – С. 27 – 30.

140. Методические рекомендации по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов и по подготовке Концепций и проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 авг. 2011 г. № 964. – Режим доступа: <http://www.minjust.kz/ru/node/15896>

141. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів НПА [Електронний ресурс] : схвалено постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 лист. 2000 р. № 41. – Режим доступу:

<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=va041323-00>

142. Методологія систематичного і ретельного моніторингу актів Європейського Союзу [Електронний ресурс] : розроблена Європейською Комісією 27 квіт. 2005 р. – Режим доступу:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0172:DE:NOT>

143. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – К. : Концерн Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – Т. II. Права людини у контексті поліцейської діяльності. – 1224 с.

144. Мінкова О. Г. Поняття і соціально-юридична природа експертизи нормативно-правових актів / О. Г. Мінкова // Право і суспільство. – 2015. – № 5. – С. 32 – 37.

145. Мінкова О. Г. Експертиза проектів нормативно-правових актів у Франції / О. Г. Мінкова // Право і безпека. – 2015. – № 1 (56). – С. 29 – 34.

146. Минкова О. Функции экспертизы нормативных правовых актов / О. Минкова // *Legea și viața*. – 2015. – № 8/2. – С. 60 – 63.

147. Миронов А. Н. Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти / А. Н. Миронов // *Административное право и процесс*. – М. – 2012. – № 2. – С. 32 – 38.

148. Мищак І. М. Нормативно-правове забезпечення державного управління та державної служби в Стародавньому Китаї / І. М. Мищак // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 6. – С. 12 – 15.

149. Моніторинг нормативних актів: становлення та перспективи впровадження в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=52617](http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=52617)

150. Монтескье Ш. Л. О духе законов / Сост., пер. А. В. Матешук. – М. : Мысль, 1999. – 672 с.

151. Монтескье. Ш. Л. «Избранные произведения». // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://royallib.com/book/monteske\\_sharl/izbrannie\\_roizvedeniya\\_o\\_duhe\\_zakonov.html](http://royallib.com/book/monteske_sharl/izbrannie_roizvedeniya_o_duhe_zakonov.html)

152. Мочульська М. Є. Наукове забезпечення законодавчого процесу в континентальній правовій системі / М. Є. Мочульська // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – Вип. 32. – Т. 1. – С. 128 – 132.

153. Мусаєва А. К. Європейський досвід оцінки законодавства: традиції та новації / А. К. Мусаєва // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 1. – С. 5 – 9.

154. Надеев Р. К. Правовая экспертиза законопроектов / Р. К. Надеев // Российская юстиция. – 1998. – № 1. – С. 38 – 40.

155. Надеев Р. К. Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной думы / Надеев Р.К. – М. : Известия, 1997. – 75 с.

156. Назимко Є. С. Категорія «якість» та «ефективність» у встановленні міри покарання в кримінально-правових санкціях / Є. С. Назимко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2012. – № 2. – С. 119 – 126.

157. Наумов И. А. Некоторые аспекты проведения правовой экспертизы обласных законов (на примере Владимирской обл.) / И. А. Наумов // Вестник Владимирского юридического института. – 2008. – № 1 (6). – С. 178 – 183.

158. Научные основы советского правотворчества: [моногр.] / ред. Р. О. Халфина. – М. : Наука, 1981. – 317 с.

159. Національна стратегія у сфері прав людини [Електронний ресурс]: указ Президента України від 25 серпн. 2015 р. № 501. – Режим доступу: <http://hrstrategy.com.ua/documents/versions/2>

160. Нестеров А.В. Правовые основания антикоррупционной экспертизы / А. В. Нестеров // Безопасность бизнеса. – 2009. – № 2.– С. 46 – 48.

161. Николис Г., Пригожин И. Познание сложного. Введение. Пер. с англ. Изд. 2-е. – М. : Едиториал УРСС, 2003. – 344 с.

162. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. – К. : Аконіт, 1998. – Т. 3. – 928 с.

163. Нормографія: теорія і методологія нормотворчества: [научно-методическое и учебное пособие] / под ред. Ю. Г. Арзамасова. – М. : Академический Проект, 2007. – 480 с.
164. Об образовании центра по мониторингу за регистрацией нормативно-правовых актов [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Узбекистан от 15 дек. 2005 г. № ПП – 237. – Режим доступа: <http://www.minjust.uz>.
165. Олійник А. С. Організаційно-правові питання забезпечення законодавчої діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Олійник Алла Сергіївна. – К., 1998. – 207 с.
166. Оніщенко Н. М. Гармонізація правової системи України / Н. М. Оніщенко // Юридична газета. – № 18 (78). – 2006. – 28 вер. – С. 18.
167. Онищук І. І. Моніторингова експертиза концепцій НПА / І. І. Онищук // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – Вип. 6. – С. 5 – 10.
168. Онищук І. І. Технологічний алгоритм правового моніторингу / І. І. Онищук / Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – № 2. – С. 108 – 113.
169. Оношко М. Г. Юридическая экспертиза проекта нормотворческого акта в нормотворческом процессе / М. Г. Оношко // Актуальные вопросы нормотворчества в Республике Беларусь: материалы науч.-практ. конф. / Минск, 21 дек. 2000 г. – Минск. – 2001. – С. 133 – 134.
170. Оныщук И. И. Мониторинг использования экспертных заключений в рамках юридической экспертизы законопроектов / И. И. Оныщук // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 521 – 526.
171. Оніщенко Н. М. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/607/>.
172. Опанасенко О. І. Критерії та показники якості, що висуваються до кримінально-виконавчого законодавства / О. І. Опанасенко // Вісник

Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 43. – С. 102 – 106.

173. Опришко В. Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України: [монографія] / В. Ф. Опришко. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – 210 с.

174. Опришко В. Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України: [посібник] / Опришко В. Ф., Онопчук І. Ю. – К. : КНЕУ, 2003. – 132 с.

175. Орач Є. М. Історія політичних і правових вчень: [посібник] / Орач Є. М. – К. : Атіка, 2005. – 560 с.

176. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь от 10 янв. 2000 г. №361-З. – Режим доступа: <http://www.yurist.by/o-normativnyh-pravovyh-aktah-respubliki-belarus>

177. Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана: [пособ.] / ред. Л. Л. Кофанов. – М. : Зерцало, 1997. – 608 с.

178. Панкратова В. О. Роль принципу правової визначеності в процесі правотворчості / В. О. Панкратова // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 2. – С. 43 – 46.

179. Панов М. І. Проблеми формування понятійного апарату юридичної науки: методологічні аспекти / М. І. Панов // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2/3. – С. 54 – 67.

180. Панов Н. И. Качество закона об уголовной ответственности и проблема точности правовых норм / Н. И. Панов // Теоретичні основи забезпечення якості кримінального законодавства та правозастосовчої діяльності у сфері боротьби зі злочинністю в Україні : матеріали наук. конф., 15 трав. 2009 р. / ред. В. І. Борисов та ін. – Х. : Право, 2009. – С. 30 – 38.

181. Перерва Ю. М. Законодавчий процес в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Перерва Юлія Миколаївна. – Х., 2008. – 223 с.

182. Петренко А. В. Эволюция института правовой экспертизы / А. В. Петренко // Право і політика. – 2012. – № 7 (151). – С. 1202 – 1208.

183. Пиголкин А. С. Подготовка проектов нормативных актов.



(Организация и методика): [моногр.] / Пиголкин А. С. – М. : Юрид. лит., 1968. – 167 с.

184. Плавич В. П. Юридическая герменевтика [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.epistemology\\_of\\_science.academic.ru/965](http://www.epistemology_of_science.academic.ru/965)

185. Плиний Младший. Письма Плиния Младшего: кн. I-X / изд. подгот. Сергеенко М. Е., Доватур А. И. – 2-е изд. – М. : Наука, 1983. – 407 с.

186. Погорелов Є. В. Загальнотеоретичні питання про форми удосконалення законодавства / Є. В. Погорелов // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия «Юридические науки». – Т. 20 (59). – 2007. – № 1. – С. 22 – 27.

187. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01 / З. О. Погорелова / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2004. – 19 с.

188. Подорожна Т. С. Вплив дефініцій на якість нормативно-правових актів: теоретичний аспект / Т. С. Подорожна // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 3. – С. 63 – 66.

189. Подорожна Т. С. Якість закону як основа забезпечення законності та правопорядку в Україні / Т. С. Подорожна // Правове регулювання суспільства та проблеми юридичної техніки: матеріали науково-практичної інтернет-конференції (Івано-Франківськ, груд. 2015 р.). – Івано-Франківськ: Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки, 2015. – С. 20 – 25.

190. Поленина С. В. Качество закона и эффективность законодательства: [моногр.] / Поленина С. В. – М.: АО «ЦИТП», 1993. – 36 с.

191. Положення про організацію та проведення наукової та науково-технічної експертизи: затв. наказом Міністерства юстиції України від 24 квітн. 1998 р. № 131. – Режим доступу: <http://ua-info.biz/legal/baseip/ua-ymprcor.htm>

192. Понятие и виды мониторинга правоприменения // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://to21.minjust.ru/node/2627>

193. Попов А. Н. Общественная экспертиза: принципы организации и

условия эффективности: [пособие] / Попов А. Н., Хананашвили Н. Л. – М. : Общественный совет города Москвы, 2010. – 106 с.

194. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 12 квітн. 2005 р. № 34/5. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/paran16#n16>

195. Порядок проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 30 січ. 2013 р. № 61. – Режим доступу:

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-%D0%BF>

196. Пособие по законотворчеству: канадский опыт для России / под ред. С. В. Кабышева. – М. : Формула права, 2009. – 99 с.

197. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Теория, практика, методика: [моногр.] / С. Л. Богданов, А. В. Гайда и др. – Екатеринбург: УрОРАН, 2001. – 441 с.

198. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]: Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>

199. Про адміністрацію Президента України [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 2 квітн. 2010 р. № 504/2010. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>

200. Про державну реєстрацію НПА міністерств, інших органів виконавчої влади [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 1992 р. № 731. – Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>

201. Про деякі питання здійснення обов'язкової юридичної експертизи нормативно-правових актів [Електронний ресурс]: указ Президента Республіки

Білорусь від 30 груд. 2010 р. № 711. – Режим доступу:  
<http://pravo.newsby.org/belarus/ukaz0/uk897.htm>

202. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [Електронний ресурс]: Закон України від 8 вер. 2005 р. № 2866-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 52. – Ст. 561. – Режим доступу:  
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>

203. Про запобігання корупції [Електронний ресурс]: Закон України від 14 жовтн. 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056. – Режим доступу:

<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

204. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи [Електронний ресурс]: наказ Міністерства юстиції України від 23 черв. 2010 р. № 1380/5. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>

205. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру НПА та користування ним [Електронний ресурс]: постанова Кабінет Міністрів України від 23 квітн. 2001 р. № 376. – Режим доступу:

[zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2001-п](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2001-п)

206. Про затвердження порядку проведення юридичної експертизи проектів нормативно-правових актів і перевірки на відповідність законодавству проектів наказів та інших актів Голодержслужби України [Електронний ресурс]: наказ Головного управління державної служби в Україні від 24 бер. 2009 р. № 82. – Режим доступу:

[http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/printable\\_article;jsessionid=1374E318CCD36EA05BFBE281F9D7ED22?art\\_id=158598](http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/printable_article;jsessionid=1374E318CCD36EA05BFBE281F9D7ED22?art_id=158598)

207. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудн. 1999 р. № 2263. – Режим доступу:

[zakon.rada.gov.ua/go/950-2007-п](http://zakon.rada.gov.ua/go/950-2007-п)

208. Про затвердження Регламенту Львівської обласної державної

адміністрації [Електронний ресурс]: розпорядження голови Львівської обласної державної адміністрації від 21 травн. 2012 року № 319/0/5-12. – Режим доступу: <http://www.loda.gov.ua>

209. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липн. 2007 р. № 950. – Режим доступу:

<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF/print1360669638375439>

210. Про секретаріат комітету Верховної Ради України [Електронний ресурс]: розпорядження Голови Верховної Ради України від 22 лют. 2008 р. № 305. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/305/08-%D1%80%D0%B3>

211. Про структуру апарату Верховної Ради України [Електронний ресурс]: постанова Верховної Ради України від 20 квітн. 2000 р. № 1678-III. – Режим доступу:

[zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-14](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-14)

212. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 2 лип. 2014 р. № 228. – Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF/rint1443379379754780>

213. Про затвердження Порядку скасування рішення про державну реєстрацію НПА, занесених до державного реєстру [Електронний ресурс]: наказ Міністерства юстиції України від 31 лип. 2000 р. № 32/5. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0458-00>

214. Про затвердження форми висновку юридичної служби міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів, місцевих державних адміністрацій за результатами проведення юридичної експертизи проекту нормативно-правового акта [Електронний ресурс]: наказ Міністерства юстиції України від 6 лип. 2011 р. № 1805. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0826-11>

215. Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності

[Електронний ресурс]: указ Президента Республіки Білорусь від 11 серп. 2003 р. № 359. – Режим доступу:

<http://www.prokuratura.gov.by/main.aspx?guid=14414#doc>

216. Про здійснення експертизи проектів законів та проектів актів Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]: наказ Міністерства юстиції України від 20 серп. 2008 р. № 1219/7. – Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1219323-08>

217. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]: Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

218. Про Конституційний Суд України [Електронний ресурс]: Закон України від 16 жовт. 1996 р. № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272. – Режим доступу:

[zakon.rada.gov.ua/go/422/96-вр](http://zakon.rada.gov.ua/go/422/96-вр)

219. Про наукову і науково-технічну експертизу [Електронний ресурс]: Закон України від 10 лют. 1995 р. № 51/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 9. – Ст. 56. – Режим доступу:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80>

220. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні [Електронний ресурс]: постанова Верховної Ради України від 4 червн. 2015 р. № № 509-VIII. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 31. – Ст. 297. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-19/print1444138905216270>

221. Про проведення гендерно-правової експертизи [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітн. 2006 р. № 504. – Режим доступу:

<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-%D0%BF>

222. Про Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс]: Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15, № 16-17. – Ст. 133. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

223. Про Регламент Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>

224. Про судоустрій і статус суддів [Електронний ресурс]: Закон України від 7 лип. 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529. – Режим доступу:

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>

225. Проведення експертизи проектів нормативно-правових актів з використанням методики вирішення проблем: [посіб.] / Т. Фулей, Л. Лукас, Л. Сайц. – К.: ФОП Москаленко О. М., 2013. – 168 с.

226. Проект Закону України «Про нормативно-правових актів» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF5PT00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF5PT00A.html)

227. Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Разуваев Алексей Александрович. – Саратов, 2006. – 229 с.

228. Ралдугин Н. В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов: [моногр.] / Ралдугин Н. В. – М.: изд. МГУ, 2001. – 77 с.

229. Реалізація нового КПК України у 2013 році (моніторинговий звіт) / О. А. Банчук, І. О. Дмитрієва, З. М. Саїдова, М. І. Хавронюк. – К.: ФОП Москаленко О. М., 2013. – 40 с.

230. Регламент Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ [Електронний ресурс]: постанова пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 24 червн. 2011 р. № 1. – Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-15/print1443379379754780>

231. Рішення Конституційного Суду України від 27 грудня 2001 року № 20-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1. – стор. 148, ст. 28.
232. Рішення Конституційного Суду України від 13 березня 2012 року № 5-рп/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 23. – стор. 40, ст. 887.
233. Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 28. – стор. 150, ст. 904.
234. Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 39. – стор. 95, ст. 2490.
235. Рішення Конституційного Суду України від 11 бер. 2010 р. № 8-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 21. – стор. 31, ст. 882.
236. Рішення Конституційного Суду України від 29 черв. 2010 р. № 17-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 52. – стор. 25, ст. 1746.
237. Рішення Конституційного Суду України від 22 груд. 2010 р. № 23-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 101. – стор. 128, ст. 3639.
238. Рибікова Г.В. Місце правової експертизи нормативно-правових актів у процесі правотворчості / Г.В. Рибікова // Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). – 2008. – № 1–2. – С. 85 – 89.
239. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні: [посіб.] / Ришелюк А. М. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 220 с.
240. Рогозин В. Ю. Правовая экспертиза законопроектов в Российской Федерации : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Рогозин Виктор Юрьевич. – М., 1998. – 166 с.
241. Савельева Е. М. Экспертная поддержка политических и управленческих решений в законодательной деятельности / Е. М. Савельева // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. – Н. Новгород: Нижполиграф, 2001. – Т. 1. – С. 322 – 341.
242. Садовський О. М. Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції [Електронний ресурс] / О. М. Садовський / Роз'яснення Міністерства юстиції України від 21 трав. 2012 р. – Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12>.

243. Самощенко В. Н. Эффективность правовых норм: [моногр.] / В. Н. Самощенко, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко и др. – М. : Юрид. лит., 1980. – 280 с.

244. Самощенко И. С. Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм / И. С. Самощенко, В. И. Никитинский, А. Б. Венгеров // Ученые записки ВНИИСЗ. – 1971. – № 25. – С. 3 – 40.

245. Селезнева О. В. К вопросу о целях и содержании правовой экспертизы / О. В. Селезнева // Право: теория и практика. – М. : Тезарус, 2003, – № 7. – С. 39 – 52.

246. Селіванов А. О. Проблемні аспекти законотворчого процесу та їх відображення в рішеннях Конституційного Суду України / А. О. Селіванов // Право України. – 2004. – № 9. – С. 34 – 36.

247. Сергієнко В. В. Філософські проблеми наукового пізнання: навчальний посібник. / В. В. Сергієнко. – Кременчуг: Кременчуцький національний університет імені М. Остроградського, 2011. – 103 с.

248. Серєда Т. М. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу / Т. М. Серєда // Вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – Вип. 5. – С. 1 – 6.

249. Сидельников Ю. С. Экспертиза: состояние и тенденции развития / Ю. С. Сидельников // Полис. – 1996. – № 5. – С. 168 – 191.

250. Сіренко В. Ф. Визначення ефективності законодавства: методологічні підходи / В. Ф. Сіренко // Законодавство: проблеми ефективності. – К. : Наук. думка, 1995. – С. 3 – 13.

251. Скакун О. Ф. Теория государства и права: [учебн.] / Скакун О.Ф. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.

252. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс): [підруч.] / Скакун О. Ф. – Х. : Еспада, 2006. – 776 с.

253. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: [підруч.] / Скакун О. Ф.; [пер. з



рос.]. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.

254. Сливка С. С. Філософія права : [навч. посіб.] / С. С. Сливка. – Львів : ЛьвДУВС, 2010. – 264 с.

255. Словник іншомовних слів / [уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута]. – К. : Наук. думка, 2000. – 683 с.

256. Смирнов А. В. Следственные действия в российском уголовном процессе: [уч. пособ.] / Смирнов А. В., Калиновский К. Б. – СПб. : СПбГИЭУ, 2004. – 73 с.

257. Советский энциклопедический словарь / науч.-ред. совет: А. М. Прохоров и др. – М. : Сов. энцикл., 1981. – 1600 с.

258. Сперанский М. М. План государственного преобразования графа М. М. Сперанского (Введение к уложению государственных законов 1809 г.) [Электронный ресурс] / Сперанский М. М. – Режим доступа: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/4957-speranskiy-m-m-plan-gosudarstvennogo-preobrazovaniya-grafa-m-m-speranskogo-vvedenie-k-ulozheniyu-gosudarstvennyh-zakonov-1809-g-s-pril-m-1905#page/124/mode/inspect/zoom/4>

259. Сперанский М. М. Руководство к познанию законов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[http://dugward.ru/library/speranskiy\\_m/speranskiy\\_rukovodstvo.html](http://dugward.ru/library/speranskiy_m/speranskiy_rukovodstvo.html)

260. Стандарты экспертизы законодательства: Руководство по применению. 2-е изд. / Жогорку Кенеш КР, Европейский Союз, ПРООН. – Б. : 2012. – 124 с.

261. Степанян В. В. Теоретические проблемы правообразования в социалистическом обществе: [моногр.] / Степанян В. В. – Ереван: Изд-во Армянской АН, 1986. – 184 с.

262. Стефанюк В. С. Правові акти управління / В. С. Стефанюк // Право України. – 2003. – № 7. – С. 3 – 9.

263. Стратегія сталого розвитку "Україна - 2020" [Електронний ресурс]: указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № № 5/2015. // Офіційний вісник України. – 2015. – №4. – стор. 8, ст. 67. – Режим доступу:

<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/print1360669638375439>

264. Суд и судьи в избранных фрагментах из Дигест Юстиниана / пер. с латинского; [отв. ред. Л. Л. Кофанов]. – М. : Статут, 2006. – 734 с.
265. Суходубова І. В. Стабільність і динамізм законодавства: поняття, співвідношення та засоби забезпечення: автореферат дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / І. В. Суходубова. – Х., 2013. – 20 с.
266. Сухонос В. В. Теорія держави і права: [підруч.] / Сухонос В. В. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. – 536 с.
267. Сырых В. М. Теория государства и права : [учебн.] / Сырых В. М. – М. : Былина, 1998. – 512 с.
268. Теорія держави і права. Академічний курс: [підруч.] / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
269. Теорія та практика європейського врядування: [навч. посіб.] / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва, Н. М. Рудік. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 216 с.
270. Терлецька І. С. Принципи законопроекування в системі загальноправових принципів як головний фактор ефективності вітчизняної законотворчості / І. С. Терлецька // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 3. – С. 22 – 29.
271. Третьякова Е.-Д. С. Соотношение правовой экспертизы и нормоконтроля (некоторые вопросы теории и практики) / Е.-Д. С. Третьякова // Конституционное и муниципальное право. – М. : Юрист, 2010. – № 9. – С. 51 – 53.
272. Третьякова Е.-Д. С. Сравнительный анализ правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых документов [Электронный ресурс]. – Режим доступа:  
<http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/legal-and-political-science/constitutional-and-international-law/3665-tretyakov-edc>
273. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права: [моногр.] / Трубецкой Е. Н. – СПб. : Лань, 1998. – 224 с.

274. Туранин В. Ю. Проблемы экспертизы терминологии законопроекта / В. Ю. Туранин // Современное право. – 2008. – № 6. – С. 56 – 60.
275. Українське державотворення: не витребуваний потенціал: [словник - довідник] / за ред. О. М. Мироненка. – К. : Либідь, 1997. – 550 с.
276. Установчі договори Європейського Союзу (консолідовані версії) [Текст] : пер. укр. / М-во юстиції України, Держ. департамент з питань адапт. законодавства; за заг. ред. О. Зеркаль. – К. : Ніка-Прінт, 2010. – 416 с.
277. Філософія права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань, С. І. Максимов та ін. / за ред. д-ра філос. наук, проф. О. Г. Данильяна. – Харків : Право, 2009. – 208 с.
278. Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 груд. 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
[http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show /994\\_524](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show /994_524).
279. Хворостянкін А. В. Визначеність законодавчих дефініцій як умова ефективного дотримання духу та букви закону / А. В. Хворостянкін // Наук. записки нац.ун-ту «Києво-Могилянська академія». – К., 2008. – Т. 77. – С. 8 – 12.
280. Червонюк В. И. Теория государства и права: [учебн.] / В. И. Червонюк – М. : ИНФРА, 2006. – 704 с.
281. Черданцев А. Ф. Толкование права и договора [учеб. пособие для вузов] / А. Ф. Черданцев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 381 с.
282. Черногор Н. Н. Юридическая техника правового мониторинга: постановка проблемы и подходы к исследованию / Н. Н. Черногор // Законодательство и экономика. – 2010. – № 1. – С. 15 – 20.
283. Чухвичев Д. В. Законодательная техника: [моногр.] / Чухвичев Д. В. – М. : Юнити-Дана: Закон и право. – 2006. – 239 с.
284. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України / Ю. С. Шемшученко // Матеріали науково-практичної конференції «Концепція розвитку законодавства України» / за ред. В. Ф. Опришка. – К., 1996. – С. 40 – 42.

285. Шишпарёнок О. Н. Вопросы законодательного регулирования правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации / О. Н. Шишпаренок // Академический юридический журнал. – 2007. – № 2. – С. 50 – 54.

286. Шишпаренок О. Н. Проблемы производства правовой экспертизы / О. Н. Шишпаренок // Академический юридический журнал. – 2010. – № 1 (39). – С. 16 – 21.

287. Шишпаренок О. Н. Роль правовой экспертизы в обеспечении правового качества проектов законов субъектов Российской Федерации / О. Н. Шишпаренок // Академ. юрид. журнал. – 2012. – № 2 (48). – С. 17 – 21.

288. Эйсман А. А. Заключение эксперта (структура и научное обоснование): [моногр.] / Эйсман А. А. – М. : Юрид. лит., 1967. – 152 с.

289. Энциклопедия права: [учеб. пособие]. – СПб. : Издат. дом СПб. гос. ун-та, 2008. – 772 с.

290. Энциклопедия судебной экспертизы / ред. Т. В. Аверьянова, Е. В. Российская. – М. : Юристъ, 1999. – 552 с.

291. Югфельд А. С. Проблемы осуществления правового мониторинга в Российской Федерации / А. С. Югфельд // Известия Тульского государственного университета. – 2009. – № 1. – С. 265 – 270.

292. Юридична енциклопедія: В 6-ти т. / ред. Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Українська енциклопедія, 1999. – Т. 2. – 744 с.

293. Юрчишин В. Д. Поняття та основні ознаки правової експертизи проектів НПА / В. Д. Юрчишин // Держава і право. – 2011. – № 51. – С. 57 – 63.

294. The European Commission's Legal Service [Electronic resours] : [Home page]. – Mode of access: World wide web:

[http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/legal\\_adviser\\_de.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/legal_adviser_de.htm)

295. Helping to improve the quality of drafting of EU legislation [Electronic resours]. – Mode of access: World wide web:  
[http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/legal\\_reviser\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/legal_reviser_en.htm)

296. Better lawmaking [Electronic resours]. – Mode of access: World wide web:

[http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/law\\_making\\_de.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_de.htm)

297. Bureaucracy Reduction and Better Regulation [Electronic resours] : [Home page]. – Mode of access: World wide web:

<https://www.vci.de/vci/downloads-vci/top-thema/messages-demands-bureaucracy-reduction-and-better-regulation.pdf>

298. Ex post evaluation of regulatory policies [Electronic resours]. – Mode of access: World wide web:

<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/30401951.pdf>

299. Joint Practical Guide for persons involved in the drafting of European Union legislation [Electronic resours]. – Mode of access: World wide web:

<http://eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228ENN.pdf>

300. Law on normative acts of Georgia [Electronic resours]. – Mode of access: World wide web:

<https://matsne.gov.ge/en/document/view/90052>

301. Law on normative legal acts of the Republic of Azerbaijan [Electronic resours]. – Mode of access: World wide web:

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---ilo\\_aids/documents/legaldocument/wcms\\_175319.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_175319.pdf)

302. On Legal acts. Law of the Republic of Armenia. [Electronic resours]. – Mode of access: World wide web:

[http://www.translationcentre.am/pdf/Translat/HH\\_orenk/Legal\\_Acts/Legal\\_Acts\\_en.pdf](http://www.translationcentre.am/pdf/Translat/HH_orenk/Legal_Acts/Legal_Acts_en.pdf)

303. Privy Council Office [Electronic resours]. – Mode of access: World wide web: <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=index>

304. Reglamento del congreso de los diputados de 10 de febrero de 1982 [Electronic resours]. – Mode of access: World wide web: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/reglam\\_congreso.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/reglam_congreso.pdf)

305. Rules of procedure of the National Assembly [Electronic resours]. – Mode of access: World wide web:

<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp>.

306. Rules of procedure of the Bundesrat, 26th November 1993 [Electronic resours]. – Mode of access: World wide web:

[http://www.bundesrat.de/nn\\_11004/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/nn_11004/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html?__nnn=true).

307. Sharma M. R. Expert report on the implementation of ex-post evaluations [Electronic resours] / Sharma M.R., Freudl D., Munch C., Shindler E., Wegrich K. // Berlin. – Mode of access: World wide web:

[http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/EN/Publikationen/2014\\_02\\_24\\_evaluation\\_report.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/EN/Publikationen/2014_02_24_evaluation_report.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

308. Statutory Instruments Act [Electronic resours]. – Mode of access: World wide web: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/S-22/page-2.html#docCont>

## ДОДАТКИ

### Додаток А

Фрагмент проекту Закону України «Про правову експертизу нормативно-правових актів»

Стаття 1. Визначення основних термінів Закону

Терміни, що їх вжито в цьому Законі, якщо немає окремих вказівок, мають таке значення:

суб'єкти правової експертизи нормативно-правових актів - фізичні та юридичні особи, які наділені чинним законодавством правами, обов'язками і гарантіями у сфері організації та проведення правової експертизи нормативно-правових актів (замовник експертизи, організатор експертизи, керівник експертної групи, експерт);

експерт, який здійснює правову експертизу нормативно-правових актів - це фізична особа (група осіб), що має вищу юридичну освіту, високу кваліфікацію, спеціальні знання у сфері, яка є предметом правового регулювання відповідного нормативно-правового акта, яка безпосередньо здійснює дослідження, аналіз і оцінку нормативно-правового акта, несе при цьому відповідальність за достовірність, обґрунтованість і повноту викладених у висновку рекомендацій відповідно до вимог чинного законодавства.

...

Стаття 10. Особи, які можуть бути експертами правової експертизи НПА

Експертами правової експертизи нормативно-правових актів можуть бути особи, які мають:

- 1) громадянство України,
- 2) освітньо-кваліфікаційний рівень «магістр» за спеціальністю «правознавство»;
- 3) досвід роботи у сфері права не менше 10 років, в тому числі у галузі нормопроектної діяльності не менше одного року;
- 4) свідоцтво про закінчення навчання з експертної діяльності та проходження стажування;
- 5) науковий ступінь кандидата або доктора юридичних наук і досвід у галузі законопроектної діяльності не менше трьох років - для проведення правової експертизи законів та їх концепцій.

Стаття 11. Особи, які не можуть бути судовими експертами

Не може залучатися до виконання обов'язків експерта правової експертизи НПА особа, визнана в установленому законом порядку недієздатною, а також та, яка має не зняту або не погашену судимість, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення

корупційного правопорушення або дисциплінарне стягнення у вигляді позбавлення кваліфікації експерта правової експертизи нормативно-правових актів.

Стаття 12. Права експерта правової експертизи НПА нормативно-правових актів

Експерт правової експертизи нормативно-правових актів має право:

- 1) вимагати надання необхідної інформації, в тому числі додаткових матеріалів, розрахунків і обґрунтувань, необхідних для підготовки об'єктивних висновків;
- 2) вносити пропозиції щодо вдосконалення форм і методів проведення експертизи;
- 3) відстоювати свою позицію визначеними законодавством шляхами;
- 4) одержувати винагороду за проведення експертизи в порядку та на умовах, визначених законодавством або договором;
- 5) звертатись до експерта для отримання його висновку.

Стаття 13. Обов'язки експерта правової експертизи нормативно-правових актів

Експерт правової експертизи нормативно-правових актів зобов'язаний:

- 1) провести всебічне, комплексне, об'єктивне, якісне та ефективне дослідження НПА у визначений строк з використанням сучасних наукових методів її проведення у відповідності до законодавства та умов договору;
- 2) підтвердити на вимогу замовника експертизи рівень кваліфікації;
- 3) брати участь при обговоренні проекту нормативно-правового акта суб'єктом його прийняття з метою відстоювання позиції, яка висловлена у висновку експертизи;
- 4) давати об'єктивну та обґрунтовану експертну оцінку з питань, поставлених перед експертизою, результати якої оформити у висновку;
- 5) інші права, визначені договором або законодавством.

Стаття 14. Гарантії діяльності експерта правової експертизи нормативно-правових актів

Гарантіями діяльності експерта правової експертизи нормативно-правових актів є:

- 1) визначений законом порядок призначення та звільнення експерта правової експертизи;
- 2) забезпечення законодавством незалежність експерта від тиску на нього з боку державних органів, їх посадових осіб, політичних партій, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, об'єднань громадян, юридичних та фізичних осіб;
- 3) створення умов для діяльності експерта, його матеріальне та соціальне забезпечення;



- 4) свобода викладення особистої думки з питань проведеного аналізу;
- 5) можливість проведення повторної, додаткової, контрольної експертизи;
- 6) захист порушених прав експерта у встановленому законодавством порядку;
- 7) заборона брати участь у політичних партіях та рухах.

Стаття 15. Відповідальність експерта правової експертизи НПА нормативно-правових актів

Експерта правової експертизи нормативно-правових актів на підставах і в порядку, передбаченими законодавством, може бути притягнутий до дисциплінарної, матеріальної, адміністративної чи кримінальної відповідальності

Стаття 16. Права та обов'язки замовника правової експертизи нормативно-правових актів

Замовник правової експертизи нормативно-правових актів може:

- 1) обирати організатора експертизи у випадках, визначених законодавством;
- 2) укладати договори на проведення експертизи;
- 3) одержувати від організатора експертизи інформацію про порядок та організацію проведення експертизи, склад експертної групи і хід правової експертизи;
- 4) ініціювати залучення консультантів до складу робочої групи;
- 5) протягом визначеного строку отримати висновок експертизи.

Замовник правової експертизи НПА нормативно-правових актів зобов'язаний:

- 1) подати на експертизу нормативно-правовий акт або його проект, супровідні матеріали до нього, висновки раніше проведеної експертизи, якщо така проводилася;
- 2) надавати необхідну інформацію на вимогу організатора експертизи;
- 3) застосовувати висновки експертизи при ухваленні рішень стосовно об'єктів експертизи (у випадку визнання висновку експертизи обов'язковим).
- 4) повідомити організатора експертизи в місячний строк про заходи, прийняті у зв'язку із отриманням негативного висновку правової експертизи НПА.

Стаття 17. Права та обов'язки організатора правової експертизи нормативно-правових актів

Організатор експертизи нормативно-правових актів має право:

- 1) укладати договір із замовником експертизи та проводити експертизу на підставі договору;
- 2) призначати керівника експертної групи та склад експертів, яких залучають до проведення експертизи, в тому числі залучати консультантів;
- 3) оскаржувати нормативно-правовий акт в порядку адміністративного

судочинства;

4) запрошувати правотворця об'єкта експертизи для проведення консультацій з експертами;

5) звертатись до замовника з метою отримання необхідної інформації для проведення експертизи.

Організатор експертизи нормативно-правових актів зобов'язаний:

1) підтвердити кваліфікацію експертів на вимогу замовника експертизи;

2) призначити керівника експертної групи та членів експертної групи;

3) забезпечувати організацію проведення експертизи відповідно до законодавства;

4) передати замовнику висновок у визначений законодавством або договором строк;

5) оскаржити в судовому порядку нормативно-правовий акт у випадку, коли суб'єкт правотворчості не вніс зміни до нормативно-правового акта у відповідності до негативного висновку правової експертизи нормативно-правових актів.

Стаття 18. Права та обов'язки керівника експертної групи

Керівник експертної групи має право:

1) знайомитися з ходом та результатами досліджень, які проводяться експертами;

2) включати до складу експертних комісій за згодою замовника експертизи провідних, в тому числі зарубіжних, фахівців;

3) визначати проміжні строки проведення експертизи;

4) формувати за погодженням із керівником експертної установи склад експертної групи, а також звертатись із поданням про виключення експерта із складу експертної групи у випадках, визначених законом;

5) звертатись до організатора експертизи щодо надання додаткової інформації, необхідної для проведення експертизи.

Керівник експертної групи зобов'язаний:

1) створити умови для роботи експертної групи в частині матеріально-технічного, інформаційного та фінансового забезпечення згідно з умовами, визначеними законодавством або договором;

2) розробляти загальний план досліджень;

3) керувати нарадами експертів;

4) здійснювати контроль за якістю проведення експертизи;

5) приймати заходи для вирішення конфліктів;

6) надати висновок організатору експертизи у визначений строк.

...

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Перший проректор  
Національної академії  
внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук,



**Гусарєв**

2016 р.

### АКТ

**про впровадження результатів дисертації здобувача кафедри теорії держави і права Національної академії внутрішніх справ  
Рибікової Ганни Володимирівни на тему:  
«Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні»  
у освітній процес Національної академії внутрішніх справ**

Комісія у складі: завідувача кафедри теорії держави і права, кандидата юридичних наук, доцента Завального А.М. (голова комісії); професора кафедри гуманітарних та загальноправових дисциплін, доктора юридичних наук, професора Камінської Н.В., начальника відділу організації науково-дослідної роботи, кандидата юридичних наук, доцента Брателя С.Г., начальника відділу організації та координації освітнього процесу, кандидата юридичних наук, доцента Корж-Ікаєвої Т.Г., склала цей акт про те, що результати дисертації Рибікової Г.В. на тему: «Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні» впроваджені у освітній процес академії.

1. Матеріали дисертації Рибікової Ганни Володимирівни використовуються під час підготовки та проведенні лекцій, семінарських і практичних занять із курсантами, студентами, слухачами та при викладанні і вивченні навчальних дисциплін «Теорія держави та права», «Юридична компаративістика», «Правові системи сучасності».

2. Результати дисертації Рибікової Ганни Володимирівни відображені у науково-практичних і навчально-методичних матеріалах для слухачів магістратури та аспірантури, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

1. Рибікова Г. В. Місце правової експертизи нормативно-правових актів у процесі правотворчості / Г. В. Рибікова // Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). – 2008. – № 1 – 2. – С. 85 – 89.

2. Рибікова Г. В. Мета та завдання правової експертизи нормативно-правових актів / Г. В. Рибікова // Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія : «Наука і молодь» : зб. наук. праць. – К. : НАУ, 2008. – № 8. – С. 82 – 84.

3. Рибікова Г. В. Види правової експертизи нормативно-правових актів України / Г. В. Рибікова // Наукові праці Національного авіаційного університету.

Серія : Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». – 2008. – № 4 (9). – С. 74 – 77.

4. Рибікова Г. В. Активізація ролі науки в правотворчості як необхідна передумова ефективної правової політики держави / Г. В. Рибікова // Винахідник і раціоналізатор. – 2008. – № 10 (83). – С. 18 – 20.

5. Рибікова Г. В. Вдосконалення правового регулювання забезпечення безпеки в транспортній галузі / Г. В. Рибікова // Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). – 2009. – № 3 – 4. – С. 79 – 81.

6. Рибікова Г. В. Принципи організації і проведення правової експертизи нормативно-правових актів / Г. В. Рибікова // Наукові праці національного авіаційного університету. Серія : Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». – 2013. – № 3 (28). – С. 27 – 31.

7. Рибікова Г. В. Правова експертиза нормативно-правових актів як правова категорія та наукова доктрина / Г. В. Рибікова // Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія : Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». – 2013. – № 4 (29). – С. 26 – 30.

8. Рыбикова А. В. Субъекты правовой экспертизы нормативных правовых актов / А. В. Рыбикова // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2014. – № 6 (96). – С. 45 – 46.

9. Рибікова Г. В. Поняття та ознаки правової експертизи нормативно-правових актів / Г. В. Рибікова // Молодий вчений. – 2015. – Ч. 2. – № 4 (19). – С. 144 – 148.

10. Рибікова Г. В. Предмет правової експертизи нормативно-правових актів / Г. В. Рибікова // Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія : Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». – 2016. – № 1 (38). – С. 53 – 59.

11. Рибікова Г. В. Природно-правова експертиза нормативно-правових актів та їх проектів / Г. В. Рибікова // Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права : матеріали міжнар. наук. конф. (м. Одеса, 30 лист. 2012 р.). – Одеса : Фенікс, 2012. – Т. 1. – С. 100 – 101.

12. Рибікова Г. В. Правова експертиза нормативно-правових актів у зв'язку із прийняттям Кримінального процесуального кодексу України / Г. В. Рибікова // Шляхи удосконалення кримінального процесуального законодавства щодо обмеження конституційних прав людини і громадянина в кримінальному провадженні : зб. наук. праць (м. Київ, 14 груд. 2012 р.). – К. : ЮІ НАУ, 2012. – С. 42 – 43.

13. Рибікова Г. В. Питання використання правового тезаурусу в правовій експертизі нормативно-правових актів та їх проектів / Г. В. Рибікова // Транспортне право в ХХІ столітті : матеріали міжнар. наук. конф. (м. Київ, 21 лют. 2013 р.). – К., 2013. – С. 313 – 315.

14. Рибікова Г. В. Правовий моніторинг та правова експертиза нормативно-правових актів / Г. В. Рибікова // Людина, суспільство, держава: правовий вимір в сучасному світі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 лют. 2014 р.). – К., 2014. – С. 333 – 335.

15. Рибікова Г. В. Роль правової експертизи нормативно-правових актів / Г. В. Рибікова // Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 19 – 20 верес. 2014 р.). – Х., 2014. – С. 19 – 21.

16. Рибікова Г. В. Досвід Європейського Союзу в сфері проведення правової експертизи нормативно-правових актів / Г. В. Рибікова // Юридична наука і практика: виклики часу : матеріали V міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 12 берез. 2015 р.). – К., 2015. – С. 109 – 112.

17. Рибікова Г. В. Кримінологічна та антикорупційна експертизи як види правової експертизи нормативно-правових актів: запрошення до дискусії / Г. В. Рибікова // Právna veda a prax: výzvy moderných európskych integračných procesov : матеріали міжнар. юрид. конф. (м. Братислава, 27 – 28 груд. 2015 р.). – Братислава, 2015. – С. 62 – 64.

18. Рибікова Г. В. Функції правової експертизи нормативно-правових актів / Г. В. Рибікова // Європейська традиція в міжнародному праві: реалізація прав людини : матеріали міжнар. юрид. конф. (м. Братислава, 6 – 7 трав. 2016 р.). – Братислава, 2016. – С. 63 – 66.

19. Рибікова Г. В. Юридичний критерій якості нормативно-правових актів / Г. В. Рибікова // Priority a strategie pre rozvoj pravnej vedy vo svete vedy : матеріали міжнар. юрид. конф. (м. Сладковічево, 28 – 29 жовт. 2016 р.). – Сладковічево, 2016. – С. 17 – 21.

3. На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що зазначені праці Рибікової Г.В. підтвердили високий науково-теоретичний рівень, практичну доступність і доцільність, містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації, запроваджені для використання в освітньому процесі Національної академії внутрішніх справ і можуть бути рекомендовані до вивчення курсантами, студентами та слухачами під час самостійної роботи.

#### Голова комісії:

кандидат юридичних наук,  
доцент



**А.М. Завальний**

#### Члени комісії:

доктор юридичних наук,  
професор



**Н.В. Камінська**

кандидат юридичних наук,  
доцент



**С.Г. Братель**

кандидат юридичних наук,  
доцент



**Т.Г. Корж-Ікаєва**



ЗАТВЕРДЖУЮ

В. о. ректора

Національного авіаційного університету

В. П. Харченко

15» червня 2016 року

## АКТ

впровадження у наукову діяльність Національного авіаційного університету результатів дисертаційної роботи Рибікової Ганни Володимирівни на тему: «Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01. – теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень.

Комісія у наступному складі: директор Навчально-наукового Юридичного інституту, доктор юридичних наук, доцент Сопілко Ірина Миколаївна, відповідальний за наукову роботу, доктор юридичних наук, професор Калюжний Ростислав Андрійович, завідувач кафедри кримінального права і процесу, доктор юридичних наук, професор Лихова Софія Яківна склали цей акт про те, що результати дисертаційної роботи Рибікової Ганни Володимирівни на тему: «Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні», використано при проведенні науково-правової експертизи законопроекту «Про Національну митну службу України» на запит Голови Комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики, висновок якої враховано суб'єктом правотворчості.

Комісія вважає, що результати проведеного Рибіковою Г. В. дисертаційного дослідження і пропозиції, розроблені дисертантом на основі узагальнених теоретичних і практичних засад правової експертизи нормативно-правових актів в Україні мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, є науково обґрунтованими.

Голова комісії:  
Директор Навчально-наукового  
Юридичного інституту

І. М. Сопілко

Члени комісії:  
Відповідальний за наукову роботу

Р. А. Калюжний

Завідувач кафедри кримінального  
права і процесу

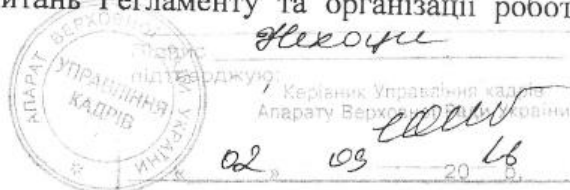
С. Я. Лихова

**АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ**  
**результатів дисертаційного дослідження здобувача Національної академії**  
**внутрішніх справ Рибікової Ганни Володимирівна за темою:**  
**«Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні»**

У дисертаційній роботі Г.В.Рибікової «Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень запропоновано теоретичні висновки та практичні пропозиції щодо удосконалення національного законодавства в досліджуваній сфері, у тому числі стосовно змін і доповнень до окремих норм та положень Кодексу адміністративного судочинства України та закону України «Про Регламент Верховної Ради України», зокрема щодо:

- 1) введення герменевтичної стадії проведення правової експертизи нормативно-правових актів, змістом якої є перевірка відповідності тексту об'єкта експертизи «справжньому змісту норми права», який розкриває волю законодавця;
- 2) законодавчого закріплення обов'язку головного комітету з розгляду проекту закону запрошувати експертів на попередній розгляд законопроекту;
- 3) збільшення суб'єктів права на оскарження нормативно-правового акту, а саме уповноважити таким правом суб'єктів проведення правової експертизи даного нормативно-правового акту.

Результати проведеного дослідження та внесені пропозиції мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичну значимість, є науково обґрунтованими і можуть бути використані у законопроектній роботі Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України.



**Завідувач секретаріату Комітету з питань Регламенту**  
**та організації роботи Верховної Ради України**

*Нехоца*  
**Нехоца М.В.**

## Додаток В

## База даних дефектів законопроектів (проект)

№	Вид невідповідності	Частота зустрічання у висновках експертів
1.	Необхідність уточнення диспозиції норми	71
2.	Законопроект не повною мірою узгоджується з Конституцією України, законами України у відповідній сфері правового регулювання, зокрема втручання у компетенцію іншого органу	57
3.	Необхідність уточнення термінологічного апарату, списку термінів	36
4.	Недотримання вимог юридичної техніки	35
5.	Дефект меж правового регулювання	25
6.	Декларативність, розпливчатість норм, перевантаженість норм загального, описового характеру, забагато відсильних норм	22
7.	Недоліки викладення тексту (текст законопроекту є досить складним для сприйняття та тлумачення, оскільки риписи проекту викладені у громіздких реченнях, зрозуміти зміст яких досить важко, літературна мова)	19
8.	Несистемний, розпорошений по тексту і суперечливий характер викладу нормативних приписів, є дублювання	17
9.	Відсутня необхідність прийняття нового закону, достатньо внести зміни до чинного законодавства або прийняти базовий закон, відсутній самостійний предмет правового регулювання	17
10.	Незрозумілий, ускладнений або відсутній механізм реалізації правової норми	13
11.	Неповнота внесення змін до чинного законодавства у зв'язку із прийняттям проекту	11
12.	Дублювання положень Конституції України, чинного Закону України	10
13.	Необґрунтованість внесення змін до чинного законодавства	10
14.	Суперечливо врегульовані у законопроекті питання набрання чинності	6
15.	Необхідність отримання відповідного експертного висновку Уряду	5
16.	Недостатньо враховані положення міжнародних договорів та правила міжнародних організацій, в яких бере участь Україна	5
17.	Відсутні необхідні складові правового припису	4
18.	Необхідність об'єднання до єдиного законопроекту декілька законодавчих пропозицій	3
19.	Проект не містить норм права	3
20.	Невідповідність законопроекту супровідній документації	3
21.	Недоцільно встановлення закритого переліку	2
22.	Законопроект врегульовує сферу відносин, що має бути врегульована підзаконними нормативно-правовими актами	2
23.	Положення проекту сформульовано без урахування наукових рекомендацій	1

База даних дефектів законопроектів розроблена на підставі аналізу 76 висновків Головного науково-експертного управління Верховної Ради України у період з 2015 по 2016 рік.



## Суб'єкти правової експертизи НПА в Україні

№ п/п	Назва суб'єкта правової експертизи НПА	Вид суб'єкта правової експертизи НПА	Сфера повноважень щодо проведення правової експертизи НПА	Правова підстава проведення правової експертизи НПА	Особливості проведення правової експертизи НПА
1	Верховна Рада України	замовник, виконавець	без обмежень	Закон України «Про Регламент Верховної Ради України»	
2	Президент України	замовник	без обмежень	п. 3 Указу Президента України «Питання Національного інституту стратегічних досліджень» від 16 грудня 2002 року №1158/2002	
3	Конституційний Суд України	виконавець	виключно щодо законів про внесення змін до Конституції України та до законів України	Ст.ст. 151-1, 152 Конституції України, ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»	
4	Кабінет Міністрів України	замовник, організатор, виконавець	без обмежень	Закон України «Про Кабінет Міністрів України», розділ 4, гл. 4, п. 44 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України», розділ 4, гл. 6, п. 52 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України», розділу 10, гл. 2, п. 101 –102 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України»	
5	Адміністрація Президента України	замовник виконавець	виключно щодо прийнятих Верховною Радою України законів	пп.6 п. 4 Положення «Про адміністрацію Президента України»	

6	Верховний Суд України	організатор, виконавець	виключно щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням судової системи України;	п.3 ст. 38 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», п.5 ст. 1, п. 8Постанови Пленуму Верховного Суду України 24.04.2015 № 5 «Про затвердження Регламенту Пленуму Верховного Суду України»	судді беруть участь у підготовці висновку
7	Вищий спеціалізований суд України	організатор, виконавець	виключно щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням судової системи України	п. 7 ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»	судді беруть участь у підготовці висновку
8	Міністерство юстиції України та його територіальні органи	організатор, виконавець	щодо законів та підзаконних НПА, які потребують реєстрації	Указ Президента України від 2 липня 2014 р. № 228 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції»	
9	Національний інститут стратегічних досліджень	виконавець	без обмежень	п. 10 Указу Президента України «Питання Національного інституту стратегічних досліджень» від 16 грудня 2002 року №1158/2002	наукова експертиза
10	Рада національної безпеки і оборони України	замовник	без обмежень	п. 3 Указу Президента України «Питання Національного інституту стратегічних досліджень»	

				від 16 грудня 2002 року №1158/2002	
11	Науково-дослідний інститут правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України	організатор, виконавець	сфера інноваційної діяльності	Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку» від 2 березня 2010 р. № 217	наукова експертиза
12	Національна академія правових наук України	організатор, виконавець	без обмежень	п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Статуту Національної академії правових наук України» від 26 грудня 2011 р. № 1375	наукова експертиза
13	Інститут нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України	організатор, виконавець	обмеження не уточнено	постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 1999 р. № 502, пп.4, п. 5 постанови Кабінету Міністрів України «Питання Інституту нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України» від 9 серпня 1999 р. № 1437	наукова експертиза
14	Інститут законодавства Верховної Ради України	організатор, виконавець	обмеження не уточнено	Постанова Президії Верховної Ради України «Про утворення Інституту законодавства Верховної Ради України	науково-правова експертиза
15	вищі навчальні заклади (наприклад, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)	організатор, виконавець	без обмежень	пп. 10 п. 3.6 Статуту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, затвердженого наказом МОН України №701 від 02.07.2015 р.	наукова експертиза
16	органи місцевого самоврядування	організатор, виконавець	НПА органів місцевого самоврядування	регламенти органів місцевого самоврядування (наприклад, ст. 21 Регламенту Ужгородської міської Ради VI скликання, затвердженого Рішенням V сесії Ужгородської міської ради VI скликання від 08 квітня 2011 р. №149 )	внутрішня експертиза
17	Міністерства, інші центральні органи виконавчої	організатор, виконавець	НПА міністерства, інших центральних	пп. 4, п. 10 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загального положення про	внутрішня експертиза

	влади		органів виконавчої влади	юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації» від 26 лист. 2008 р. № 1040	
18	Науковці-експерти	виконавець	без обмежень	на умовах договору	наукова експертиза

**Додаток Д**

**Проект**  
вноситься

народним депутатом України

---

*(ППП народного депутата +  
номер реєстраційної картки)*

**ЗАКОН УКРАЇНИ**

**Про внесення зміни до статті 93 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо обов'язкової участі експертів у засіданнях комітетів Верховної Ради України**

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

**I. Внести до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»**

(Відомості Верховної Ради України, 2010, № 14-15, № 16-17, ст.133 із наступними змінами та доповненнями) такі зміни:

**1. Частину шосту статті 93 викласти у такій редакції:**

“6. Для попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта на засідання головного комітету запрошується ініціатор внесення законопроекту чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи, експерти, а в разі необхідності – представники Кабінету Міністрів України, міністерств, інших державних органів, об'єднань громадян, а також фахівці та інші особи»”.

**II. Прикінцеві положення.**

1. Цей Закон набирає чинності з наступного дня після його офіційного опублікування.

**Голова Верховної Ради  
України**

**Додаток Е****Проект**  
вноситься

народним депутатом України

---

*(ППП народного депутата +  
номер реєстраційної картки)***ЗАКОН УКРАЇНИ****Про внесення зміни до статті 171 Кодексу адміністративного судочинства  
України**

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

**I.** Внести до Кодексу адміністративного судочинства України (Відомості Верховної Ради України, 2005, № 35, / 35-36, 37 /, ст. 446 із наступними змінами та доповненнями) такі зміни:

1. Частину другу статті 171 викласти у такій редакції:

“2. Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт, а також суб'єкти проведення правової експертизи нормативно-правових актів за результатами такої експертизи”.

**II.** Прикінцеві положення.

1. Цей Закон набирає чинності з наступного дня після його офіційного опублікування.

2. Кабінету Міністрів України протягом місяця привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом.

**Голова Верховної Ради**  
**України**