

УДК 340.134 (045)

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2021.4.6>

Ляшук Р. М.,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії права
та кримінально-процесуальної діяльності
Національної академії державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

Вичавка В. І.,

доктор філософії за спеціальністю 081 «Право»,
викладач кафедри теорії права
та кримінально-процесуальної діяльності
Національної академії державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

ЗАВДАННЯ ЕКСПЕРТИЗ ПРОЄКТІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Анотація. У статті розглядається зміст завдань експертиз проєктів нормативно-правових актів. Проаналізовано зміст основних завдань експертизи проєкту нормативно-правового акта, а саме: перевірки відповідності проєкту нормативно-правового акта положенням національного законодавства, оцінки відповідності проєкту нормативно-правового акта сучасному рівню наукових знань, аналізу рівня використання світового досвіду, прогнозування соціально-економічних, можливих правових наслідків виконання нормативно-правового акта в разі затвердження його проєкту, перевірки дотримання вимог нормотворчої техніки.

Установлено, що проведення правової експертизи проєкту нормативно-правового акта включає такі стадії: визначення предмета, методу регулювання нормативно-правового акта і ступеня його відповідності засадам правової системи; визначення ступеня врахування практики нормативного регулювання сфери суспільних відносин; установлення всіх змістових зав'язків положень проєкту з нормами, що містяться в інших нормативних актах; визначення ступеня відповідності проєкту нормативно-правового акту в цілому й окремих його елементів вимогам юридичної техніки; узагальнення окремих оцінок і формулювання загального висновку щодо подальшого проходження проєкту нормативно-правового акта.

Стосовно проєкту нормативно-правового акта здійснюються такі види експертиз: правова, науково-правова, аналіз регуляторного впливу, екологічна, антикорупційна, фінансова, економічна та соціально-психологічна експертизи.

Унаслідок дослідження законодавства й наукових праць автор робить висновок, що завданнями експертиз проєкту нормативно-правового акта є такі питання: визначення типових характеристик нормативно-правового акта, ступеня врахування практики нормативного регулювання, ступеня відповідності проєкту нормативно-правового акта вимогам юридичної техніки, виявлення й оцінка таких корупціогенних факторів, оцінка економічного та соціально-психологічного впливу норм права, узагальнення окремих оцінок і формулювання загального висновку.

Ключові слова: проєкт нормативно-правового акта, нормативно-правовий акт, закон, експертиза, правова експертиза, завдання експертизи.

Liashuk R. M., Vychavka V. I. Examination tasks draft regulatory acts

Abstract. The article considers the content of the tasks of examinations of draft regulations. The content of the main tasks of the examination of the draft normative legal act is analyzed, in particular: checking the compliance of the draft normative legal act with the provisions of national legislation, assessing the compliance of the draft normative legal act with the current level of scientific knowledge. normative legal act in case of approval of its project, verification of compliance with regulatory requirements.

It is established that the legal examination of the draft normative legal act includes the following stages: definition of the subject, method of regulation of the normative legal act and the degree of its compliance with the principles of the legal system; determining the degree of consideration of the practice of normative regulation of the sphere of public relations; establishing all the substantive links of the project provisions with the norms contained in other

regulations; determining the degree of compliance of the draft normative legal act as a whole and its individual elements with the requirements of legal techniques; generalization of individual assessments and formulation of a general conclusion on the further passage of the draft legal act.

With regard to the draft legal act, the following types of expertise are carried out: legal, scientific and legal, regulatory impact analysis, environmental, anti-corruption, financial, economic and socio-psychological expertise.

As a result of research of legislation and scientific works, the author concludes that the tasks of examinations of the draft legal act are the following issues: determining the typical characteristics of the legal act, determining the degree of regulatory practice, determining the degree of compliance of the draft legal requirements and assessment of such corruption-causing factors, assessment of economic and socio-psychological impact of legal norms, generalization of individual assessments and formulation of a general conclusion.

Key words: *draft normative legal act, normative legal act, law, expertise, legal expertise, tasks of expertise.*

Закони й інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та повинні відповідати їй [1, ст. 8]. Обов'язковою передумовою логічної, змістової завершеності та юридико-технічної досконалості законопроекту є його експертиза. Особливого значення експертиза законопроектів набуває в сучасний період розвитку українського суспільства, оскільки інтенсивність розробки і прийняття нових нормативно-правових актів і внесення змін до чинних зростає з року в рік.

Поняття «експертиза» (франц. expertise, від лат. expertus – досвідчений, випробуваний) – це вивчення, перевірка, аналітичне дослідження, кількісна чи якісна оцінка висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності [2].

Принципові положення, на яких базується проведення експертизи законопроектів і які сформульовані вченими-юристами в науковій літературі, можуть застосовуватися до правової та іншої спеціалізованої експертизи законопроектів. Мова йде передусім про дотримання законності, незалежність експертів у рамках наданих їм повноважень, об'єктивність і самостійність у викладенні своєї позиції та висновків і, нарешті, відповідальність експертів за повноту аналізу законопроекту й обґрунтованість висновку як результату експертизи [3, с. 58].

Експертиза нормативно-правового акта – це діяльність компетентних органів, установ, спеціалізованих експертних організацій, окремих експертів і груп експертів, що включає дослідження й оцінку наукового рівня, юридичних якостей нормативно-правового акта, його відповідності загальнодержавним програмам і спеціально встановленим вимогам (економіч-

ним, фінансовим, екологічним, національної безпеки тощо) [4, с. 61].

Дослідження експертизи проекту нормативно-правового акта здійснювали чимало вчених правників, серед них – Т. Дідич, П. Добродумов, Н. Железняк, П. Кіндрат, В. Косович, Л. Лукас, О. Мінкова, І. Онищук, О. Опанасенко, Є. Погорєлов, Р. Радейко, Г. Рибікова, Л. Сайц, Т. Фулей, В. Юрчишин та ін. Але, попри динамічний розвиток правової науки, вченими не досягнуто єдності у формуванні підходу до розкриття завдань експертизи проектів нормативно-правових актів.

Мета статті полягає в тому щоб на основі аналізу положень Конституції України, наукової думки провідних теоретиків права сформулювати оновлений зміст завдань експертизи проектів нормативно-правових актів, які б відповідали стану суспільних відносин у державі й рівню розвитку сучасної правової науки.

Експертиза проекту нормативно-правового акта проводиться з метою перевірки якості його підготовки та обґрунтованості, своєчасності прийняття, виявлення можливих негативних наслідків дії такого нормативно-правового акта [4, с. 61].

Основними завданнями експертизи проекту нормативно-правового акта є його об'єктивний усебічний розгляд; перевірка відповідності проекту положенням законодавства України; оцінка відповідності проекту сучасному рівню наукових знань; аналіз рівня використання світового досвіду; прогнозування соціально-економічних, можливих правових наслідків виконання нормативно-правового акта в разі затвердження його проекту; перевірка дотримання вимог нормотворчої техніки тощо [4, с. 61].

Зареєстровані у Верховній Раді України та включені до порядку денного законопроекти

проходять щонайменше два види експертизи – правову (більшою мірою вузькоспеціалізовану, оскільки вона стосується лише права як однієї галузі знань, однак також певною мірою комплексну, оскільки стосується всіх галузей правових знань) і комплексну наукову (до першого читання) [3, с. 62]. Предмет експертизи проекту нормативно-правового акта визначає її види й завдання. У процесі дослідження варто з'ясувати їх зміст.

Завданнями правової експертизи проекту нормативно-правового акта є:

об'єктивне й повне дослідження поданого на розгляд експертів проекту відповідно до предмета експертизи, виходячи із загальносуспільних і загальнодержавних інтересів, засад побудови правової системи;

розроблення в разі необхідності пропозицій щодо внесення до проекту або інших пов'язаних із ним нормативно-правових актів необхідних змін і доповнень;

підготовка обґрунтованого експертного висновку з усебічною оцінкою проекту нормативно-правового акта [5, п. 3].

Експертиза проекту нормативно-правового акта, як й інші процеси, включає низку послідовних етапів (стадій), кожен із яких має своє завдання. Проведення правової експертизи проекту нормативно-правового акта включає такі стадії:

визначення типових характеристик нормативно-правового акта (предмета, методу регулювання, виду) і ступеня його відповідності засадам правової системи (концептуальна оцінка);

визначення ступеня врахування практики нормативного регулювання цієї або аналогічної сфери суспільних відносин; установлення всіх змістових зв'язків положень проекту з нормами, що містяться в інших нормативних актах (системно-юридична оцінка);

визначення ступеня відповідності проекту нормативно-правового акта в цілому й окремих його елементів (правових інститутів, груп норм, окремих норм, правових термінів) вимогам юридичної техніки (юридико-технічна оцінка);

узагальнення окремих оцінок і формулювання загального висновку щодо подальшого проходження проекту нормативно-правового акта (експертний висновок) [5, п. 3.1].

Завдання правової експертизи проекту нормативно-правового акта розкривається через такі питання:

Чи відповідає проект загальним принципам побудови правової системи? Якщо ні, то в чому це виявляється?

Чи відповідають положення проекту нормам Конституції України, а також законам із відповідної галузі права? Якщо ні, то яким саме нормам?

Чи відповідає зміст проекту ступеню його юридичної сили? Якщо ні, то які саме положення проекту не відповідають ступеню його юридичної сили?

Чи відповідає зміст проекту соціально-економічним відносинам, що становлять предмет його регулювання? Якщо ні, то в чому саме?

Чи відповідає проект нормам чинних міжнародних договорів України? Якщо ні, то в якій частині?

Чи враховано під час підготовки проекту історичний і сучасний досвід регулювання цих чи аналогічних питань в Україні й за кордоном? Які положення проекту вже були нормативно закріплені в минулому й довели свою ефективність, а які не дали належних результатів?

Чи суперечать положення проекту чинним нормативно-правовим актам більшої, рівної або меншої юридичної сили? Якщо так, то яким саме нормам?

Які положення проекту, що суперечать чинним нормативно-правовим актам, не є достатньо обґрунтованими й мають бути виключені або доповнені?

Чи відповідає структура проекту ustalеним принципам побудови нормативно-правових актів цього виду? Якщо ні, то чому? Яких змін потребує структура проекту?

Які положення проекту мають бути змінені, доповнені або виключені з нього й чому?

Які правові конструкції й терміни мають бути змінені, доповнені або виключені з проекту й чому?

Яким є рівень редакційної підготовки проекту? Які редакційні та лексичні зміни й доповнення мають бути внесені до тексту проекту й чому? [5, п. 3.2].

Наведений перелік питань є орієнтовним і призначений для проведення експертного дослідження проекту нормативно-правового акта будь-якого виду та галузі права. Залежно від змісту проекту, особливостей предмета його регулювання, виду експертизи до нього можуть

бути включені додаткові питання більш конкретного характеру.

Комплексна науково-правова експертиза законопроектів, що подаються до Верховної Ради України на перше читання, у тому числі повторне перше читання, і мають нормативний характер, здійснюється фахівцями Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на предмет:

- правильності концептуального вирішення певної проблеми;
- правової, економічної, соціальної доцільності прийняття закону, його відповідності основним завданням дотримання прав і свобод людини;
- повноти й комплексності правового регулювання;
- відповідності Конституції України, принципам системності законодавства, міжнародним договорам України;
- правильності визначення місця законопроекту в правовій системі України;
- можливості досягнення очікуваного результату й запобігання негативним наслідкам;
- відповідності сучасному рівню наукових знань, принципам і засадам державної політики;
- простоти, чіткості правового регулювання й визначення механізму застосування правових норм [3, с. 62].

Окрім цього, є ще низка експертиз проектів нормативно-правових актів: експертиза аналізу регуляторного впливу, екологічна, антикорупційна, фінансова, економічна та соціально-психологічна експертиза. Розглянемо завдання цих експертиз проектів нормативно-правових актів.

Своєрідним видом експертизи є аналіз регуляторного впливу нормативно-правового акта, передбачений ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року, що готується розробниками стосовно кожного проекту регуляторного акта [6].

Спеціальним законом регулюється екологічна експертиза – вид науково-практичної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколога-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі й оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація й дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього

природного середовища, спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання й відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки [3, с. 64].

Відносини в галузі екологічної експертизи регулюються Законом «Про оцінку впливу на довкілля» [7], Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» [8] та іншими актами законодавства України.

Антикорупційна експертиза – це вид експертизи, спрямованої на виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи в поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних із корупцією [9, п. 1.2], і розробку рекомендацій із їх усунення. Проведення такої експертизи регламентується Наказом Міністерства юстиції «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» від 24 квітня 2017 року № 1395/5 [9].

Завданнями експертизи є:

1) виявлення корупціогенних норм (факторів, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень);

2) надання пропозицій ті рекомендацій щодо усунення у проектах нормативно-правових актів корупціогенних факторів;

3) включення до проектів нормативно-правових актів превентивних антикорупційних норм (положень, спрямованих на попередження й унеможливлення вчинення корупційних правопорушень) [3, с. 66].

Експертизі підлягають проекти нормативно-правових актів у таких сферах:

прав і свобод людини та громадянина; повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

надання адміністративних послуг; розподілу та витрачання коштів державного бюджету й місцевих бюджетів;

конкурсних (тендерних) процедур [9, п. 1.7].

Під час проведення експертизи здійснюються виявлення й оцінка таких корупціогенних факторів:

нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг;

відсутність або нечіткість адміністративних процедур;

відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур [9, п. 1.8].

Серед інших видів експертиз, які використовуються в правотворчому процесі зарубіжних держав, можна виділити фінансову, економічну та соціально-психологічну експертизи.

Фінансова експертиза здійснюється установами на кшталт Рахункової палати щодо проектів Державного бюджету, окремих міжнародних договорів, загальнодержавних програм розвитку [3, с. 67].

Економічна експертиза передбачає визначення правильності проблеми, що міститься в законопроекті, яка стосується певних сторін соціально-економічного життя суспільства та шляхів її вирішення, оптимальності співвідношення видатків держави на різні потреби зі строками їх окупності. Наприклад, у Франції експертизу будь-якого законопроекту, законодавчої пропозиції чи плану, що має економічний або соціальний характер, здійснює Економічна й соціальна рада, що діє на підставі ст. 10 Конституції та відповідного органічного закону, а прем'єр-міністр зобов'язаний щорічно звітувати про використання висновків цієї Ради. В Італії експертизу законопроектів економічного й соціального характеру (щоправда, лише урядових) здійснює Національна рада економіки і праці, до складу якої входять 80 експертів [3, с. 68].

Варто погодитися з висловленою в науковій літературі думкою про доцільність запровадження в законотворчому процесі України економічної експертизи.

Соціально-психологічна експертиза могла б проводитися щодо широкого кола законопроектів, що стосуються всіх громадян, їх відносин із механізмом та апаратом держави, з питань, що викликають великий суспільний резонанс (наприклад, пенсійна реформа, реформа освіти, реформа охорони здоров'я тощо). Але

цей вид експертизи, як і попередні, ще не отримав свого нормативно-правового визнання та закріплення [3, с. 68].

Окрім тематичних експертиз, проект нормативно-правового акта підлягає концептуальній, системно-юридичній і юридико-технічній оцінці.

Визначення сфери суспільних відносин, які нормативно-правовий акт має регулювати, і відповідної галузі права, до якої він належить, а також предмета й методу регулювання конкретного фрагменту цих відносин і засобів впливу на поведінку їх учасників здійснюється через концептуальну оцінку проекту нормативно-правового акта.

Для віднесення проекту нормативно-правового акта до певної галузі права й загального визначення предмета його регулювання здебільшого достатньо проаналізувати його назву і структуру, тобто перелік основних змістових блоків (частин, розділів, глав). При цьому повинен використовуватися усталений у теорії і практиці нормотворення поділ галузей права на регулятивні й охоронні; матеріальні та процесуальні; профілюючі (тобто первинні: конституційне право, кримінальне право, адміністративне право, цивільне право, процесуальне право), спеціальні (виділені шляхом відокремлення певних розділів від профілюючих) і комплексні (такі, що охоплюють предметну сферу та використовують методи регулювання двох або кількох профілюючих чи спеціальних галузей права). Необхідно враховувати такі методи регулювання, як дозвіл (надання права), заборона (покладання обов'язку не вчиняти певних дій), припис (покладання обов'язку вчиняти певні дії), стимулювання (надання прав, матеріальних та інших пільг у разі вчинення певних дій) [4, с. 63; 5, п. 3].

Системно-юридична оцінка проекту нормативно-правового акта передбачає визначення ступеня відповідності нормативних приписів положенням чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та які стосуються предмета регулювання цього проекту нормативно-правового акта [4, с. 63; 5, п. 6].

Метою здійснення юридико-технічної оцінки проектів нормативно-правових актів є визначення ступеня їх відповідності устален-

ним правилам побудови та редакційно-лексичного оформлення нормативно-правових актів.

Юридико-технічному аналізу й оцінці мають бути піддані:

структура проєкту;

правові норми, конструкції та терміни (група статей, окремі статті, їх частини, пункти, підпункти, абзаци, примітки, посилання);

зовнішнє оформлення й реквізити проєкту (вид нормативно-правового акта, найменування органу, який має його прийняти, назва нормативно-правового акта, його структурних елементів і їх нумерація або літерне позначення);

стилістика проєкту [5, п. 12].

Проведена експертиза проєкту нормативно-правового акта відображається в експертному висновку. Загальна оцінка проєкту нормативно-правового акта формулюється на основі оцінок за кожним із наведених вище блоків питань правової експертизи. Під час визначення загальної оцінки має враховуватися нерівнозначність оцінок за окремими блоками питань. Більший вплив на остаточний висновок щодо проєкту мають результати концептуальної та системно-юридичної оцінок. Негативний характер зазначених оцінок може зумовити загальний висновок про необхідність відхилення проєкту нормативно-правового акта. Низька юридико-технічна оцінка може обумовити висновок про необхідність більш або менш значного зміс-

тового перероблення проєкту або внесення до нього редакційних змін [5, п. 16].

Отже, експертиза проєктів нормативно-правових актів вирішує низку завдань.

У вузькому змісті – це завдання перевірки якості його підготовки й обґрунтованості, своєчасності прийняття, виявлення можливих негативних наслідків дії такого нормативно-правового акта.

У широкому змісті завданнями експертизи проєкту нормативно-правового акта є пошук відповіді на низку питань, які можна згрупувати:

1) за стадіями експертизи (визначення типових характеристик нормативно-правового акта, ступеня врахування практики нормативного регулювання, ступеня відповідності проєкту нормативно-правового акта вимогам юридичної техніки, узагальнення окремих оцінок і формулювання загального висновку);

2) за видами (напрямами) таких експертиз: правова, науково-правова, аналіз регуляторного впливу, екологічна, антикорупційна, фінансова, економічна та соціально-психологічна експертизи;

3) за оцінками проєкту нормативно-правового акту (концептуальній, системно-юридичній і юридико-технічній).

Перспективами подальших наукових досліджень є вивчення змісту окремих видів експертиз нормативно-правових актів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://cutt.ly/NIU3hBB> (дата звернення: 21.01.2022).
2. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл., 1999. Т. 2 : Д–Й. 741 с.
3. Проведення експертизи проєктів нормативно-правових актів з використанням методики вирішення проблем / Т. Фулей, Л. Лукас, Л. Сайц. Київ, 2013. 168 с.
4. Риндюк В.І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посіб. для самост. вивч. дисц. Київ : КНЕУ, 2009. 162.
5. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів : Постанова колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 № 41. URL: <https://cutt.ly/MIU3dKu> (дата звернення: 21.01.2022).
6. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <https://cutt.ly/sIU95ZN> (дата звернення: 21.01.2022).
7. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII. URL: <https://cutt.ly/cIU93fY> (дата звернення: 21.01.2022).
8. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 21.01.2022).
9. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5. URL: <https://cutt.ly/ZIU9132> (дата звернення: 21.01.2022).