

**Н. В. Філик,**  
кандидат юридичних наук, доцент

**Г. В. Рибікова,**  
старший викладач

## ПРОЦЕДУРА ПРОВЕДЕННЯ ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена дослідженню нового підходу до визначення стадій процедури проведення правової експертизи нормативно-правових актів в Україні з виділенням завдань, учасників, змісту кожної стадії, а також характеристиці висновку правової експертизи нормативно-правових актів.*

**Ключові слова:** нормативно-правовий акт, експертиза, правова експертиза, процедура проведення правової експертизи.

**Н. Фильк, А. Рыбикова**

*Процедура проведения правовой экспертизы нормативно-правовых актов в Украине*

*Статья посвящена исследованию нового подхода к определению стадий процедуры проведения правовой экспертизы нормативно-правовых актов в Украине с выделением задач, участников, содержания каждой стадии, а также характеристике вывода правовой экспертизы нормативно-правовых актов.*

**Ключевые слова:** нормативно-правовой акт, экспертиза, правовая экспертиза, процедура проведения правовой экспертизы.

**N. Filyk, G. Rybikova**

*The legal expertise procedure of legal acts in Ukraine*

*The article is about a new approach to defining the stages of the procedure of the legal expertise of legal acts in Ukraine with the allocation of tasks, participants, content of each stage and characterization of a conclusion of legal expertise of legal acts.*

**Key words:** legal act, expertise, legal expertise, legal expertise procedure.

### **Постановка проблеми та її актуальність.**

Як різновид юридичної діяльності правова експертиза нормативно-правових актів (далі – НПА) включає стадії, кожна з яких характеризується певним колом суб'єктів та завданнями, що загалом становлять відповідну процедуру проведення правової експертизи нормативно-правових актів. На підставі про-аналізованих 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.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Дослідженню процедури правової експертизи НПА

присвятили свої праці В.О.Бутенко, Т.О.Дідич, П.С.Корнієнко, Н.М.Пархоменко, О.О.Разуваєв, О.М.Шишпаренок та інші.

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.

**Метою** статті є формування нового підходу, який охоплює діяльність від початку виникнення відносин з приводу правової експертизи НПА і завершуючи реалізацією її висновків.

З метою дослідження процедури правової експертизи НПА варто з'ясувати таке:

– поняття «процедура правової експертизи НПА»;

– перелік та послідовність стадій процедури правової експертизи НПА;

– зміст кожної стадії процедури правової експертизи НПА.

**Виклад основного матеріалу.** 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 [1, с. 29]. О. М. Шишпаренок розрізняє три стадії проведення правової експертизи: призначення правової експертизи, проведення правової експертизи, документальне оформлення результатів правової експертизи [2, с. 18]. Серед стадій правової експертизи В. О. Бутенко виокремлює початкову, основну та заключну стадії [3, с. 116].

Проаналізувавши основні стадії правової експертизи нормативно-правових актів, 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. Вказаний підхід дозволяє охопити весь комплекс відносин, починаючи від ініціативи замовника і закінчуючи реалізацією висновку експертизи.

Діяльність щодо проведення правової експертизи нормативно-правових актів 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.

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.

Основною стадією є проведення правової експертизи НПА, змістом якої є перевірка НПА на відповідність визначеним юридичним критеріям 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 нормативно-правових актів Мін'юст України виокремив 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 [4]. 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 Мін'юстом 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 експертизи. До переліку зазначених підстадій вважаємо 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» [5, 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 відповіді на питання які суспільні відносини має регулювати об'єкт експертизи; який предмет та метод регулювання цих суспільних відносин; чи регулюються дані суспільні відносини НПА 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. 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. 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 НПА 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. У результаті аналізу можуть бути виявлені супереч-

ності та неузгодженості з іншими НПА, наприклад, дублювання норм. Системно-юридична оцінка проекту НПА також передбачає перевірку відповідності об'єкта експертизи положенням чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [6, с. 138; 4].

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 НПА є визначення ступеня його відповідності визначеним 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 НПА.

У результаті проведення правової експертизи НПА можуть бути виявлені юридичні помилки, до яких науковці відносять правотворчі помилки та помилки в правовому регулюванні [7, с. 28].

До необхідних підстадій стадії проведення експертом правової експертизи нормативно-правових актів 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.

Виявлені помилки відображаються у висновку експерта під час реалізації останньої підстадії стадії проведення правової експертизи нормативно-правових актів.

Поняття «висновок правової експертизи нормативно-правових актів» можна визначити як результат проведення правової експертизи нормативно-правових актів на підставі визначеної методики, що містить чіткі відповіді на питання відповідності об'єкта експертизи необхідним юридичним критеріям якості і пропозиції щодо усунення виявлених недоліків.

Отже, розглядаючи питання про структуру висновку експерта правової експертизи, відмітимо, що вимоги до висновку правової експертизи нормативно-правових актів наведено у Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи нормативно-правових актів, відповідно до яких висновок складається із вступної, аналітичної та підсумкової частин [4].

Погоджуючись в цілому зі складовими висновку, запропонованими Мін'юстом України, вважаємо за необхідне викласти їх в такій редакції, зокрема у Законі України «Про правову експертизу нормативно-правових актів»:

«1. Висновок правової експертизи нормативно-правових актів 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, герме-

невтичного 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 нормативно-правових актів на розвиток та виконання приписів об'єкта експертизи.»

На нашу думку, підготовлений висновок правової 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.

Наступною стадією правової експертизи нормативно-правових актів 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 механізму 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.

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 [8, с. 47-50].

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;

3) у випадку невідповідності проекту нормативно-правового акта Конституції в експертному висновку зазначається про неможливість його візування.

**Висновки.** На нашу думку, при визначенні переліку та змісту стадій процедури правової експертизи НПА варто 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 скасуванням 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.

#### *Література*

1. *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.

2. *Шишпаренок О. Н.* Проблемы производства правовой экспертизы / О. Н. Шишпаренок // Академический юридический журнал. – 2010. – № 1 (39). – С. 16-21.

3. *Бутенко В. О.* Феноменологічні, методологічні та практичні основи правової експертизи юридичних документів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Бутенко Вадим Олексійович. – К., 2011. – 203 с.

4. *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>.

5. *Черданцев А. Ф.* Толкование права и договора [учеб. пособие для вузов] / А. Ф. Черданцев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 381 с.

6. Дідич Т. О. Нормопроекування: питання теорії та методології / Т. О. Дідич. – К.: Вид-во Європейського ун-ту, 2010. – 160 с.

7. Куракін О. М. Поняття та види помилок в правовому регулюванні / О. М. Куракін // Актуальні питання юридичної науки: теорія та практика: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кіровоград, 11 груд. 2013 р.). – Кіровоград: КІДМУ КПУ, 2013. – С. 28–29.

8. 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.

### References

1. Razuvaev A. A. Jekspertiza kak sredstvo povysheniya jeffektivnosti processa pravorealizacii (voprosy teorii i praktiki): dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.01 / Razuvaev Aleksej Aleksandrovich. – Saratov, 2006. – 229 s.

2. Shishparenok O. N. Problemy proizvodstva pravovoj jekspertizy / O. N. Shishparenok // Akademicheskij juridicheskij zhurnal. – 2010. – № 1 (39). – S. 16-21.

3. Butenko V. O. Fenomenologichni, metodologichni ta praktychni osnovy pravovoi' ekspertyzy jurydychnyh dokumentiv: dys. ... kand. juryd.

nauk: 12.00.01 / Butenko Vadym Oleksijovych. – K., 2011. – 203 s.

4. *Metodychni rekomendacii' shhodo provedennja pravovoi' ekspertyzy proektiv NPA [Elektronnyj resurs]: shvaleno postanovoju kolegii' Ministerstva justycii' Ukrai'ny vid 21 lyst. 2000 r. № 41.* – Rezhym dostupu: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=va041323-00>.

5. Cherdancev A. F. Tolkovanie prava i dogovora [ucheb. posobie dlja vuzov] / A. F. Cherdancev. – M.: JuNITI-DANA, 2003. – 381 s.

6. Didych T. O. Normoproektuvannja: pytannja teorii' ta metodologii' / T. O. Didych. – K.: Vyd-vo Jevropejs'kogo un-tu, 2010. – 160 s.

7. Kurakin O. M. Ponjattja ta vydy pomylok v pravovomu reguljuvanni / O. M. Kurakin // Aktual'ni pytannja jurydychnoi' nauky: teorija ta praktyka: zb. materialiv Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Kirovograd, 11 grud. 2013 r.). – Kirovograd: KIDMU KPU, 2013. – S. 28-29.

8. Koval' I. O. Ekspertyza normatyvno-pravovykh aktiv ta yikh proektiv na vidpovidnist' Konventsiyi pro zakhyst prav lyudyny i osnovopolozhnykh svobod ta praktytsi Yevropeys'koho sudu z prav lyudyny / I. O. Koval' // Pravo Ukrayiny. – 2009. – № 1. – S. 47-50.