

## ЗАСТОСУВАННЯ ЕКСПЕРТИЗИ НА РІЗНИХ СТАДІЯХ ПРАВОТВОРЧОСТІ

## APPLICATION OF EXPERTISE ON DIFFERENT STAGES OF LAW-MAKING

Мінкова О.Г.,

*здобувач кафедри загальноправових дисциплін  
факультету права та масових комунікацій**Харківського національного університету внутрішніх справ*

Статтю присвячено аналізу особливостей експертно-аналітичного супроводження правотворчої діяльності на різних її стадіях. Обґрунтовано важливість впровадження в правотворчу практику України експертизи ідей та концепцій нормативно-правових актів. Акцентовано увагу на необхідності приведення всіх видів експертиз, що застосовуються у сфері правотворчості, до єдиної, узгодженої системи.

**Ключові слова:** правотворчість, стадії правотворчості, експертиза, концепція нормативно-правового акта, проект нормативно-правового акта.

Статья посвящена анализу особенностей экспертно-аналитического сопровождения правотворческой деятельности на разных ее стадиях. Обоснована важность внедрения в правотворческую практику Украины экспертизы идей и концепций нормативно-правовых актов. Акцентировано внимание на необходимости приведения всех видов экспертиз, которые применяются в сфере правотворчества, в единую, согласованную систему.

**Ключевые слова:** правотворчество, стадии правотворчества, экспертиза, концепция нормативно-правового акта, проект нормативно-правового акта.

The article analyzes the characteristics of expert-analytical support of legislative activities at its different stages. It was proved the importance of implementation in practice of law-making in Ukraine the expertise of ideas and concepts of normative legal acts. The attention is given on the need to get all kinds of expertises used in law-making, to a single, coherent system.

**Key words:** law-making, stages of law-making, expertise, conception of normative legal act, project of normative legal act.

**Постановка проблеми.** Сучасний розвиток правової системи висуває підвищені вимоги до якості актів законодавства, їх відповідності соціальним потребам і правилам юридичної техніки. Одним із важливих інструментів забезпечення належного рівня правотворчої діяльності є експертиза нормативно-правових актів та їх проектів, яка дозволяє здійснити професійне та неупереджене дослідження тексту нормативного документа та зробити висновок про його відповідність існуючим критеріям, надати рекомендації щодо усунення виявлених недоліків.

**Стан дослідження.** Юридична наука приділяє достатньо уваги питанням підвищення ефективності правотворчості та, зокрема, експертизі нормативно-правових актів. У роботах В.М. Баранова, С.Л. Братченка, К.В. Журкіної, Г.В. Іванченка, М.В. Лациби, Д.О. Леонтєва, Ю.В. Орлова, Ю.О. Тихомирова та багатьох інших науковців міститься розгорнутий аналіз функцій, принципів експертизи нормативно-правових актів, їх видів і практики застосування. Водночас недостатньо уваги приділяється особливостям застосування експертизи на різних стадіях правотворчості.

**Метою статті** є обґрунтування необхідності експертно-аналітичного супроводження правотворчої діяльності на всіх її стадіях, розкриття особливостей проведення різних видів експертиз на кожному етапі розробки, прийняття та введення в дію нормативно-правових актів з урахуванням сучасних теоретичних розробок і чинного законодавства України.

**Виклад основного матеріалу.** Насамперед треба зазначити, що в юридичній науці відсутня єдність стосовно кількості та змістовного наповнення стадій правотворчої діяльності чи такого її різновиду, як законотворчість. Стосовно першої стадії правотворчості домінуючою точкою зору є початок її відліку від законодавчої ініціативи. З.О. Погорелова, зокрема, вказує: «Законодавчий процес – це процес, який розпочинається з ініційованої парламентом законодавчої ініціативи або внесення законопроекту до парламенту, охоплює реалізацію законодавчої ініціативи в парламенті й завершується введенням у дію закону» [1, с. 3]. Водночас значна кількість науковців пов'язують початок процесу правотворчості з формулюванням ідеї та/або розробки концепції нормативно-правового акта.

Поняття «законодавча ідея» використовується в юридичній науці досить давно. Багато уваги цій категорії приділяє В.М. Баранов, який визначає ідею законопроекту як організаційно автономний початковий етап законотворчості, що являє собою систему теоретично обґрунтованих, практично апробованих або вироблених на основі здорового глузду суджень про нагальну потребу в документі, предмет і методи правової регламентації, найближчі та віддалені цілі акта, очікуваний результат [2, с. 29]. Істотною ознакою ідеї законопроекту є те, що під час її формулювання ще відсутній текст відповідного акта, ідея служить певним спонукальним моментом його підготовки, вона відповідає на питання, для чого потрібен цей акт, яке йому належить місце в системі чинного законодавства [3, с. 65]. Тобто під час висунення ідеї нормативно-правового акта мова йде про належну мотивацію його розробки та прийняття. Г.Т. Чернобель слушно звертає увагу на те, що в логічній структурі механізму дії законів мотив виступає генетично первинним смисловим компонентом. Мотиваційний фактор опосередковує й логічно організовує весь змістовний рух системи норм права, її функціонування в конкретних суспільних відносинах. Тому, на думку автора, у законотворчому процесі мотиваційну діяльність треба виокремити в особливу процедурну стадію, а кожен законопроект повинен підлягати обов'язковій мотиваційній експертизі [4, с. 49–50].

Вважаємо, що експертний аналіз мотивації нормативно-правового акта, необхідності його прийняття має проводитися до розробки його проекту, оскільки підготовка такого проекту являє собою дуже трудомісткий процес, передбачає залучення значної кількості фахівців і ресурсів, і прийняття негативного експертного висновку про своєчасність і доречність певного акта зведе всю попередню проектну діяльність нанівець. Підтримуємо слова О.І. Абрамової про те, що сама можливість встановлення потреби в законі ще на стадії його задуму служить заслоном на шляху висування необґрунтованих, малоефективних ініціатив [3, с. 66]. Цілковито слушними у зв'язку із цим виглядають пропозиції В.М. Баранова про необхідність створення багаторівневої системи обліку й організації оцінки висунутих ідей законопроектів, формування відповідного банку ідей [5, с. 17].

Наступним етапом правотворчого процесу є розробка концепції нормативно-правового акта. Досить часто концепцію акта помилково ототожнюють із його ідеєю. Наприклад, В.Б. Ісаков іменує першу стадію підготовки проєктів законів як «формування ідеї (концепції) законопроєкту» [6, с. 173]. Більш обґрунтованою, на нашу думку, є позиція тих авторів, які розрізняють ці поняття. Зокрема, О.І. Абрамова впевнена в тому, що концепція порівняно з ідеєю виконує в процесі законотворчості принципово інше завдання. Вона орієнтована на системну організацію нормативного матеріалу, його оптимальну структурованість, спрямована на об'єднання всіх приписів проєктованого акта загальним правовим замислом [3, с. 70]. До основних елементів концепції законопроєкту відносяться такі: дефініція концепції законопроєкту з максимально точним відображенням назви (найменування) закону; визначення предмета законодавчої регламентації; формування «древа цілей» законопроєкту; докази необхідності прийняття закону й неможливості врегулювання ситуації іншими соціальними регуляторами; визначення виду й місця планованого законопроєкту в ієрархії чинного законодавства; встановлення переліку актів для подальшої конкретизації планованого закону [7, с. 25]. Концепція законопроєкту визначає план і загальну структуру майбутнього закону, щоправда, без надмірної конкретизації. Окремі науковці вказують, що на концепцію проєкту нормативно-правового акта покладається завдання забезпечити створення чіткого та структурованого тексту «належної та виваженої нормативної щільності, що містив би всі необхідні норми» [8, с. 90]. Вважаємо, що всі необхідні норми має містити проєкт нормативно-правового акта, а концепція – лише загальні положення, принципові підходи до вирішення завдань цього закону, механізми забезпечення його реалізації.

Треба зазначити, що створення концепції передусім лише розробці проєкту закону, а й проєктів найбільш важливих підзаконних актів. Про це свідчить, зокрема, п. 4.13 Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України: «Підготовці нормативного акта з особливо важливих (концептуальних) питань службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ, як правило, передусім розроблення проєкту його концепції, який містить такі розділи: визначення предмета й мети нормативного акта; обґрунтування його основних положень; передбачувані наслідки застосування; прогнози соціологічних, кримінологічних та інших досліджень; фінансово-економічне обґрунтування; оцінка можливих правових альтернатив і методів правового регулювання у відповідній сфері; виявлення недоліків діючого предмета правового регулювання й визначення шляхів їх усунення за допомогою видання нового нормативного акта; визначення заінтересованих структурних підрозділів МВС із подальшим отриманням їх пропозицій» [9]. Проєкт концепції підлягає узгодженню з Управлінням юридичного забезпечення МВС України, і вже після цього розробляються план-проспект і календарний план-графік підготовки проєкту нормативного акта (пп. 4.15–4.17 вказаної Інструкції).

Вважаємо, що формулювання ідеї й розробка концепції нормативно-правового акта є складовими передпроєктної стадії правотворчості. Вони виконують важливу функцію аргументованого обґрунтування необхідності нормативного врегулювання (корегування, конкретизації, деталізації) відповідної сфери суспільних відносин. Кожна правова ідея потребує широкої наукової дискусії, аналітично-експертного обговорення на конференціях та інших форумах, висловлення думок і пропозицій на спеціально створених сторінках Інтернету щодо необхідності чи, навпаки, недоречності реалізації цієї ідеї в нормативно-правовому акті. Якщо ідея знайшла підтримку широкого кола науковців і практичних працівників, вона втілюється в

концепцію нормативно-правового акта, яка також підлягає ретельному експертному аналізу.

Наступним етапом правотворчості є розробка проєкту нормативно-правового акта та його внесення в орган правотворчості (у разі прийняття закону – у парламент). Останні дії охоплюються поняттям «право законодавчої ініціативи». Згідно з правилами правотворчої техніки до проєктів нормативно-правових актів висуваються такі вимоги: точність і визначеність формулювань, речень, словосполучень та окремих термінів нормативно-правового акта; ясність і доступність мови для адресатів акта; спеціалізація, повнота й конкретність правового регулювання; використання юридичних термінів, що є апробованими в правотворчій діяльності; компактність нормопроектних формул; системність і збалансованість способів правового регулювання; уніфікація форми та структури проєктів нормативних актів [8, с. 35–40]. Законопроєкт, що не відповідає сучасним критеріям техніко-юридичної досконалості, недоречно виносити на пленарне засідання парламенту, що зумовлює необхідність його всебічного експертного дослідження. Організація такого дослідження покладається на Апарат Верховної Ради України. Згідно з п. 7 Положення про Апарат Верховної Ради України на нього, крім іншого, покладається завдання проведення експертизи законопроєктів [10]. Зареєстрований законопроєкт надсилається до Головного науково-експертного управління, яке є одним із ключових структурних підрозділів апарату Верховної Ради України. Основним завданням цього управління є проведення наукової експертизи законопроєктів на предмет оцінки їх концептуального рівня; правової, економічної, соціальної доцільності прийняття закону; його відповідності Конституції України, міжнародним договорам України; відповідності сучасному рівню наукових знань, принципам і засадам державної політики. Результати експертизи формулюються у висновку, який управління направляє до профільних комітетів, а перед розглядом законопроєкту на сесії парламенту цей документ роздають усім народним депутатам України для врахування позиції експертів під час прийняття щодо нього рішення [11].

Експертиза законопроєктів не обмежується діяльністю Головного науково-експертного управління. Відповідно до ст. 93 Регламенту Верховної Ради України кожен законопроєкт після його реєстрації та не пізніше як у п'ятиденний строк направляється в комітет, який визначається головним із підготовки й попереднього розгляду законопроєкту. Поряд із цим законопроєкт направляється в комітет, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства та в комітет, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроєктів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції. Кожен законопроєкт не пізніше як у триденний строк направляється до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини [12]. Експертизи законопроєктів присвячена також окрема стаття Регламенту, згідно з якою зареєстрований і включений до порядку денного сесії законопроєкт під час підготовки до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а під час підготовки до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза й редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради України в цілому. Окремі законопроєкти можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ та організа-

цій, а також окремих фахівців (п. п. 2, 3 ст. 103 Регламенту Верховної Ради України).

Як бачимо, чинне законодавство передбачає застосування широкого кола експертиз (наукова, юридична, спеціалізовані експертизи) уже перед підготовкою законопроекту до першого читання. З одного боку, такий комплексний підхід до експертного супроводження правотворчості позитивно впливає на якість її кінцевого продукту, проте, з іншого боку, має й свої недоліки. Зокрема, треба пам'ятати про тривалість проходження законопроекту в парламенті, оскільки Регламентом Верховної Ради України передбачено три читання, кожне з яких може проводитися повторно. Таким чином, процедура прийняття закону може затягнутися не на один рік.

За таких умов постає проблема чинності результатів проведених експертиз. Якщо результати наукової та юридичної експертизи мають більш сталий характер, оскільки загальні вимоги до тексту й форми нормативно-правового акта не змінюються протягом тривалого часу, то висновки спеціалізованих експертиз (зокрема – антикорупційної) через відповідний проміжок часу можуть втратити свою актуальність. Доречною в цьому зв'язку виглядає пропозиція Ю.В. Орлова про необхідність нормативного встановлення однорічного терміну чинності висновку кримінологічної експертизи, після чого, якщо в цей термін нормативно-правовий акт не було прийнято, треба проводити додаткову експертизу з дослідженням кримінологічно-значущих соціальних змін за відповідними параметрами [13, с. 79]. Вважаємо, що це положення треба розповсюдити на всі види спеціалізованих експертиз. Разом із тим спеціалізовані експертизи більш доречно проводити після першого читання, коли вже відбулося обговорення основних положень, принципів, критеріїв і структурних частин законопроекту. Крім того, після другого читання законопроект може бути направлений на відповідну повторну експертизу в разі, якщо в процесі постановного обговорення та доопрацювання він був підданий істотним змінам.

У третьому читанні ухвалюється остаточний, узгоджений варіант нормативно-правового акта з урахуванням всіх прийнятих поправок і пропозицій. На нашу думку, перед третім читанням необхідно здійснити лінгвістичну й остаточну юридичну експертизу законопроекту, щоб виявити й виправити в ньому редакційні неточності, внутрішні протиріччя, неоднозначні й неконкретні приписи.

Після прийняття закону в третьому читанні настає стадія його промульгації. Прийнятий закон підписує Голова Верховної Ради України, після чого направляє його до Адміністрації Президента України. Відповідно до п. 4.6. Положення про Адміністрацію Президента України остання здійснює в установленому порядку експертизу прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України [14]. На підставі проведеної експертизи Президент України приймає рішення щодо підписання закону або застосування щодо нього права вето. В останньому випадку закон повертається до Верховної Ради України з мотивованими зауваженнями та пропозиціями Президента України. За такого розвитку по-

дій ст. 133 Регламенту Верховної Ради України в п. 6 передбачає таку процедуру: «Пропозиції Президента України можуть бути направлені <...> для надання висновку у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Висновки, підготовлені за результатами такої експертизи, направляються Голові Верховної Ради України, головному комітету та надаються народним депутатам» [12].

Після підписання закону Президентом України відбувається його оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, а також він вноситься до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. До Реєстру включаються чинні закони України, постанови Верховної Ради України, укази й розпорядження Президента України, декрети, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення та висновки Конституційного Суду України, зареєстровані в Міністерстві юстиції нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, Національного банку України, а також міжнародні договори України (п. 6 Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним) [15].

Як бачимо, закони України включаються до Реєстру без їх додаткової експертизи, у той час як нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України. Державна реєстрація нормативно-правового акта полягає в проведенні правової експертизи на відповідність Конституції України та законодавству України, Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р. та 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, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєння йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (п. 1 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади) [16].

**Висновки.** Підсумовуючи, треба зазначити, що експертно-аналітичні дослідження супроводжують правотворчість фактично на всіх її стадіях. Найбільш повно чинне законодавство України передбачає проведення різних експертиз на різних етапах прийняття закону, причому такі експертизи здійснюються широким колом суб'єктів: структурними підрозділами Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України. Нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади підлягають ретельній експертизі Міністерства юстиції України. Разом із тим, на жаль, нині в Україні недостатньо уваги приділяється експертизі ідей і концепцій нормативно-правових актів. Вважаємо, що належне теоретико-правове, методологічне, нормативно-правове опрацювання цих питань, а також приведення всіх видів експертиз, що застосовуються у сфері правотворчості, до єдиної, узгодженої системи є важливим резервом вдосконалення експертного супроводження правотворчої діяльності, підвищення його ефективності й дієвості.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Погорєлова З.О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / З.О. Погорєлова. – К., 2004. – 173 с.
2. Баранов В.М. Ідея законопроекта / В.М. Баранов // Юридическая техника. – 2007. – № 1. – С. 28–39.
3. Абрамова А.И. Законодательная идея и форма ее реализации / А.И. Абрамова // Журнал российского права. – 2010. – № 12. – С. 65–72.
4. Чернобель Г.Т. Закон и его нормативно-правовые модусы / Г.Т. Чернобель // Журнал российского права. – 2011. – № 12. – С. 45–55.
5. Баранов В.М. Ідея законопроекта: сутність, практична цінність, техніко-юридичне оформлення / В.М. Баранов // Журнал российского права. – 2008. – № 2. – С. 9–17.
6. Исаков В.Б. Приемы юридической техники на начальных стадиях законодательного процесса / В.Б. Исаков // Законодательная техника. – 2007. – № 1. – С. 172–178.
7. Баранов В.М. Ідея і концепція законопроекта: поняття, значення, діалектика функціонування / В.М. Баранов // Юридическая наука и практика : вестник Нижегородской академии МВД России. – 2012. – № 1. – С. 15–29.
8. Ковальський В.С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В.С. Ковальський, І.П. Козінцев. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.

9. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : Наказ МВС від 27.07.2012 р. № 649 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/788950>.
10. Положення про Апарат Верховної Ради України : затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. № 769 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3/conv>.
11. Мельник М.С. Завдання законодавця – вчасно відчуті необхідність узаконення відповідних реалій, надати їм юридичну форму закону / М.С. Мельник // Юридичний журнал. – 2003. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=162>.
12. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–17. – Ст. 133.
13. Орлов Ю.В. Кримінологічна експертиза нормативно-правових актів і їх проектів : науково-методичне забезпечення / Ю.В. Орлов. – Сімферополь : КРП «Видавництво «Кримнавчпеддержвидав», 2010. – 266 с.
14. Положення про Адміністрацію Президента України : затверджене Указом Президента України від 2 квітня 2010 р. № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.
15. Порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. № 376 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 17. – Ст. 747.
16. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>.