



## ПРИНЦИПИ, МЕТОДИ ТА ЕТАПИ ЗДІЙСНЕННЯ МОНІТОРИНГОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

ОНИЩУК Ігор Ігорович - кандидат юридичних наук, в.о. доцента кафедри теорії та історії держави і права Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук кафедри теорії держави і права НАВСУ

УДК 340.115

*Выделены основные принципы, методы и этапы осуществления мониторинговой экспертизы нормативно-правовых актов. Доказано, что правовой мониторинг – процесс, который должен происходить и при создании нормативно-правовых актов, так и во время их реализации. Соответственно правовая экспертиза нормативно-правовых актов – это составляющая правового мониторинга, который осуществляется как на стадии правотворчества, так и на стадии правореализации.*

**Ключові слова:** правовий моніторинг, нормативно-правовий акт, експертиза нормативно-правових актів, правовий аналіз, експертний висновок.

### Постановка проблеми

На даному етапі експертиза як інструмент підтримки управлінських, правових та інших рішень знайшла широке застосування в багатьох сферах людської діяльності. Проте ця тенденція має як позитивні, так і негативні наслідки. Відсутність загальної концепції інституту експертизи і стихійність нормотворення у цій галузі призвели до того, що накопичений значний правовий матеріал при відсутності єдиних законодавчо закріплених принципів, методів та етапів здійснення експертної діяльності, її чіткого відмежування від суміжних видів діяльності.

Дослідження експертизи нормативно-правових актів видається дійсно актуальним. Воно має значення для вдосконалення загальнотеоретичних вчень у правотворчому процесі, нормативно-правових актів,

право реалізаційного та інтерпретаційного процесів, юридичних документів та ін. Вивчення специфіки проблем, що виникають в експертному процесі дозволить збагатити практичних працівників знаннями про те, як грамотно здійснювати ті або інші дії, пов'язані з експертизою нормативно-правових актів.

### Стан дослідження

Зазначена проблематика знайшла своє відображення у наукових дослідженнях Н. Державіна, І Закирова, Н. Ісаєвої, В. Кириченка, М. Куракіна, О. Короткової, І. Лозинської, Л. Лукас, А. Попова, А. Разуваєва, Г. Рибікова, Л. Сайц, В. Сирих, Є. Третьякової, Т. Фулей, Н. Хананашвілі, В. Юрчишина та інших.

У наукових працях спостерігається відсутність єдиних підходів щодо розуміння феноменологічних засад моніторингової експертизи нормативно-правових актів. Тому метою даної наукової статті є виокремити принципи, методи та етапи здійснення моніторингової експертизи нормативно-правових актів.

### Виклад основних положень

Правовий моніторинг покликаний знизити ступінь розбалансованості в механізмах прийняття і реалізації політико-правових рішень. В ході моніторингу нормативно-правових актів дуже часто необхідно проводити експертизу чинного нормативно-правового акта для його всебічної оцінки і підготовки

науково обґрунтованих пропозицій щодо його вдосконалення. При цьому моніторинг як явище ширше за обсягом, ніж експертиза [8, с. 21-22].

В структурі правового моніторингу як комплексного складного поняття, яке є достатньо новим для вітчизняної наукової думки, виділяють правову експертизу вже чинного нормативно-правового акта на підставі матеріалів про його практичне застосування. В результаті аналізу практики дасть визначається ефективність нормативно-правового акта, виявляються прогалини в правовому регулюванні, юридичні колізії тощо. Висновок такої моніторингової експертизи є підставою для можливого внесення суб'єктом правотворчості змін до нормативно-правового акта [15, с. 30].

Часто терміни «експертиза» та «аналіз» вживаються як синоніми. Втім, семантичною різницею між ними є у те, що аналіз є методом наукового дослідження шляхом визначення і вивчення складових частин, тоді як експертиза – це вивчення явища чи питання з метою формування правильної оцінки та висновку.

Метою наукової і науково-технічної експертизи є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів [13, с. 54].

Ю. Сідельников, у свій час обґрунтував необхідність виокремлення «експертології» – спеціальної дисципліни, що вивчає експертизу та запропонував під експертизою розуміти оціночно-аналітичну діяльність, виконувану з залученням експертів для аналізу і (або) оцінки об'єктів експертизи. Серед них – соціальні і природні ситуації, програми, проекти, хід і результат діяльності людей або організацій з метою підготовки вихідних матеріалів для обґрунтування прийнятих рішень в умовах часткової невизначеності. В цьому визначенні бракує, мабуть, лише вказівки на використання спеціальних знань, носієм яких виступає експерт. Традиційно під «знаннями» розуміють ті знання, які не належать до загальновідомих і загальнодоступних і якими володіє лише обмежене коло спеціалістів певного профілю [12, с. 7].

А. Разуваєв сформулював визначення правової експертизи як міжгалузевого інституту права, який являє собою сукупність норм права, що регулюють особливий вид суспільних відносин – діяльність з призначення, організації та провадження експертизи (експертну діяльність). Крім того, правова експертиза характеризується наступними рисами:

1) експертиза як інститут права існує тільки в сфері правового регулювання при вирішенні конфліктних правових та управлінських ситуацій;

2) метою правової експертизи є з'ясування (встановлення) юридично значущих фактів і обставин;

3) правова експертиза має процесуально-правову природу;

4) експертний висновок є підставою (або однією з підстав) прийняття конкретного рішення у сфері юридичної діяльності [14, с. 9-10].

І. Закіров під інститутом правової експертизи розуміє комплексний інститут права, норми якого регулюють суспільні відносини у сфері організації, призначення, проведення правових експертиз, а також застосування їх результатів в юридичній практиці [1, с. 22-23].

Інститут правової експертизи в конституційному праві становлять норми Конституції України, Закону України «Про Конституційний Суд України» [2], Регламенту Верховної Ради України [4]. У цивільному, кримінальному і господарському процесі характерним є закріплення положень про експертизу у відповідних кодексах. Важливого значення тут набуває Закон України «Про судову експертизу» [5] та Інструкція про призначення та проведення судових експертиз [10].

При здійсненні судової експертизи експерт не може перебувати в залежності від органу або особи, які призначили судову експертизу, сторін та інших осіб, зацікавлених в результаті справи. Експерт формулює висновок, ґрунтуючись на результатах проведених досліджень у відповідності зі своїми спеціальними знаннями, за своїм внутрішнім переконанням.

Не допускається вплив на експерта з боку судів, суддів, органів дізнання, осіб, які виро-

бляють дізнання, слідчих і прокурорів, а також інших державних органів, організацій, об'єднань і окремих осіб з метою одержання висновку на користь кого-небудь з учасників процесу або в інтересах інших осіб.

Експерт проводить дослідження на сучасній науковій і практичній основі, в межах відповідної спеціальності, всебічно і в повному обсязі. Висновок експерта ґрунтується на положеннях, що дають можливість перевірити їх на базі загальноприйнятих наукових і практичних даних [20, с. 1482].

Існує декілька підходів стосовно ролі і місця правової експертизи нормативно-правових актів в процесі правотворчості та правозастосування. Відповідно до першого підходу науковці звертають увагу на необхідність та доцільність проведення експертизи нормативно-правових актів. Йдеться не тільки про правову експертизу, але й про лінгвістичну, фінансову, гендерну, екологічну та інші види експертиз.

І. Лозинська наполягає на необхідності проведення експертизи на стадії правотворчості [9, с. 45].

В. Сирих вважає, що підготовлений проект має направлятися на експертизу фахівцям, які не приймали участі в його підготовці. Отримані зауваження і пропозиції експертів враховуються розробниками проекту нормативно-правового акта в міру необхідності. Погоджений і схвалений розробниками проект вноситься на розгляд правотворчого органу [17, с. 177].

Представники іншого підходу (В. Кириченко, О. Куракін, Р. Халфіна та ін.) щодо місця і ролі правової експертизи нормативно-правових актів в процесі правотворчості та правозастосування акцентують увагу на доцільності наукової експертизи нормативно-правових актів. Дану позицію підтримують такі вчені. На думку В. Кириченка та О. Куракіна, наукова експертиза нормативно-правового акта має більш важливе значення. Наукову експертизу визначають як діяльність компетентних органів, установ, спеціалізованих експертних організацій, груп або окремих експертів щодо дослідження й оцінки наукового рівня, юридичних якостей проекту закону, його відповідності встановленим вимогам [7, с. 109].

Р. Халфіна вказує на необхідність наукового експертного забезпечення правотворчої роботи. Мова йде про експертизу, коли до складу суб'єктів правотворчості залучаються науковці-експерти, що здійснюють експертну роботу поточної розробки проекту нормативно-правового акта, яке має до рідше значення [10, с. 20].

Г. Рибікова, узагальнила різні наукові підходи щодо правової експертизи нормативно-правових актів та виокремила різні аспекти щодо місця і ролі правової експертизи нормативно-правових актів в процесі правотворчості та правозастосування, а саме:

- 1) експертиза на стадії правотворчості;
- 2) наукове експертне забезпечення правотворчої роботи;
- 3) використання поняття «рецензування» або уникнення будь-якого терміну щодо такого виду діяльності;
- 4) відсутність етапу експертизи або будь-якої перевірки проекту нормативно-правового акта в процесі правотворчості;
- 5) правова експертиза як самостійний етап правотворчості або окремий етап однієї із стадій;
- 6) правова експертиза як складова частиною правового моніторингу правотворчості та правозастосування [15, с. 28].

Суттєвими елементами експертизи є:

- 1) дослідження конкретного предмета фахівцем з певної галузі знань;
- 2) висновок, сформований за результатами дослідження (містить чіткі відповіді на запитання та оформлений у вигляді офіційного документа).

Поняття «експертиза» увійшло в науку та практику не тільки як процесуальний термін. Дане поняття широко застосовується і при проведенні різних наукових, технічних та інших досліджень, виконання яких вимагає застосування спеціальних знань. Вимоги щодо проведення відповідних експертиз закріплені у більш як 100 законодавчих актах, зокрема в Законах України «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про екологічну експертизу», які вимагають проведення відповідних експертиз у певних випадках і при настанні визначених обставин. Згідно ст.1 Закону України «Про судову експерти-

зу», судова експертиза – це дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів дізнання, попереднього слідства чи суду [19, с. 58].

Під принципами експертизи законодавства розуміється сукупність взаємопов'язаних між собою вимог, при реалізації яких досягається юридично значущий результат у вигляді експертного висновку щодо законопроекту або чинного законодавчого акта.

Щодо експертизи законодавства правильним визнається групування принципів, засноване на поділі їх на об'єктивні, що розкривають основи проведення експертизи, і приватні принципи, що характеризують основні вимоги до суб'єкту проведення експертизи, до його етичних і моральних поглядів [8, с. 18].

Згідно статті 3 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10 лютого 1995 року № 51/95-ВР, основними принципами наукової і науково-технічної експертизи є: компетентність і об'єктивність осіб, установ та організацій, що проводять експертизу; врахування світового рівня науково-технічного прогресу, норм і правил технічної та екологічної безпеки, вимог стандартів, міжнародних угод; експертиза громадської думки з питання щодо предмету експертизи, її об'єктивна оцінка; відповідальність за достовірність і повноту аналізу, обґрунтованість рекомендацій експертизи [3].

Головні, принципіві положення, на яких базується проведення експертизи законопроектів і які сформульовані вченими-юристами в науковій літературі, можуть застосовуватися до правової та іншої спеціалізованої експертизи законопроектів.

До числа основоположних принципів експертної діяльності відносяться: принцип законності експертної діяльності; принцип дотримання прав і свобод людини, громадянина і юридичної особи; принцип компетентності експерта, тобто відповідність профілю спеціальної підготовки експерта, належний рівень професійної підготовки експерта; принцип незалежності експерта як основа об'єктивності висновку; прин-

цип науковості (наукова обґрунтованість методів експертного дослідження); принцип об'єктивності експертного дослідження (об'єктивність, всебічність і повнота експертного дослідження); принцип відповідальності експерта за якість проведеного дослідження, обґрунтованість і достовірність висновку. Вказані принципи експертної діяльності є найбільш загальними для інституту правової експертизи і, безумовно, залежно від конкретного виду експертизи можуть бути доповнені (наприклад, принцип гласності, обов'язковості проведення експертизи та ін.) [14, с. 22].

В якості способів забезпечення демократизму і гласності в діяльності правотворчих органів виступає проведення правової експертизи прийнятих державно-владних рішень як обов'язкового етапу підготовки нормативно-правових актів, що передбачає вибір експертів, що виключає запрограмувану бажану відповідь на поставлену проблему. Експертиза відноситься «до необхідних інструментів управління справами держави і розвитку громадянського суспільства [6, с. 294].

Правова експертиза – складний феномен, що виявляє себе через взаємозв'язок однопланових і різнопланових елементів. У першому випадку, правова експертиза характеризується з точки зору свого обсягу і являє собою об'єднання видів правової експертизи, що виділяються в залежності від того чи іншого критерію [1].

Відповідно до статті 103 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року №1861-VI, експертиза законопроектів за формою є державною експертизою та регулюється таким чином: зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому [4].

Це не виключає можливості громадськості чи наукової спільноти здійснити громадську експертизу законопроектів. Головне науково-експертне управління може проводити, наприклад, додаткову експертизу законопроектів у випадку ветовання закону Президентом України і направлення ним пропозицій до закону.

Інший вид обов'язкової експертизи зареєстрованих та включених до порядку денного сесії законопроектів проводиться Головним юридичним управлінням Апарату ВР при підготовці до всіх наступних читань. У даному випадку можна вести мову про квазі-повторну (оскільки мова не йде про порушення встановлених вимог і правил під час проведення первинної експертизи чи претензій до висновку первинної експертизи, а про дослідження законо-проекту під іншим кутом зору) або контрольну експертизу [13, с. 59].

Згідно статті 93 чинного Регламенту, експертизу проводять ще кілька суб'єктів, а саме, комітет ВР України з питань бюджету та КМУ. Дані суб'єкти визначають вплив кожного законопроекту на показники бюджету та відповідність законам, які регулюють бюджетні відносини. Також передбачено підготовку експертного висновку комітетом ВР з питань регламенту – стосовно відповідності оформлення та реєстрації законопроекту, а також оцінку відповідності законопроекту міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції Комітетом, до предмету відання якого входять ці питання [13, с. 61].

Проект нормативно-правового акта є втіленням якоїсь

законодавчої схеми, утвореної з метою вирішення конкретної певної соціальної проблеми. Для вирішення соціальних питань у спосіб, сумісний з добрим врядуванням, потрібна низка різновидів нормативних приписів, відомих як перелік RIS-D-FRETT:

R – Role occupants (ролевиконавці) – приписи для головних ролевиконавців.

I – Implementing Agency (уповноважений орган) – приписи для посадовців уповноваженого органу.

S – Sanction (санкції) – які способи спонукання до підкорення законам.

D – Dispute Resolution provisions – критерії та процедури врегулювання суперечок.

F – Funding provisions – положення щодо джерел фінансування заходів з впровадження закону.

R – Rulemaking process criteria and procedures – критерії та процедури, якими мають користуватися посадовці при прийнятті рішень.

E – Evaluation and monitoring system – система моніторингу та оцінки.

T – Technical provisions – «технічні» приписи, які повідомляють суб'єктам правової

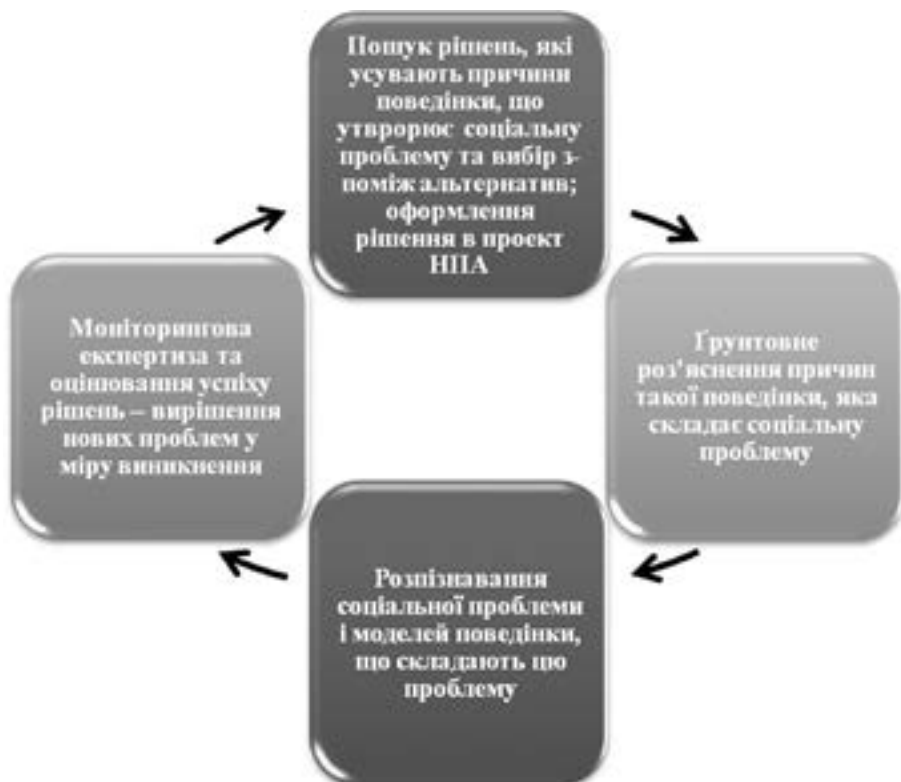


Рис. 1. Методика вирішення соціальних проблем у процесі правового моніторингу [16, с. 44].

системи, як «вписати» новий закон в існуючу систему законодавства держави, і як тлумачити положення нового закону.

T – Transitional provisions – перехідні положення [13, с. 127-128].

Методика моніторингової експертизи нормативно-правових актів складається з таких етапів:

1) визначення цілей і завдань законопроекту;

2) вирішення проблем, яке зосереджується на поясненні причин проблемної поведінки, яку має виправити чи змінити закон: визначення можливих додаткових ролевиконавців і уточнення масштабів проблеми;

3) вибір рішення, спрямованого на усунення причин проблемної поведінки: оцінка відповідності рішення завданню з усунення причин проблемної поведінки; оцінка впливу і розгляд альтернативних рішень [13, с. 79-140].

Схематично методика вирішення проблем можна зобразити схематично.

Щоб оцінити, чи законопроект може змінити поведінку та вирішити проблему, експерти повинні розуміти обмеження, з якими зіткнуться адресати закону, намагаючись його дотримуватися, – іншими словами, чому люди поведуться так, а не інакше. Доки експерт не дізнається, чому люди практикують конкретну проблемну поведінку, він чи вона не зможе проаналізувати, чи адресати нового закону виконуватимуть його приписи після його прийняття [13, с. 99].

При проведенні моніторингової експертизи необхідний єдиний підхід до розуміння терміна «юридична техніка», оскільки на даний час законодавство України не закріплює офіційного визначення цього поняття, а також видів техніко-юридичних порушень в нормативно-правових актах. Порушення правил юридичної техніки в тексті нормативно-правових актів істотно знижує їх якість, викликає неоднозначність їх тлумачення і перешкоджає реалізації норм права в конкретних відносинах [18, с. 18].

### Висновок

Проведення експертизи – вельми складна, відповідальна і трудомістка діяльність,

що передбачає дотримання певних правил та процедур. Ефективність експертизи досягається лише при наявності критеріїв і принципів, які дозволять регламентувати цей вид діяльності, забезпечити її нормативно-правову базу, надати їй необхідний юридичний статус. Для цього необхідно розглядати експертизу як правовий інститут в аспекті загальної теорії права.

Правовий моніторинг – це процес, який має відбуватися і при створенні нормативно-правових актів, так і під час їх реалізації. Це допоможе створити та підтримувати на належному рівні ефективну систему якісного законодавства в широкому його розумінні. Відповідно правова експертиза нормативно-правових актів – це складова правового моніторингу, який здійснюється як на стадії правотворчості, так і на стадії правореалізації.

### Література

1. Закиров И. А. Правовая экспертиза : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Закиров Илья Александрович; [Место защиты: Нижегород. акад. МВД России]. – Нижний Новгород, 2008. – 190 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [dslib.net/teoria-prava/pravovaja-jekspertiza.html](http://dslib.net/teoria-prava/pravovaja-jekspertiza.html). – Загл. с экрана.

2. Закон України «Про Конституційний Суд України» // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 49. – ст. 272.

3. Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» // Відомості Верховної Ради України, 1995. – №9, ст. 56.

4. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» // Відомості Верховної Ради України, 2010. – № 14-15, № 16-17, ст.133.

5. Закон України «Про судову експертизу» від 25.02.1994 р. № 4038-XII // ВВР України. – 1994. – № 28. – Ст.232.

6. Исаева Н. В. Правовая идентичность (теоретико-правовое исследование) : дис. ... доктора юридических наук : 12.00.01 / Исаева Нина Валентиновна; [Место защиты: Институт государства и права РАН]. – Москва, 2014. – 454 с.

7. Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права: модульний курс: навч.

### АНОТАЦІЯ

Виокремлено основні принципи, методи та етапи здійснення моніторингової експертизи нормативно-правових актів. Доведено, що правовий моніторинг – процес, який має відбуватися і при створенні нормативно-правових актів, так і під час їх реалізації. Відповідно правова експертиза нормативно-правових актів – це складова правового моніторингу, який здійснюється як на стадії правотворчості, так і на стадії правореалізації.

### SUMMARY

Dedicated main principles, methods and stages of implementation of the monitoring expertise of regulatory legal acts. It is proved that the legal monitoring is a process that must occur in the creation of normative-legal acts, as well as during their implementation. Accordingly, legal examination of normative legal acts is a component of the legal monitoring, which is carried out both at the stage of law-making, and at the stage of law realization.

посіб. / В. М. Кириченко, О. М. Куракін. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 264 с.

8. Короткова, О. А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов : Теоретико-правовой аспект : Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01 – Теория и история права и государства ; История учений о праве и государстве / О. А. Короткова ; Науч. рук. С. В. Поленина. – М., 2010. – 25 с.

9. Лозинська І. В. Правовий закон і стандарти правотворчості правової держави / І. В. Лозинська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – №1. – 2011. – С. 37–46.

10. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень» від 8 жовтня 1998 року №53/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/REG3145.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/REG3145.html). – Загол. з екрану.

11. Научные основы советского правотворчества / Ответ. ред. Р. О. Халфина. – М. : Наука, 1981. – 317 с.

12. Попов А. Н., Хананашвили Н. Л. Общественная экспертиза : принципы организации и условия эффективности: Научно-практическое пособие. – М. : Общественный совет города Москвы, 2010. – 106 с.

13. Проведення експертизи проектів нормативно-правових актів з використанням методики вирішення проблем / Тетяна Фулей, Лора Лукас, Лорна Сайц. – К.: [ФОП Москаленко О. М.], 2013. – 168 с.

14. Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации: вопросы теории и практики [Текст]: автореф дис ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. А. Разуваев. – Саратов, 2006. – 29 с.

15. Рибікова Г. В. Правова експертиза нормативно-правових актів як правова категорія та наукова доктрина / Г. В. Рибікова // Юридичний вісник. – 2013. – №4 (29). – С. 28-32.

16. Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем – К., ФОП Москаленко О. М., 2012. – 180 с.

17. Сырых В. М. Теория государства и права / В. М. Сырых. – М. : Былина, 1998. – 512 с.

18. Третьякова, Е.-Д. С. (Елена-Диана Сергеевна). Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : конституционно-правовое исследование на материалах деятельности территориальных органов Министерства юстиции в субъектах Российской Федерации в пределах Сибирского федерального округа : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право / Е.-Д. С. Третьякова ; Науч. рук. И. А. Кравец. – Челябинск, 2010. – 26 с

19. Юрчишин В. Д. Поняття та ознаки правової експертизи проектів нормативно-правових актів / В. Д. Юрчишин // Держава і право, 2010. – Вип. №51. – С. 57-63.

20. Derzhavina N. A. Accounting Examination Regulatory Control and Expert's Legal Status / N. A. Derzhavina // European researcher, 2011. – №11 (14). – P. 1478-1487.