

Г. В. Рибікова, старший викладач кафедри кримінального права і процесу Юридичного інституту «Інститут повітряного і космічного права» Національного авіаційного університету

ВИДИ ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Юридичний інститут «Інститут повітряного і космічного права» НАУ

У статті звертається увага на необхідність розгляду питання розроблення критеріїв класифікації правової експертизи нормативно-правових актів та пропонується перелік видів правової експертизи в межах певного критерію

Ключові слова: правова експертиза, предмет вивчення експертизи, ознаки експертизи, види експертиз.

Розвиток і зміна законодавства України неможливі без наукової обґрунтованості правотворчих рішень, теоретичного доведення нових підходів до правових актів. Якість правової норми служить досягненню цілей регулювання – визначення людської поведінки. Ця якість забезпечується юридично-правильною побудовою норми поведінки в тексті нормативно-правового акта. Підготовча робота з розробки нормативно-правового акта є складною та відповідальною діяльністю, де застосовуються як теоретичні напрацювання, так і практичні навички. Підвищення ролі науки в правотворчості – необхідна умова підвищення якості та ефективності нормативно-правових актів, які приймаються в Україні. Активізація правотворчої діяльності та зростаючий інтерес до вдосконалення цього процесу тягне за собою й збільшення проблемних питань, вирішення яких вимагає спеціальних досліджень з використанням відповідних знань. Усе ширшого застосування в процесі правотворчості набуває експертиза, зокрема правова, як одна з найважливіших форм використання спеціальних знань, оскільки залучення експертів, а отже, фахівців у певній галузі науки, дає можливість для всебічного і повного вивчення проекту нормативно-правового акта і розробку рекомендацій для його удосконалення. Вчені і практики відмічають недостатньо високий рівень підготовки нормативно-правових актів, а з їх прийняттям не завжди вносяться зміни до чинних нормативно-правових актів. Ці проблеми й покликані вирішу-

вати правова експертиза. Питання правової експертизи потребує детальшого вивчення та нормативного врегулювання. З наукової точки зору потребують дослідження такі елементи, як мета, завдання, методи проведення правової експертизи, її суб'єктно-об'єктний склад та інші. Зокрема, певне місце в системі вивчення правової експертизи нормативно-правових актів займає дослідження її видів, яке на сьогоднішній день недостатньо комплексно розроблено. У правовій науці дослідженню проблем правової експертизи нормативно-правових актів, зокрема її класифікації, приділялося не дуже багато уваги. Дані питання розглядалися у працях вітчизняних і зарубіжних вчених, таких як: І.Л. Брауде, Робер К. Бержерон, А.Е. Лузнов, Т.О. Дідич, П. Железняк, А.А. Кешишов, В. Коростей, А.С. Ніголкін, С.В. Поленіна, О.В. Селезньова, В.Ю. Рагозін та ін.

Мета цього дослідження полягає в тому, що воно дає змогу зробити комплексний аналіз та систематизацію предмета вивчення експертизи, виокремлює юридично значимі ознаки кожного виду експертизи та сприяє розробці теоретичних положень, спрямованих на вдосконалення законодавства в цій сфері. До завдань, що потребують свого вирішення в процесі наукового дослідження можна віднести:

1. розроблення критеріїв поділу правової експертизи нормативно-правових актів на види;
2. виокремлення окремих видів правової експертизи нормативно-правових актів в межах певного критерію.

Проведемо класифікацію за групою ознак з використанням системно-структурного методу дослідження. В залежності від кількості фахівців, які беруть участь в експертизі, вона може бути одноособовою або груповою. Одноособова експертиза має певні недоліки, коли залишається ймовірність суб'єктивізму, припущення помилок через відсутність стороннього контролю в процесі роботи. Однак така експертиза може мати переваги в часі, особливо стосовно невеликого за обсягом документу. Групова експертиза передбачає проведення її групою кваліфікованих фахівців. Допільно залучати до групи юристів різних за спеціалізацією та досвідом роботи. На нашу думку, склад робочої групи можна формувати як з представників теоретичної правової науки, так і з спеціалістів-практиків для забезпечення розгляду якомога ширшого кола питань. Групова правова експертиза має змогу забезпечити більш всебічну та об'єктивну оцінку проекту нормативно-правового акта, але під час її проведення можуть виникати труднощі, пов'язані з формулюванням єдиної думки експертів. За підставами проведення експертиза може бути попередньою, первинною, повторною, додатковою та контрольною.

Попередня експертиза проводиться, як правило, з метою з'ясування відповідності формальних ознак об'єкта експертизи, встановленим нормам та вимогам. Цей вид експертизи в основному проводять замовники експертизи силами своїх спеціалізованих підрозділів або шляхом залучення незалежних експертів.

Первинна експертиза є основним видом експертизи. Цей вид експертизи передбачає здійснення всіх необхідних заходів у процесі підготовки обґрунтованого висновку щодо об'єктів експертизи, які передаються заінтересованими фізичними та юридичними особами замовниками експертизи на аналіз та оцінку експертним організаціям, установам, експертам або колективам експертів.

Повторною правовою експертизою можна вважати таку, яка проводиться вдруге в межах предмета первинної експертизи або згідно з новим предметом, якщо у замовника експертизи виникли обґрунтовані зауваження стосовно висновку первинної експертизи. Ще однією підставою для проведення по-

вторної експертизи може бути випадок, коли закінчився термін дії експертного висновку, якщо він був визначений. Тобто, право направити проект на повторну експертизу має замовник. На нашу думку, до проведення повторної експертизи слід організувати «круглі столи» за участю розробників проекту для пояснення своїх зауважень. Повторну експертизу може проводити один експерт або робоча група, яка проводила первинну експертизу, або інші експерти.

Додаткову правову експертизу, на нашу думку, слід проводити в разі внесення до проекту нормативно-правового акта у процесі його доопрацювання істотних змін і доповнень, одержанні інформації, що потребує експертної оцінки, а також у разі зміни соціально-економічних відносин, що становлять предмет правового регулювання даного проекту, тобто при виникненні нових обставин. Проведення її доцільно рекомендувати провести тому ж експерту або тій групі експертів, які проводили первинну експертизу.

У разі заперечення замовником висновків раніше проведених експертиз, наявності істотних розбіжностей між висновками первинної та повторної експертизи щодо проекту нормативно-правового акта, а також виявлення під час здійснення контролю за дотриманням методики проведення експертизи або істотних відхилень від порядку проведення первинної, повторної чи додаткової експертизи може бути призначена контрольна експертиза. Контрольна експертиза може здійснюватися з ініціативи замовника, організатора для перевірки висновків первинної експертизи або з ініціативи фізичних чи юридичних осіб, заінтересованих у спростуванні окремих положень, частин або в цілому висновків раніше проведених експертиз.

Доцільно встановити правило, за яким право призначення контрольної експертизи, визначення порядку проведення та експертів надається найбільш авторитетній науково-правовій установі держави. В такому разі замовлення на проведення контрольної експертизи слід подавати замовником до цієї установи.

На нашу думку, до проведення контрольної експертизи не слід залучати експертів, які

брали участь у проведенні інших видів експертизи цього проекту.

В залежності від об'єкту експертиза може бути проведена щодо концепції нормативно-правового акта, проекту закону, нормативно-правових актів парламенту, глави держави, уряду, центральних органів виконавчої влади, органів регіональної влади тощо.

За ініціативою проведення експертиза може бути обов'язковою або добровільною. Перелік суб'єктів правотворчості, проекти нормативно-правових актів яких підлягають обов'язковій експертизі, ми вважаємо, має встановлюватися законом. Відповідно ці два види експертизи повинні розрізнятися за суб'єктами її проведення та юридичною силою висновків експертизи.

За замовником проведення експертизи можна виділити експертизу, яка ініційована органами влади, організаціями, громадянами. Російські вчені виділяють офіційну та неофіційну експертизу законопроекту. При цьому, офіційна експертиза проводиться на підставі звернення до експертної організації уповноважених органів парламенту. До таких суб'єктів Регламент Державної Думи відносить Державну Думу в цілому, а також комітет, відповідальний за законопроект. Неофіційна експертиза може бути проведена на підставі звернення не уповноваженого органа парламенту, а також з приводу проекту закону, який не отримав статусу законопроекту [1, с.91]. Автор схиляється до думки, що такі види експертиз як обов'язкова і добровільна, офіційна, та неофіційна мають однакове змістовне наповнення.

В залежності від стадії правотворчості можна виділити експертизу, яка проводиться на стадії апробації нормативно-правового акта або експертизу, яка проводиться на стадії реєстрації нормативно-правового акта. За цією ж підставою вчені Ю.М. Трошовий та В.Я. Тацій виділяють попередню, проміжну і остаточну експертизи [2, с.34]. На думку автора, потрібно уточнити, на якому етапі правотворчості проводиться кожна з наведених видів експертиз. Пропонуємо вважати попередньою експертизою експертизу ідеї або концепції правового регулювання майбутнього нормативно-правового акта, особливо це стосується законів. З іншого боку недоціль-

ним є проведення попередньої правової експертизи щодо всіх видів нормативно-правових актів. Автор вважає за доцільне проведення попередньої правової експертизи нормативно-правових актів центральних державних органів влади. В свою чергу, проміжна експертиза – це експертиза проекту нормативно-правового акта, яка має бути обов'язковою щодо кожного нормативно-правового акта. Дискусійним залишається питання щодо визначення етапу проведення остаточної експертизи нормативно-правового акта. Пропонуємо вважати остаточною експертизу, яка проводиться після врахування всіх зауважень до нормативно-правового акта та припинення дискусій щодо нього, перед підписанням його уповноваженою посадовою особою.

За суб'єктами проведення правової експертизи щодо проектів нормативно-правових актів чинного національного та європейського законодавства В. Коростей виділяє два види правової експертизи: внутрішню і зовнішню [3, с.123].

Актуальним є питання стосовно контрольної або «вторинної» експертизи чинного нормативно-правового акта по висновках його практичної реалізації за певний період. Такий вид експертизи, на нашу думку, має включатися до планів правотворчої діяльності. Вона може бути частиною системи постійного аналізу стану нормативно-правових актів та сприяти усуненню можливих колізій. Питання контрольної або «вторинної» експертизи чинного нормативно-правового акта за результатами його практичної реалізації за певний період ще потребує детальної розробки. Стосовно законів вона повинна включатися до планів законотворчої діяльності. Така експертиза може бути частиною постійного моніторингу стану законодавства. Про актуальність такої системи вже не раз говорилось вченими [4, с.13]. Водночас така система сприяє уникненню колізій в законодавстві, коли існує велика кількість фактично не чинних, але формально не скасованих норм. Певні норми з цього приводу передбачені наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру» від 31.07.2000 N 32/5. Відповідно до

цього наказу перегляд зареєстрованого нормативно-правового акта з метою скасування рішення про його державну реєстрацію здійснюється реєструючим органом, зокрема у разі надходження пропозицій від органів виконавчої влади, інших юридичних осіб, громадян та з власної ініціативи. При надходженні пропозицій орган державної реєстрації їх аналізує, здійснює перегляд нормативно-правового акта, щодо якого надійшла пропозиція, на відповідність чинному законодавству станом на момент перегляду та приймає відповідне рішення залежно від результатів перегляду. Якщо під час перегляду виявлено, що зареєстрований нормативно-правовий акт видано суб'єктом нормотворення з порушенням законодавства, зокрема з перевищенням компетенції, рішення про державну реєстрацію такого акта може бути скасовано органом державної реєстрації у відповідному порядку.

Виходячи з вищевказаного для удосконалення правової експертизи нормативно-правових актів необхідно:

1. визначити в нормативно-правовому акті, наприклад в Законі України «Про нормативно-правові акти», обов'язковість правової експертизи, як однієї із стадій підготовки нормативно-правового акта;

2. проводити правову експертизу концесій пайбільш суспільно важливих нормативно-правових актів з урахуванням особливостей її об'єкта;

3. для професійного та незалежного проведення правової експертизи визначити найбільш авторитетні і кваліфіковані юридичні структури;

4. запровадити проведення правової експертизи чинних нормативно-правових актів

на підставі матеріалів про їх практичне застосування;

Виконання вищезазначеного може стати підґрунтям для істотного підвищення ефективності правотворчості, зміцнення її нормативно-правової бази, покращення діяльності органів державної влади і управління при прийнятті нормативно-правових актів, що сприятиме повноцінному розвитку національної системи права та побудові правової держави.

Література

1. *Гузнов А.Г.* та ін. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия / А.Г. Гузнов, А.А. Кененов, Т.Э. Рождественская. – Смоленск: Изд-во Траст-Имаком, 1995. – 96 с.

2. *Актуальні проблеми законодавчого процесу в Україні*: Матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, травень 1996 р./ Ю.М. Гроптовий., В.Я. Тацій. – К.: Інститут законодавства ВРУ, 1996. – С. 34.

3. *В. Коростей*. Проблеми правотворчості в Україні // Право України. – 2004. № 3. – С. 123.

4. *О формах взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации*. Сборник «Из опыта работы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Выпуск №11. М.: Организационное управление Аппарата Государственной Думы, 2000. – С.13.

Г.В. Рибікова

Виды правовой экспертизы нормативно-правовых актов.

В статье обращается внимание на необходимость рассмотрения вопроса разработки критериев классификации правовой экспертизы нормативно-правовых актов и предлагается перечень видов правовой экспертизы в пределах определенного критерия.

The objects of the research in the article are a problem of making criterions of classification of legal acts law examination and a problem of suggesting the enumeration of kinds of law examination within definite criterion.