

ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ПРОВЕДЕННЯ ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Стаття присвячена дослідженню основних засад організації і проведення правової експертизи в процесі правотворчої діяльності держави. Автор в своєму дослідженні визначає основні принципи правової експертизи нормативно-правових актів та їх застосування в нормотворчості.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, експертиза, правова експертиза, принципи експертної діяльності

На сучасному етапі розвитку суспільства виникає потреба у становленні відповідних якісних показників, характеристик здійснення експертної діяльності, зокрема основних ідей та положень, що мають закріплюватися у нормативно-правових актах і покладатися в основу такої діяльності.

Роль принципів експертної діяльності проявляється в тому, що вони визначають керівні засади, які забезпечують єдині стандарти організації і проведення експертизи незалежно від місця її проведення, предмету експертизи, експерта, який здійснює цю діяльність тощо.

Актуальність наукового дослідження принципів основ експертної діяльності обумовлена тим, що при загальному їх визнанні і декларуванні в практичній експертизі існує реальна потреба в їх визначенні та класифікації.

Метою статті є визначити поняття принципів організації та проведення правової експертизи нормативно-правових актів і дати їх характеристику.

В юридичній науці питанню принципів права і законодавства присвячені праці таких вчених як С.С. Алексєєв, М.І. Байтін, В.М. Ведяхін, Т.О. Дідич, О.В. Зайчук, А.М. Колодій, Л. М. Легін, В.В. Лазарев, Р.З. Лівшиц, М. Н. Марченко, Н. М. Оніщенко, З.О. Погорелова, П.М.Рабинович, А.А. Разуваєв, О.Ф. Скакун, Е.В. Скурко, С.Е. Фролов і інших авторів, проте наявність даних робіт не вичерпує можливості для нових досліджень.

В більшості своїй автори погоджуються, що принципи права здійснюють величезний вплив на підготовку нормативно-правових актів, їх прийняття, дотримання гарантій, які необхідні

при здійсненні нормотворчої діяльності. Принципи права розглядаються як керівні ідеї, що характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві.

На думку А.М. Колодія, принципи права – це такі відправні ідеї існування права, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є одно порядковими із сутністю права і становлять його головні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу [5, с. 27].

Зокрема, М.Й. Байтін, розглядає принципи права як початкові, визначні ідеї, положення, настанови, які складають етичну і організаційну основу виникнення, розвитку і функціонування права. [1, с.148.]

Ідеї про принципи права на сучасному етапі розвиває Е.В. Скурко, яка в роботі "Принципи права" розглядає принципи права як "узагальнення з актів здійснення прав, що походять з норм "писаного права", зроблених з суто практичними цілями професійними юристами даної правової системи" [9, с. 5-6].

К.С. Захарова, в своїй роботі "Системні зв'язки принципів права: теоретичні проблеми" відзначає, що принципи права можна визначити як ідеї, виражені у фундаментальних правових поняттях, що відображають існуючий рівень уявлень про право, детермінують юридичну діяльність і правовідносини, що виникають в ході неї. Під системою принципів права авторка розуміє сумативну, структурно впорядковану єдність принципів права, що має системний зв'язок, відносну самостійність, стійкість, авто-

номність функціонування в цілях врегулювання суспільних стосунків [3, с. 9].

Особливої актуальності в контексті зазначеного заслуговують питання особливостей принципів організації і проведення правової експертизи нормативно-правових актів.

При визначенні принципів експертної діяльності, варто звернути увагу на визначення, яке пропонує А.А. Разуваєв. Він розглядає під принципами експертної діяльності загальні, керівні, вихідні положення, які визначають найбільш суттєві сторони цієї діяльності, зміст всіх видів експертизи, правовий стан учасників експертної діяльності, що забезпечують досягнення її цілей [8, с. 84].

В свою чергу І.А. Закіров вважає, що принципами правової експертизи, яка в більшості випадків є одним з головних видів експертизи законодавчих актів, є система взаємопов'язаних основоположних начал, ідей, реалізація яких в процесі експертного дослідження спрямована на досягнення єдиної мети – отримання якісного результату, який використовується в юридичному процесі [2, с. 57].

О.А. Короткова під принципами експертизи законодавства пропонує розуміти сукупність взаємопов'язаних базових начал, при реалізації яких досягається юридично значимий результат у вигляді експертного висновку по проекту або чинному нормативно-правовому акту [6, с. 17].

В свою чергу автор вважає, що принципами організації і проведення правової експертизи нормативно-правових актів є система об'єктивно обумовлених, взаємопов'язаних між собою основних положень, що вказують на сутність, побудову та зміст дослідження чинних нормативно-правових актів та їх проектів.

Експертна діяльність має будуватися на цілісній системі, яка є сукупністю принципів у їх взаємозв'язку з урахуванням визначального змісту одних і тих саме правових норм і інститутів, регламентованих рамками єдиного правового поля. Порушення навіть одного з них, як правило, спричиняє за собою порушення і інших, що означає збій всієї системи принципів експертної діяльності і, як наслідок, недосягнення цілей експертизи.

При проведенні класифікації принципів експертизи законодавства Короткова О.А. виділяє основні принципи, які поширюються на всю ек-

пертну діяльність та додаткові принципи, які застосовуються в експертизі законодавства.

До основних принципів законодавчої експертної діяльності, на її думку, слід віднести: 1) принцип законності експертизи законодавства; 2) принцип відповідальності; 3) принцип дотримання прав і свобод людини, громадянина і юридичної особи; 4) принцип науковості і інформаційної забезпеченості; 5) принцип системності; 6) принцип своєчасності; 7) принцип повноти експертного дослідження; 8) принцип фінансової забезпеченості; 9) принцип незалежності результату експертизи від замовника; 10) принцип об'єктивності експертного дослідження [6, с. 17-18].

До додаткових принципів експертизи законодавства О.А. Короткова відносить: 1) кваліфікаційний принцип; 2) принцип змагальності; 3) принцип достатності [6, с. 17-18].

Вважаємо, що окрім цих принципів при проведенні правової експертизи варто виділити принципи обґрунтованості та мотивованості експертного висновку, принцип обов'язковості проведення правової експертизи, принцип оцінки нормативно-правового акта у взаємозв'язку з іншими нормативно-правовими актами, принцип врахування вимог правотворчої техніки, стандартів національного законодавства, принцип вільного викладу особистої думки експерта з питань експертного аналізу.

У юридичній літературі обґрунтовується наявність різного числа принципів законності. Найбільш важливими для організації та проведення правової експертизи нормативно-правових актів є наступні:

1. Принцип єдності законності, який полягає у забезпеченні єдності розуміння законів та підзаконних актів, одноманітного тлумачення та застосування нормативно-правових актів.

2. Принцип загальності законності, який забезпечує рівність всіх суб'єктів суспільних відносин перед законом.

3. Принцип верховенства закону, який виявляється у вищій юридичній силі закону у порівнянні з іншими нормативно-правовими актами.

4. Принцип гарантованості прав та свобод громадян, який забезпечує конституційне їх закріплення і гарантування, відповідність міжнародно-правовим стандартам та можливість поновлення порушених прав [10, с. 533-537].

Стосовно експертної діяльності принцип законності набуває особливого значення. Оскільки експертиза є правовим інститутом, вона повинна відповідати принципам і нормам, як загальної системи права, так і тієї його галузі, в системі якої вона знаходить свою реалізацію. У системі будь-якої підзаконної діяльності не може бути експертних процедур поза межами правового регулювання. На практиці цей принцип означає, що організація і проведення експертизи повинні здійснюватися в суворій відповідності з нормами, які складають правову основу експертної діяльності, як органом або особою, що призначила експертизу, так і керівником експертної установи, а також експертом.

Висновок експерта лише в тому разі матиме правове значення, якщо експертиза проведена в межах законодавства, з дотриманням всіх норм, що визначають порядок її організації і проведення.

Особливістю принципу законності є те, що він охоплює своїм змістом і всі інші принципи. Дотримання принципу законності при проведенні правової експертизи означає точне, неухильне виконання суб'єктами вимог законодавства, яке складає основу цього виду діяльності.

Обґрунтованість та мотивованість висновку експерта означає, що уповноважені особи при їх складанні мають виходити з наданих матеріалів, робити свої висновки на науковій і практичній основі, з проведенням і поступовим викладенням аналізу всіх наявних даних.

Принцип відповідальності експерта, який здійснює правову експертизу, на нашу думку, має включати зокрема відповідальність за надання свідомо неправдивих висновків, що пояснюється правовим значенням фактів, які встановлюються за допомогою правової експертизи.

Принцип науковості, на наш погляд, передбачає, що експертиза нормативно-правових актів повинна проводитись з врахуванням сучасних наукових розробок, досягнень в конкретній юридичній галузі наукового пізнання.

Зміст принципу своєчасності правової експертизи пропонуємо розглядати як вимогу проведення дослідження у встановлений час, оскільки нормотворчий процес має власні часові межі. Цей час потрібно встановлювати в залежності від категорії складності об'єкта експертизи.

В Росії була зроблена спроба ухвалити федеральний закон "Про порядок проведення правової експертизи в законодавчому процесі". Передбачалося встановити, що правова експертиза законопроекту повинна проводитись в протягом п'яти днів з дня його реєстрації в Державній Думі і в той же час до завершення вказаної експертизи законопроект не вважався внесеним до Державної Думи [7, с. 40].

Принцип повноти і всебічності експертного дослідження можна розглядати як вимогу реалізації всього комплексу необхідних (рекомендованих або обов'язкових) досліджень, так і надання відповідей на усі питання на основі дослідження матеріалів, представлених на експертизу.

Ще одним важливим принципом організації та проведення правової експертизи є принцип незалежності результатів експертизи від замовника. Незалежність має полягати у відсутності будь-яких сторонніх впливів на формування переконання у експерта.

Колдін В. Я. зазначає, що експерт, який знаходиться в будь-якій іншій залежності від замовника, це вже не експерт, а в кращому разі науковий консультант або технічний представник інтересів тієї або іншої сторони в спорі по предмету експертизи [4, с. 686].

Незалежність експертизи також полягає у можливості проведення альтернативних експертиз, в конкуренції державних і недержавних експертних установ.

Короткова О.А. вважає, що принцип незалежності експерта має бути, перш за все, забезпечений суворим нормативним розмежуванням процедур управлінської і експертної діяльності, автономією джерел експертної інформації, методів їх здобуття і дослідження, а також рядом вимог, що виключають особисту зацікавленість експерта і можливість сторонніх впливів на формування його висновків [6, с. 22].

Незалежність експерта повинна проявлятися і в його свободі і самостійності при обранні засобів і методів проведення експертного дослідження, необхідних, з його точки зору, для вивчення даних конкретних об'єктів експертизи.

Зв'язок із принципом незалежності має принцип фінансової винагороди діяльності експерта, яка може бути у вигляді оплати за договором незалежно від того, чи задовольняють замовника

результати експертизи або у вигляді оплати праці за трудовим договором.

Зміст принципу об'єктивності повинен розглядатися з точки зору недопустимості з боку експерта при проведенні конкретних досліджень і дачі висновку суб'єктивізму, і безсторонності, тобто відсутності у експерта будь-якої зацікавленості в певному висновку.

Також, Короткова О.А. пропонує виділити кваліфікаційний принцип, який вимагає від експерта братися за вирішення лише тих питань, в яких він професійно обізнаний і для вирішення яких (дачі кваліфікованого висновку) він достатньою мірою володіє методами теоретичної і практичної роботи. [6, с. 25]

В цьому контексті компетентність експерта – це відповідність профілю його спеціальної підготовки предмету експертизи, а також належний рівень професійної підготовки експерта. Принцип компетентності вимагає від експерта братися за вирішення лише тих питань, з яких він професійно обізнаний і для вирішення яких він достатньою мірою володіє методами теоретичної і практичної роботи.

На думку В.Я. Колдіна, принцип компетентності експерта може і має бути забезпечений: системою підготовки, атестації і ліцензування наукових, технічних і технологічних експертних кадрів і установ; системою установ, що здійснюють науково-методичне керівництво окремими пологами і видами експертної діяльності; правовою процедурою ліцензування експертної діяльності; правом відводу експерта у зв'язку із його некомпетентністю [4, с. 672].

Принцип обов'язковості проведення правової експертизи нормативно-правових актів потребує свого закріплення в Законі України "Про нормативно-правові акти України". Законодавчого закріплення також потребують і інші правові основи – принципи експертної діяльності, що гарантують її законність, незалежність експерта, об'єктивність і повноту проведеного ним дослідження, дотримання прав і свобод людини при проведенні експертиз.

Розглянуті принципи, на наш погляд, є найбільш важливими для організації і проведення правової експертизи нормативно-правових актів в цілому і вони, звичайно ж, можуть бути доповнені іншими принципами, але дотримання

вищезгаданих принципів, у будь-якому випадку, вважаємо обов'язковим з метою підвищення ефективності процесів правотворчості та правозастосування.

Отже, принципи організації та проведення правової експертизи нормативно-правових актів виступають підґрунтям для проведення цього виду експертної діяльності, у сукупності складають єдину систему, яка потребує нормативного закріплення, і вказують на сутність, побудову та зміст дослідження чинних нормативно-правових актів та їх проектів.

Література

1. Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). – М. : ООО ИД "Право и государство", 2005. – 543 с.
2. Закиров И.А. Правовая экспертиза : дисс. канд. юрид. наук : 12. 00. 01. / Закиров И.А. – Н. Новгород. – 2008.
3. Захарова К.С. Системные связи принципов права: теоретические проблемы : автореферат дисс. на получение науч. степени канд. юр. наук. / К.С. Захарова. – Саратов, 2009. – 26 с.
4. Колдин В.Я. Экспертиза как инструмент права // Проблемы юридической техники: сб. статей под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород, 2000. – 822 с.
5. Колодій А. М. Принципи права України: Монографія. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 207 с.
6. Короткова О.А. Принципы экспертизы законодательства: понятие, содержание и классификация / Короткова О.А. // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2009. – № 4. – С. 15-26.
7. Надеев Р. Правовая экспертиза законопроектов / Надеев Р. // Российская юстиция. – 1998. – № 1. – С. 12-16.
8. Разуваев А.А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): Дисс. канд. юрид. наук. – Саратов. – 2006. – 229 с.
9. Скурко Е.В. Принципы права. – М. : Ось-89, – 2008. – 192 с.
10. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

А.В. Рыбикова

Принципы организации и проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов

Статья посвящена исследованию основоположных принципов организации и проведения правовой экспертизы в процессе правотворческой деятельности государства. Автор в своем исследовании определяет основные принципы правовой экспертизы нормативных правовых актов и их применение в нормотворчестве.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, экспертиза, правовая экспертиза, принципы экспертной деятельности.

A. Rybikova

Principles of organization and realization of legal examination of legal acts.

The article is devoted to research of basic principles of organization and realization of legal examination in the process of lawmaking activity of the state. The author in this investigation determines basic principles of legal examination of legal acts and their realization in lawmaking activity.

Keywords: legal act, examination, legal examination, principles of expert activity.