

4. Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva, 12 August 1949 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/380>.
5. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Advisory Opinion, July 9, 2004.
6. Benvenisti E., The International Law of Occupation. – Princeton University Press, 2004. – 241 p.
7. G. von Glahn, The occupation of enemy territory. – Minneapolis: The University of Minnesota Press, 1957. – 350 p.
8. Hull W., The two Hague conferences and their contributions to international law. – Boston : Published for the International School of Peace, 1908. – 519 p.
9. Kolb R., Ius in bello, Le droit international humanitaire des conflits armés, 2002.
10. Lord A. McNair and A Watts, The Legal Effects of War, 4th edition. – Cambridge: At the University Press, 1966. – 469 p.
11. Pictet J., The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary IV Geneva Convention relative to the Protection of Civilians in Time of War. – Geneva: International Committee of the Red Cross, 1958. – 660 p.
12. Sassòli M., Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers. – EJIL Vol.16 no.4, 2005.
13. Trial of the Major War Criminals. – AJIL 172, 1947.

МІНКОВА О. Г.,

здобувач кафедри загальноправових
дисциплін факультету права
та масових комунікацій
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 340.134

ПОНЯТТЯ І СОЦІАЛЬНО-ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ЕКСПЕРТИЗИ НОМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Стаття присвячена дослідженню особливостей та визначенню поняття експертизи нормативно-правових актів. Проаналізовано співвідношення експертизи з такими категоріями, як репрезентативне опитування, консультування, рецензування, погодження.

Ключові слова: експертиза, правотворчість, нормативно-правовий акт, дослідження, оцінка, погодження, рецензування.

Статья посвящена исследованию особенностей и определению понятия экспертизы нормативно-правовых актов. Проанализировано соотношение экспертизы с такими категориями, как репрезентативный опрос, консультирование, рецензирование, согласование.

Ключевые слова: экспертиза, правотворчество, нормативно-правовой акт, исследование, оценка, согласование, рецензирование.



The article is devoted to research the characteristics and the definition of expertise of normative legal acts. The correlations of expertise with such categories as representative survey, consulting, review, approval were analyzed.

Key words: *expertise, law-making, normative legal act, study, evaluation, approval, review.*

Вступ. В умовах формування демократичної, правової, соціальної держави особливого значення набуває науково-експертне супроводження правотворчої діяльності, оскільки остання покликана забезпечити якісне нормативне регулювання різноманітних сфер суспільного життя, створити належний режим захисту прав і свобод громадян та дієвий механізм реалізації всіх функцій держави. Відсутність системного, науково обгрунтованого, логічно, граматично та структурно узгодженого законодавства, яке відповідає реаліям сьогодення і перспективам розвитку держави, створює передумови для нестабільності політичних інститутів, розповсюдження кризових явищ, розвитку тіньової економіки, корупції, правового нігілізму, зниження довіри населення до органів влади.

У сучасній юридичній літературі в контексті вдосконалення правотворчості неодноразово ставилося питання щодо необхідності підвищення якості нормативно-правових актів. Значний вклад у вирішення цієї проблеми внесли М. Й. Байтін, В. М. Баранов, І. Л. Бачило, Д. А. Керімов, В. В. Лазарев, М. М. Марченко, А. С. Піголкін, С. В. Поленіна, Ю. О. Тихомиров, Ю. С. Шемшученко та багато інших вітчизняних та зарубіжних науковців. Окремі питання використання можливостей різних видів експертиз у правотворчій діяльності були предметом аналізу таких авторів, як Ю. Г. Арзамасов, К. В. Журкіна, М. В. Кострицька, Д. О. Леонтьєв, Н. В. Мамітова, Н. В. Ралдугін, Г. В. Рибікова та ін. Втім, системного дослідження загальних, сутнісних питань експертизи нормативно-правових актів досі проведено не було.

Постановка завдання. Мета статті полягає у встановленні соціально-юридичної природи експертизи нормативно-правових актів і формулюванні її поняття на основі відмежування досліджуваного явища від суміжних категорій.

Результати дослідження. Етимологічно слово «експертиза» є похідним від латинського «*expertus*», що означає «обізнаний», «досвідчений», «випробуваний», «звіданий» [1, с. 16]. Словник іншомовних слів визначає експертизу як «розгляд, дослідження якої-небудь справи, якогось питання з метою зробити достовірний висновок, дати достовірну оцінку відповідному явищу» [2, с. 204]. Відповідно до Великого енциклопедичного словника експертиза – це «дослідження фахівцем (експертом) будь-яких питань, вирішення яких вимагає спеціальних знань в галузі науки, техніки, мистецтва і тощо» [3, с. 1394]. У Сучасному економічному словнику під експертизою розуміється аналіз, дослідження, що проводяться залученими фахівцями (експертами), експертною комісією, і завершуються випуском акта, висновків, в окремих випадках – сертифіката якості, відповідності [4, с. 459]. Юридична енциклопедія розглядає експертизу як вивчення фахівцем (експертом) або групою фахівців питань, правильне вирішення яких потребує професійних досліджень і спеціальних знань у тій чи іншій сфері [5, с. 942].

Попри значні відмінності у вказаних вище дефініціях їх об'єднує те, що поняття експертизи тут розкривається за допомогою категорії «дослідження». На нашу думку, ця позиція потребує прояснення, оскільки такий підхід не дає можливості достатньо чітко відмежувати експертне дослідження від інших різновидів досліджень, зокрема від наукового. У сучасній науковій літературі звертається увага на необхідність виокремлення експертного та наукового дослідження. Зокрема, О. П. Садохін вказує, що експертиза часто застосовується в поєднанні з іншими способами пізнання, але при цьому зберігає свої специфічні відмінності, які виділяють її з усіх інших видів діяльності. Так, наприклад, від власне наукових досліджень експертиза відрізняється своїми завданнями: якщо наукові дослідження орієнтовані на отримання нового знання, то основна відмінна особливість експертних досліджень полягає в більш глибокому проясненні існуючої об'єктивної реальності [6]. Н. В. Мамітова також звертає увагу на те, що процес проведення експертизи не супроводжу-



ється виробленням нових знань. Він заснований на запасі знань, накопичених до її проведення, а також на власному досвіді експерта. Таким чином, на відміну від науки, експертиза – це не вид пізнавальної діяльності, а певний процес, завданням якого є всебічний розгляд, оцінка та систематизація конкретної вузькопрофільної інформації з метою полегшення прийняття відповідальних рішень уповноваженими на це особами [7, с. 6]. Ще одну специфічну рису експертного дослідження виокремлює В. П. Козирков: «Експертне знання лише тоді затребуване, коли воно є своєчасним, коли воно може бути реальною і ефективною духовною основою у вирішенні виниклої проблеми. Цим самим експертне знання відрізняється від наукового знання, яке орієнтоване на відкриття нового і на його осмислення, а не на оперативність оцінки та ефективність вирішення проблеми» [8, с. 312]. На ці моменти обов'язково слід звернути увагу, оскільки їх ігнорування може призвести до достатньо радикальних поглядів на природу експертизи, у тому числі у сфері права. Так, С. І. Земцова переконана у тому, що «при «правовій» експертизі дослідження як таке не проводиться, не виробляються нові дані, а відбувається лише оцінка фактичних даних або розглядаються нормативні акти і їх співвідношення. Таким чином, зазначений вид діяльності не може бути повною мірою віднесений до експертного, і стверджувати, що здійснювана фахівцем (вченим-юристом) діяльність є дослідженням, на наш погляд, некоректно» [9, с. 16]. На цій підставі автор приходить до необгрунтованого, на наш погляд, висновку про неприпустимість проведення правових експертиз, залишаючи таку можливість лише за судовими експертизами.

На нашу думку, в процесі експертизи нормативно-правових актів також здійснюється дослідження, але воно має свою специфіку; для нього, на відміну від наукового дослідження, характерним є більш яскраво виражений практично-прикладний, оціночно-аналітичний та оперативно-прогностичний характер.

Важливим моментом експертної діяльності є те, що вона завжди є оціночною діяльністю. Слід сказати, що у зарубіжній літературі з питань проведення експертизи основним терміном є не «expertise» (експертиза), а «evaluation» (еволюція), тоді як поняття «експерт» використовується стосовно конкретної особи, що здійснює оцінку. Термін «evaluation» застосовується для позначення оцінювання або оцінки як виду прикладного дослідження [10, с. 77-78]. Оцінка спрямована на аналіз результатів діяльності та/або отриманого ефекту і співвідношення цих результатів з певними критеріями (цілі діяльності, соціальні потреби та інтереси, існуючі нормативи і стандарти). За підсумками оцінки робиться висновок про ефективність програми, проекту або організації, і формулюються рекомендації на майбутнє [11, с. 20]. Процедура оцінки передбачає порівняння предмета з ідеалом. За своєю логічною формою вона, як правило, представляє собою судження чи сукупність суджень, означає виявлення елементів майбутнього в сьогоденні, розгляд сьогодення з точки зору інтересів майбутнього. Суть процесу полягає в тому, щоб, усвідомивши завдання, які постають перед суспільством, оцінити позитивні і негативні наслідки попереднього правового розвитку, а потім організувати і спрямувати свої дії відповідно з цією оцінкою [12, с. 9].

Оцінка є важливим управлінським інструментом, вельми корисним у діяльності керівників всіх рангів: менеджерів, управлінців, політиків. Не слід плутати аналітичну або експертну оцінку з тим її різновидом, що широко застосовувався у радянські часи і мав вигляд карального інструменту: діяльність певної посадової особи чи організації оцінювалась з точки зору її відповідності керівній лінії партії, нерідко така оцінка була підставою прийняття суворих кадрових рішень [13, с. 28]. У сучасних умовах оціночна діяльність передбачає: адекватно реальне і точне сприйняття органами влади і представниками громадянського суспільства соціальних і гуманітарних процесів; здатність до здійснення науково обгрунтованих і коректних висновків і прогнозів; досяжність попередньо запланованих «виконавцями» і бажаних для «замовника» результатів [14, с. 147]. Саме на такому оціночно-аналітичному аспекті експертизи результатів правотворчої діяльності акцентують увагу сучасні науковці. Оцінка – це «прагматичні зусилля з удосконалення уявлень і знань законодавця про вплив закону» [15, с. 292]. Здійснюючи експертну оцінку нормативно-правового акта або його проекту, експерт має чітко встановити «причинно-наслідкові відносини (зв'язки) між правотворчи-



ми діями і соціальною дійсністю, тобто, між нормативною моделлю і сучасними реаліями» [16, с. 149-150]. Кожного разу експерт повинен визначати правову цінність нормативного акта у сучасних реаліях, тобто, давати оцінку необхідності такого акта на сьогоднішній день і достатності його правових установок в сучасних умовах [17, с. 30]. Завдання експерта полягає у тому, що він повинен «проникнути в суть законопроекту, познайомившись з його змістом і формою, і винести рішення про його регулятивну придатність» [18, с. 164].

Недостатньо чітко уявлення про природу експертизи нормативно-правових актів призводить до її змішування з іншими категоріями. Так, доволі часто експертизу сприймають як різновид репрезентативного опитування. Принципова різниця тут полягає у тому, що при опитуванні респондентами виступають випадково відібрані люди, а його результатом стає репрезентативна думка, або зріз розподілу думок певної частини населення. Натомість при проведенні експертизи звертаються до носіїв спеціального знання, доступного далеко не кожному, гарантіями чого є фахове навчання і досвід професійної діяльності в певній сфері суспільного життя, що дозволяє віднести опитуваних до експертів [10, с. 33-34]. За словами С. Л. Братченка, «експертиза – це особливий спосіб вивчення дійсності, який дозволяє побачити і зрозуміти те, що не можна просто виміряти і обчислити; який здійснюється компетентними і незалежними фахівцями (експертами) і в якому саме суб'єктивній думці і відповідальному рішенню експертів надається вирішальне значення» [19, с. 14]. Можна цілком погодитись з тим зауваженням, що суб'єктивна думка експерта суттєво відрізняється від суб'єктивної думки пересічного громадянина. Вірно, на наш погляд, висловлюються Д. О. Леонтьєв та Г. В. Іванченко стосовно так званого «парадоксу експертизи», який полягає в тому, що «суб'єктивна думка і оцінка експерта, відібраного за професійними критеріями, завдяки його більш об'ємному і більш глибокому баченню виявляється більш об'єктивною, тобто, наближеною до реальності, ніж узгоджена думка великої кількості рядових представників популяції» [10, с. 38].

Інколи експертизу плутають з консультуванням. Дійсно, ці категорії мають багато спільного, оскільки і у тому і в іншому випадку відповідні суб'єкти звертаються по допомогу до спеціалістів у певній галузі. Однак, на відміну від консультування, при проведенні експертизи від фахівця вимагається «творче конструювання сценаріїв розвитку множинно-детермінованих процесів і подій, свого роду діяльність з виробництва пророкувань, яка включає в себе не тільки точну оцінку впливу тих чи інших факторів і їх можливих взаємодій між собою, а й розуміння того, які взагалі фактори потребують урахування» [20, с. 45-46].

Деякі науковці замість терміну «експертиза нормативно-правових актів» використовують поняття «рецензування». Наприклад, О. Р. Дашковська серед форм обговорення проекту нормативно-правового акта називає «експертне рецензування проекту відомими науково-дослідними та навчальними установами» [21, с. 277]. Але, як вірно вказує Ю. В. Орлов, на відміну від рецензування чи відзиву, експертиза є «наукоємним системним процесом, заснованим на певній науково обґрунтованій методиці» [22, с. 47].

Слід також розрізнити поняття «погодження» та «експертиза» проектів нормативно-правових актів. Так, в Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України, затвердженій Наказом МВС № 649 від 27.07.2012 р. (далі – Інструкція), у п. 5.1.17 говориться, що перед поданням на підпис (затвердження) Міністрові керівник структурного підрозділу МВС, що є його головним розробником, подає проект нормативного акта на погодження (візування). Згідно з Інструкцією, погодження поділяється на внутрішнє, здійснюване першим заступником, заступниками Міністра, керівниками структурних підрозділів МВС, до компетенції яких належать питання, що регламентуються актом, керівником підрозділу, що готує нормативний акт, Головного штабу, Управління юридичного забезпечення МВС України та літредактором (п. 5.2.12), і зовнішнє, яке здійснюється заінтересованими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади (п. 5.2.13). Відповідно до п. 6.1 Інструкції, погодження нормативного акта здійснюється для узгодження порядку регулювання питань службової діяльності та визначення відповідності його вимог законодавству та іншим нормативно-правовим актам України, раніше виданим нормативним актам МВС. Таким чином, за своїм призначенням погодження акта певною мі-



рою нагадує юридичну експертизу, однак у п. 7.1 міститься наступний припис: «Усі проекти нормативних актів підлягають обов'язковій правовій експертизі та подальшому погодженню (візуванню) в УЮЗ з метою оцінки їх якості, обґрунтованості, ефективності і своєчасності прийняття, виявлення можливих позитивних і негативних наслідків його дії, перевірки їх відповідності положенням Конституції, ратифікованим Верховною Радою України міжнародним нормативно-правовим актам і зобов'язанням України відповідно до міжнародних договорів, законодавчим та іншим нормативно-правовим актам України» [23]. Як бачимо, у вказаній Інструкції експертиза та погодження (візування) проекту нормативно-правового акта чітко відокремлюються. Відмінності між ними полягають у тому, що, по-перше, візування здійснюється широким колом осіб у ієрархічному порядку, у тому числі керівником підрозділу, що готує нормативний акт, а проведення експертизи передбачає незалежність експертів один від одного і від розробника проекту нормативно-правового акта. По-друге, візування здійснюється безпосередньо на самому документі, а результатом проведення експертизи є окремий документ – висновок експерта (експертної комісії).

Експертиза нормативно-правових актів має суттєві відмінності від різного роду судових (криміналістичних, інженерно-технічних, медико-генетичних та ін.) експертиз. Проведення судових експертиз передбачає діяльність спеціалістів в межах чітко визначеного алгоритму, з використанням закономірностей, які однозначно встановлені і експериментально підтверджені точними, природничими науками. При цьому доволі часто експертами застосовуються спеціально розроблені прилади. Внаслідок цього, якщо наявні знання і технології застосовані вірно, результатом таких експертиз (навіть якщо вони проводяться різними фахівцями) буде отримання об'єктивних, однозначних, істинних відповідей на конкретно сформульовані питання [10, с. 8-9]. При проведенні експертизи нормативно-правового акту приходиться мати справу з широким колом соціальних процесів, звертати увагу не лише на чітко встановлені закономірності розвитку права і правила юридичної техніки, але й враховувати вплив значної кількості економічних, політичних, психологічних, міжнародних факторів на ефективність правового регулювання різних сфер суспільних відносин. Тому результати експертизи не завжди є однотипними, і формулювання різними експертами відмінних висновків не обов'язково свідчить про некомпетентність, ангажованість когось із них чи лобіювання ним чийось інтересів, а є результатом складності, методологічної різноманітності або недосконалості методики проведення такого роду експертиз. Крім того, як підкреслюють С. Г. Чаадаєв та М. В. Чадін, судова експертиза є складною, єдиною слідчою дією, підготовчий і заключний етапи якої здійснюють працівники правоохоронних органів, а етап дослідження – експерт [24, с. 17], тим часом як всі стадії експертизи нормативно-правових актів проводяться експертом, групою експертів або експертною установою.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що експертиза нормативно-правових актів є важливим інструментом вдосконалення правового регулювання і невід'ємною складовою правотворчості, вона спрямована на забезпечення якості законодавства, підвищення його дієвості та ефективності. Експертиза, що застосовується в процесі правотворчості, має низку специфічних рис, що відрізняють її як від інших різновидів експертиз, так і від суміжних понять (рецензування, консультування, погодження тощо). Враховуючи все сказане вище, у загальному плані експертизу нормативно-правового акта слід визначити як діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, яка полягає у фаховому, оціночно-аналітичному дослідженні нормативно-правового акта або його проекту з метою виявлення у ньому недоліків технічного і змістовного характеру, прогнозування позитивних і негативних наслідків його дії та формулювання обґрунтованих висновків і рекомендацій стосовно його прийняття, вдосконалення чи відхилення.

Список використаних джерел:

1. Бырдин Е. Н. Сущность и значение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / Е. Н. Бырдин, Ю. И. Воронина // Академический вестник. – 2012. – № 1. – С. 16-20.
2. Бибик С. П. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / С. П. Бибик, Г. М. Сютя; за ред. С. Я. Єрмоленко. – Харків: Фоліо, 2006. – 623 с.



3. Большой энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров. – М. : Большая Российская энциклопедия; СПб. : Норинт, 2004. – 1456 с.
4. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – М. : Инфра-М, 1999. – 479 с.
5. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. – М. : Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2007. – 972 с.
6. Садохин А. П. Теоретико-методологические ресурсы культурологической экспертизы / А. П. Садохин // Культурологический журнал. – 2012. – № 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cj-journal.ru/rus/journals/148.html&j_id=11.
7. Мамитова Н. В. Правовая экспертиза российского законодательства: вопросы теории и практики / Н. В. Мамитова // Государство и право. – 2010. – № 11. – С. 5-14.
8. Козырьков В. П. Гуманитарная экспертиза в контексте культуры / В. П. Козырьков // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2007. – № 2. – С. 310-314.
9. Земцова С. И. Проблемные вопросы соотношения правовых (юридических) и специальных знаний / С. И. Земцова // Современное право. – 2009. – № 9. – С. 12-16.
10. Леонтьев Д. А. Комплексная гуманитарная экспертиза: методология и смысл / Д. А. Леонтьев, Г. В. Иванченко. – М. : Смысл, 2008. – 135 с.
11. Лациба М. В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади : крок за кроком / М. Лациба, О. Хмара, О. Орловський. – К. : Агентство «Україна», 2010. – 96 с.
12. Рыбаков В. А. Переходный период в развитии права: к вопросу о понятии / В. А. Рыбаков // Современное право. – 2009. – № 4. – С. 3-10.
13. Руководство по мониторингу и оценке проектов, программ, политик / Г. Маматкеримова, А. Болотбаев, С. Билалова. – Бишкек: Программа ПРООН по политическому и административному управлению на центральном уровне, 2002. – 56 с.
14. Автономов А. С. Оценка в социальном проектировании / А. С. Автономов, Н. Л. Хананашвили; под общ. ред. А. С. Автономова. – М. : Национальная Ассоциация благотворительных организаций, 2010. – 150 с.
15. Эффективность законодательства в экономической сфере: науч.-практ. исследование / Отв. ред., проф. Ю. А. Тихомиров. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 384 с.
16. Арзамасов Ю. Г. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный. – М. : Издательство МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2009. – 160 с.
17. Ненахов Д. В. Необходимость и достаточность нормативного правового акта для регулирования общественных отношений / Д. В. Ненахов // Современное право. – 2009. – № 2. – С. 29-30.
18. Кашанина Т. В. Юридическая техника / Т. В. Кашанина. – М. : Норма; ИНФРА-М, 2011. – 496 с.
19. Братченко С. Л. Введение в гуманитарную экспертизу образования (психологические аспекты) / С. Л. Братченко. – М. : Смысл, 1999. – 137 с.
20. Экспертиза в современном мире: от знания к деятельности / Под ред. Г. В. Иванченко, Д. А. Леонтьева. – М. : Смысл, 2006. – 454 с.
21. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Харків: Право, 2011. – 584 с.
22. Орлов Ю. В. Кримінологічна експертиза нормативно-правових актів і їх проектів: науково-методичне забезпечення / Ю. В. Орлов. – Сімферополь: КРП «Видавництво «Кримнавчпеддержвидав», 2010. – 266 с.
23. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України: Наказ МВС від 27.07.2012 № 649 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/788950>.
24. Чаадаев С. Г. Судебно-экономическая экспертиза / С. Г. Чаадаев, М. В. Чадин // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2001. – № 1. – С. 16-25.

