ня професійно-кваліфікаційних характеристик та посадових інструкцій персоналу ОВС; по-четверте, вони є визначальними (базовими) для формування вимог другої групи, тобто тих, які висуваються до професійної підготовки персоналу ОВС.

До цієї групи вимог, тобто тих, які висуваються до організації професійної підготовки, в першу чергу, необхідно віднести так звані «вимоги-принципи», а саме: законність, гласність, безперервність, обов'язковість та наукова обґрунтованість професійної підготовки; її комплексність та системність. Оскільки вимоги, які висуваються до професійної підготовки носять здебільшого організаційний характер, вони, насамперед, спрямовані на кадрове, матеріально-фінансове, інформаційне, науково-методичне та інше забезпечення належного функціонування професійного навчання у системі професійної підготовки.

Резюмуючи вище наведене, вважаю доцільним ***вимоги до професійної підготовки персоналу ОВС*** визначити як сукупність закріплених у нормативних актах та обов'язкових до виконання правил (норм), які стосуються професійної діяльності персоналу ОВС у цілому, та організації процесу професійної підготовки персоналу ОВС, зокрема.

Список літератури: 1. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с. 2. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю. Ф. Кравченка. – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с. 3. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 4. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22 лютого 2006 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України. – www.rada.kiev.ua. 5. Етичний кодекс працівника органів внутрішніх справ України: Схвалений Колегією МВС України 5 жовтня 2000 р. № 7км/8. 6. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ УРСР, затверджене Постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29 липня 1991р. № 114 // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. – К., 1993. – 583с. 7. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик основних посад працівників Міністерства внутрішніх справ України: Затв. наказом Міністра внутрішніх справ України від 24 березня 2006 р. № 301. 8. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544с. 9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с. 10. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.

Надійшла до редколегії 17.06.08

Ю. М. Перерва

Деякі питання експертизи законопроектів в Україні

Останніми роками законодавство України розвивається досить інтенсивно, що є цілком природним в умовах реформування всіх сфер суспільного й державного життя. Однак у чинному законо-

давстві досі ще багато прогалин, наявність яких значною мірою зумовлена недосконалістю законодавчого процесу.

Метою даної статті є формування уявлення про зміст і цілі експертизи законопроектів, встановлення чинників, що впливають на її якість. Новизною статті є комплексний підхід до розгляду проблем, пов'язаних зі здійсненням експертизи законопроектів та пропозиції щодо їх усунення.

Сьогодні важко уявити, що новий законодавчий акт може бути створено без участі професіоналів, перш за все правників. Залучення наукових установ, навчальних закладів та спеціалістів для здійснення експертизи законопроекту міцно посіло своє місце у практиці законодавчого процесу. Це питання є не новим і для науки, дослідженням експертизи законопроектів займалися такі вчені, як Івлієв Г. О., Максимов М. В., Піголкін О. С., Хабрієва Т. Я. та ін., але актуальність її подальшої розробки зберігається, оскільки експертиза законопроектів не знайшла належного врегулювання чинним законодавством.

Вчені та практики часто відмічають недостатньо високий рівень підготовки законопроектів, а з прийняттям нових законів далеко не завжди одночасно вносяться необхідні зміни в чинне законодавство. Проведення експертизи законопроекту є важливим для законодавчого процесу, бо від її ефективного застосування залежить якість майбутнього закону.

Виникає питання, що ж таке експертиза і в чому вона полягає? Звичайно в юридичній літературі під поняттям «експертизи» розуміють спеціальне дослідження законопроекту на предмет його сумісності з чинним законодавством. Це найбільш загальне визначення навряд чи можна вважати достатнім для розуміння цілей експертизи.

Метою експертизи взагалі є оцінка відповідності досліджуваного законопроекту певним правовим критеріям. У зв'язку з цим постає потреба у розробці «критеріїв якості закону» [1, ст. 31]. Треба, щоб ці критерії охоплювали всі показники якості закону. Так, на думку О. В. Сєлєзньової такими критеріями оцінки законопроекту можуть бути: «звязок з загальною системою чинного законодавства; забезпеченість фінансовими, організаційними та іншими ресурсами, мірами відповідальності (санкціями); відповідність його положень сучасним досягненням вітчизняної та зарубіжної правової науки та юридичної практики» [2, ст. 15]. На наш погляд, до числа таких критеріїв слід віднести також: обгрунтованість застосування правового регулювання у формі закону; відповідність положень нормам Конституції України; дотримання правил законодавчої техніки; дієвість – розгляд завдань, що вирішуються у конкретній сфері та відповідність результатів поставленій меті, цілям, культурним особливостям та надбанням держави.

Формування комплексного уявлення про експертизу законопроекту неможливе без аналізу її завдань. Так, завданнями експертизи, на думку Центру політико-правових реформ, є: об'єктивний і всебічний розгляд законопроекту; перевірка відповідності законопроекту вимогам і нормам чинних нормативних актів, правил законопроектування; оцінка відповідності проекту нормативного акта сучасному рівню наукових знань, державній науково-правовій політиці, соціальній і економічній доцільності; аналіз рівня використання наукових досліджень, світового досвіду, прогнозування соціально-економічних; аналіз правових та інших наслідків реалізації законопроекту; підготовка науково-обґрунтованих експертних висновків [3].

Враховуючи наведене, більш повним та обґрунтованим визначенням експертизи законопроекту вбачається ініціатива, запропонована авторами проекту Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» [4]. Так, експертиза законопроекту визначається як діяльність відповідних органів, установ, спеціалізованих експертних організацій, окремих експертів та груп експертів, що включає дослідження й оцінку наукового рівня, юридичних якостей проекту закону, відповідності його концепції визначеним Верховною Радою України засадам внутрішньої і зовнішньої політики, загальнодержавним програмам та спеціально встановленим вимогам (економічним, фінансовим, кримінологічним, національної безпеки, екологічним тощо).

Експертиза законопроекту давно стала реальною практикою сучасного законодавчого процесу. Аналіз досвіду Верховної Ради України у законодавчому процесі щодо застосування експертизи законопроекту свідчить, що для її проведення інтенсивно залучаються як власні ресурси парламенту, так і зовнішні. В апараті Верховної Ради України з цією метою діє науково-експертне та юридичне управління, які крім інших функцій здійснюють експертизу законопроектів, надання правової допомоги депутатам у роботі над законопроектами. Крім того, при Верховній Раді України діє Інститут законодавства, основними завданнями якого є участь у проведенні фундаментальних і здійсненні прикладних досліджень у сфері державного управління і законопроектних робіт, координація участі наукових закладів й інших організацій у законотворчій діяльності; розробка пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства; порівняльне дослідження систем законодавства інших країн; здійснення науково-правової експертизи законопроектів; участь у підготовці до видання Верховною Радою України законодавчих актів і спеціальної юридичної літератури [5, с. 99].

Значення експертизи законопроектів сьогодні особливо зростає, оскільки українське законодавство інтенсивно розвивається.

Проте внутрішня науково-правова експертиза, яка здійснюється у Верховній Раді, не спроможна вирішити всіх проблем. Потрібне також посилення економічної, фінансової та інших видів експертиз законопроектів, які дозволяли б передбачити всебічні, в тому числі і криміногенні, наслідки прийняття і застосування того чи іншого закону [6, с. 6].

Проте необхідно зазначити, що чинним законодавством й досі не визначається перелік наукових установ, навчальних закладів та інших спеціалізованих суб'єктів, які можуть залучатися до експертизи законопроекту, крім того, не закріплюються будь-які вимоги, яким вони повинні відповідати. Це є недоліком, який особливо гостро відбивається на процедурі проведення експертизи законопроекту та іноді не дає можливості отримати бажані результати.

Слід визнати, що експертна діяльність має свої особливості та потребує спеціальних знань. Таким чином, серйозною проблемою в окремих випадках може стати недостатній рівень підготовки експертів, точніше, спеціальної підготовки.

При роботі над законопроектом істотну роль відіграють суб'єктивні якості експертів і це неминуче. Тому на перший план виходить створення та закріплення заходів, які скорочуватимуть негативні наслідки впливу суб'єктивного фактора. Ними, наприклад, можуть бути: визначення критеріїв вимог до експерта – необхідний обсяг знань, навичок і вмінь; відбір відповідним чином експертів та навчання експертній діяльності (спочатку слід запровадити спецкурс «Правова експертиза» в установах вищої освіти за всіма юридичними спеціальностями); ліцензування експертної діяльності юридичних осіб. На жаль, законодавцями дуже мало уваги приділяється цьому питанню, що зменшує можливості підготовки і прийняття законодавчих актів належної якості.

Сьогодні з метою проведення експертизи окремі законопроекти можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів.

Існуюча практика свідчить, що до експертизи законопроектів також широко залучаються науковці з наукових закладів – Національної юридичної академії ім. Ярослава Мудрого, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Академії правових наук, Київського національного університету ім. Тараса Шевченка, Львівського національного університету ім. Івана Франка, Київського національного університету внутрішніх справ, Харківського національного університету внутрішніх справ, правових кафедр інших вузів. Залучення такого широкого кола осіб є найголовнішою передумовою наукового забезпечення законодавчого процесу.

Говорячи про експертизу законопроектів, неможливо обійти увагою таку її властивість як універсальність. Так, експертиза законо-

проекту може проводитись як до подання його на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи, так і до початку розгляду проекту закону або за результатами його розгляду.

Рішення щодо проведення наукової експертизи проекту закону може прийматись суб'єктом права законодавчої ініціативи (розробником проекту), комітетом Верховної Ради України, до відання якого належить супроводження розгляду проекту у Верховній Раді України або Верховною Радою України [4].

Необхідно зазначити, що особливістю експертизи, що проводиться до подання законопроекту на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи та під час попереднього опрацювання законопроекту в комітеті, має бути оцінка первинної ідеї законодавчої ініціативи. Відсутність грамотної експертної оцінки на найпершому етапі – формулювання мети та концепції, базових положень майбутнього законопроекту, визначення кола осіб, на яких буде поширюватися дія закону, – може призвести до вад у плануванні законопроектної роботи, а згодом вплинути й на якість закону. У цьому контексті заслуговує на увагу думка Голови Державної Думи Російської Федерації 4-го скликання Б. Гризлова, який пропонує запровадити попередню антикорупційну експертизу законопроектів, що вносяться на розгляд парламенту. Це унеможливить «практику, коли в палату потрапляли законопроекти, погано опрацьовані юридично, слабко обґрунтовані економічно, відбиваючі чиїсь корпоративні інтереси, а не інтереси суспільства» [7, с. 235].

Динамізм економічних, політичних і соціально-культурних потреб сучасного суспільства висуває все нові й нові завдання правового унормування суспільних відносин – це повинно знаходити відображення у законах. Багатогранність і глибинна соціальна зумовленість цих завдань наочно виявляється в переліку посталих проблем, що впливають на напрямки науково-інформаційного пошуку. Вони насамперед потребують: 1) дослідження різних соціальних чинників, які зумовлюють необхідність правового регулювання суспільних відносин; 2) виявлення і ретельного врахування в процесі формування законів різних інтересів соціальних і національних утворень, суспільних груп і суспільства в цілому, їхніх особливостей, звичаїв, традицій; 3) проведення в разі доцільності спеціальних експериментів для вибору оптимального варіанта правового регулювання різних груп суспільних відносин і вироблення найефективнішої форми правового впливу на них [8, с. 22].

Наукові напрацювання мають цінність лише тоді, коли вони знаходять відображення у практиці. Тому важливо, щоб за пізнанням ішла діяльність, пов'язана з втіленням у життя здобутих результатів. Це забезпечить відповідність положень закону сучас-

ним досягненням вітчизняної та зарубіжної правової науки та юридичної практики.

Проте, на жаль, не існує нормативно-правового акта, яким би була врегульована складна процедура експертизи законопроекту. І хоча в Україні діє Закон «Про наукову та науково-технічну експертизу» [9], його положення не охоплюють експертизу законопроекту, а лише визначають правові, організаційні та фінансові основи експертної діяльності у науково-технічній сфері.

Підводячи підсумки викладеному, можна зробити наступні висновки і пропозиції.

Експертиза законопроекту сама по собі не може унеможливити неправильні дії суб'єкта законодавчої ініціативи, а при її застосуванні на подальших етапах розгляду законопроекту й законодавчого органу.

Але вона може бути більш дієвою: по-перше, у випадку нормативного закріплення вимог, яким повинні відповідати суб'єкти, що залучаються до експертизи законопроекту; по-друге, у випадку уніфікації та чіткого нормативного закріплення процедури експертизи; по-третє, у випадку чіткого та однотипного уявлення у суб'єктів, які її здійснюють, про критерії оцінки закону з точки зору його якості.

Отож, очевидною є необхідність урегулювання експертизи законопроектів спеціальним законом «Про експертизу проектів законів», що значно вплине на її дієвість та ефективність.

Список літератури: 1. Селезнева О. В. О некоторых проблемах организации правовой экспертизы // Право: теория и практика. – 2003. – № 8. – С. 28–31. 2. Селезнева О. В. К вопросу о целях и содержании правовой экспертизы // Право: теория и практика. – 2003. – № 7. – С. 4–9. 3. http://www.idealcountry.org.ua/misc/01.doc 4. Проект Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» від 18.12.2006 № 2763// http://gska2.rada.gov.ua/ 5. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. С.Г.Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – 256с. 6. Дьомін О. Ефективність діяльності Верховної Ради – необхідна передумова побудови правової держави // Право України. – 1995. – № 12. – С. 3–10. 7. Грызлов Б. Антикоррупционная экспертиза законопроектов // Российские политические портреты. – 2004. – №7. – С. 235–237. 7. Функціонування та розвиток сучасної державності (теоретико-правові проблеми) // Часопис Київського ун-ту права. – 2002. – № 4. – С. 21–27. 8. Закон України «Про наукову та науково-технічну експертизу» // ВВР України. – 1995. – № 9. – Ст. 56.

Надійшла до редколегії 12.08.09

О. В. Красноборов

Кадрове забезпечення діяльності органів правосуддя як зовнішньо-організаційний напрямок діяльності Державної судової адміністрації України

Одним із стратегічних завдань розвитку державності в Україні є здійснення судово-правової реформи, яка передбачає становлення незалежної судової гілки влади. Реформування судової вла-