

9. Tankov K.M. Marketing relationships in supply chain management // Business Info. – 2012. – № 7. – P. 180-183.
10. Chukhray N.I., Mills I.B. Evaluation of the effectiveness and efficiency of marketing of industrial enterprises in the supply chain // Marketing and management innovation. – 2013. – № 3. – P. 24-34.

УДК 342.924

ПРАВОВА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Борбунюк О.О., аспірант

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
вул. Пушкінська, 77, м. Харків, Україна
ukraine0001@gmail.com*

У статті аналізуються засади правової експертизи нормативно-правових актів як засобу забезпечення законності в державному управлінні та досліджуються її різновиди. Особлива увага приділяється механізму реалізації висновків експертних досліджень у цій сфері. Автором надаються власні рекомендації щодо удосконалення законодавства стосовно проведення правової експертизи нормативно-правових актів.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, державна реєстрація нормативно-правових актів, правова експертиза, відомча експертиза, надвідомча експертиза, громадська експертиза, судова експертиза, антикорупційна експертиза, гендерно-правова експертиза, антидискримінаційна експертиза.

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Борбунюк А.А.

*Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого,
ул. Пушкинская 77, г. Харьков, Украина
ukraine0001@gmail.com*

В статье анализируются основы правовой экспертизы нормативно-правовых актов как способа обеспечения законности в государственном управлении, а также изучаются её виды. Особенное внимание уделяется механизму реализации выводов экспертных исследований в этой сфере. Автор даёт свои рекомендации по усовершенствованию законодательства о проведении правовой экспертизы нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, государственная регистрация нормативно-правовых актов, правовая экспертиза, ведомственная экспертиза, надведомственная экспертиза, гражданская экспертиза, судебная экспертиза, антикоррупционная экспертиза, гендерно-правовая экспертиза, антидискриминационная экспертиза.

LEGAL EXPERTISE OF LEGAL ACTS AS A WAY OF ENSURING LEGALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Borbuniuk O.O.

*Yaroslav the Wise National Law University, st. Pushkinskaya 77, Kharkiv, Ukraine
ukraine0001@gmail.com*

One of the forms of legality in public administration in Ukraine is an expertise of legal acts (hereinafter – LA). Generally examination is considered by scientists as a source of evidence; expert analysis tool material objects on the instructions of the court to collect evidence in the case; way of collecting evidence; method of research evidence; institution that helps the court evaluate the body of evidence and to determine the link investigated events with any facts; form of specialized knowledge to achieve lawful purpose; experienced professionals solve issues that require special knowledge; means of obtaining information via court-appointed person. One of the varieties of expert research is legal examination of the

LA. Analysis of the legal framework, which is based on legal examination proves that Ukraine introduced a system that preventing violations of law in the publication of LA by implementing departmental, supradepartmental, public and judicial expertise. The first link that should resist the publication of illegal LA is a legal office of the executive power, which performs the functions of a kind of "filter". In legal service executive agency shall also conduct anti-discrimination duty expertise. Legal nature of supradepartmental expertise is closely linked to the procedure of state registration of the LA. At the same time, as a component of legal expertise, the Ministry of Justice conducted gender-legal examination of the LA. As part of the registration LA also provides legal assessment against the European Convention on Human Rights. As rightly noted by some scholars on the draft LA, as well as current legislation with the Convention and the European Court is indeed efficient and effective way to avoid a finding of breach of the European Court of Ukraine human rights and fundamental freedoms guaranteed by the Convention, which in practice fulfills its obligations to the citizens of Ukraine and the international community by Ukraine. The process of democratization of the national legal system is closely related to public participation in rulemaking activities, according to the procedure promote public examination of executive bodies such expertise is a component of democratic governance, which provides for civil society assessment of the executive authorities, efficiency adoption and implementation bodies such decisions, preparation of proposals for resolving important issues for their consideration by the executive. Apart from the varieties of expertise, it is also possible legal examination of LA in court cases against decisions, actions, omissions subjects of power. While agreeing with the statement about the need for a clear demarcation of expertise as an institution and expertise as a study, the author believe that the subjects of conduct and stages of the legislative proceedings legal expertise LA as a means to ensure their legality may be departmental, subdepartmental, public and judicial. However, given the large branching normative regulation of LA expert research, author consider it appropriate to unify them at the level of the Law "On normative legal acts". This will not only contribute to normalization of relations in the study area, but also serve as an additional guarantee of the legality of the LA.

Key words: legal act, the state registration of legal acts, legal expertise, departmental examination, supradepartmental, examination, the civil examination, forensic examination of the anti-corruption, gender and legal review, anti-discrimination examination.

Однією із форм забезпечення законності у сфері державного управління в Україні є експертиза нормативно-правових актів (далі – НПА). Взагалі експертиза розглядається вченими як: джерело доказів; засіб аналізу експертом матеріальних об'єктів за завданням суду з метою збору фактичних даних по справі; спосіб збирання доказів; спосіб дослідження доказів; інститут, який допомагає суду оцінити доказовий матеріал та визначити наявність зв'язку досліджуваної події з будь-якими фактами; форму спеціальних знань для досягнення юридичної мети; вирішення досвідченими фахівцями питань, що потребують спеціальних знань; засіб отримання відомостей за допомогою призначених судом осіб [1, с. 152-153]. Одним із різновидів експертних досліджень є правова експертиза НПА.

Актуальність інституту правової експертизи НПА обумовлена тим, що фахове дослідження таких актів є одним з найбільш дієвих механізмів забезпечення законності в державному управлінні. Науковці зазначають, що органи юстиції вже на етапі здійснення правової експертизи, тобто до набуття чинності НПА, щороку запобігають прийняттю в середньому до півтори тисячі незаконних правових норм [2, с. 121]. Так, Міністерством юстиції за результатами правової експертизи 8,1 тис. НПА, поданих на державну реєстрацію за період з 2011 року дотепер, прийнято рішення про державну реєстрацію 7 тис. НПА та повернуто кожний восьмий НПА без державної реєстрації. За цей же час головними управліннями Мін'юсту в АРК, областях, м. Київ та м. Севастополь, за результатами правової експертизи 6,4 тис. НПА, зареєстровано 5,7 тис. НПА та повернуто кожний тринадцятий НПА для опрацювання. Результатами правової експертизи 17,2 тис. НПА районних, районних у містах, міськрайонних та міжрайонних управлінь юстиції за той самий період стало прийняття рішення про державну реєстрацію близько 16 тис. НПА та повернення кожного двадцять шостого НПА для опрацювання [3].

Проведення правової експертизи було предметом наукових розвідок таких учених, як В.О. Бутенко, А.А. Єгоров, Я.С. Калмикова, Я.С. Рябченко, І. Коваль, О.Х. Юлдашев, В.Д. Юрчишин та багато ін. Однак ними розглядалися лише окремі аспекти правової

експертизи НПА, що обумовлює актуальність питання системного аналізу вітчизняного інституту правової експертизи НПА, що й слугує метою нашого дослідження.

Аналіз правового підґрунтя, на якому базується проведення правової експертизи, доводить, що в Україні запроваджено систему запобігання порушенням законодавства при виданні НПА шляхом запровадження відомчої, позавідомчої, громадської та судової експертиз. Проаналізуємо деякі з них.

Першою ланкою, яка має протистояти виданню незаконних НПА, є юридична служба органів виконавчої влади, яка реалізує функції своєрідного «фільтру». Відповідно до Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації [4], така служба проводить юридичну експертизу проектів НПА, підготовлених структурними підрозділами підприємства. Вважаємо, що така експертиза є різновидом правової експертизи НПА, є відомчою, здійснюється безпосередньо суб'єктом нормотворення, та в разі виявлення невідповідності проекту НПА вимогам законодавства подає зацікавленому структурному підрозділу вмотивовані пропозиції щодо приведення його у відповідність до законодавства (п.3, ст.11). За результатами такої експертизи складається висновок [5], який повинен містити інформацію щодо підстав розробки проекту НПА; його відповідності проекту Конституції України, актам законодавства; наявності в проекті норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень та ін. В узагальненому висновку, за результатами такої експертизи, зазначається про можливість погодження проекту без зауважень, із зауваженнями, або про неможливість його погодження.

На юридичну службу органу виконавчої влади покладається також обов'язок проведення антидискримінаційної експертизи¹ [6]. Так, відповідно до ст.1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [7], дискримінацією є ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними.

Правова природа надвідомчої експертизи нерозривно пов'язана з процедурою державної реєстрації НПА. Указом Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [8] п.1 встановлено, що з 1 січня 1993 року НПА, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації. Відповідно до Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади [9], зміст державної реєстрації НПА полягає: а) у проведенні його правової експертизи на відповідність Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини; б) прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (п.1). Аналогічні положення містяться в п.1.3 «Порядку

¹ Правові засади антидискримінаційної експертизи визначено Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», Постановою КМУ «Про порядок проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи нормативно-правових актів».

подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації» [10]. Вважаємо, що зазначена експертиза та її підвиди проводяться саме в рамках позавідомчої експертизи, яку проводять уповноважені структурні підрозділи Мінюсту. Розглянемо правову природу позавідомчої експертизи більш детально.

Основні засади проведення надвідомчої правової експертизи закріплені Мін'юстом України у «Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів» [11] (далі – Рекомендації). Цим актом встановлюється, що правова експертиза проекту НПА, залежно від кількості фахівців, які беруть у ній участь, може бути одноособовою або груповою (п.1), а за підставами для проведення – первинною, повторною, додатковою і контрольною (п.2)². Результати позавідомчої правової експертизи відображаються в експертному висновку.

Одночасно, як складник правової експертизи, Мін'юстом, відповідно до статті 4 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», постанови КМУ «Про проведення гендерно-правової експертизи» [12], наказу Міністерства юстиції України «Деякі питання проведення гендерно-правової експертизи» [13], проводиться гендерно-правова експертиза НПА. При проведенні такої експертизи оцінюється відповідність проекту НПА положенням міжнародно-правових актів у сфері прав людини в частині забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Підсумком проведення такої експертизи є загальний висновок щодо відповідності положень проекту міжнародно-правовим актам з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Для з'ясування правової природи антикорупційної експертизи, яка є також різновидом надвідомчої правової експертизи НПА, важливим є процес її запровадження³ [1, с. 171]. Правова природа цієї експертизи на національному рівні визначена низкою законодавчих актів, основоположним серед яких є Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [15]. Стаття 15 цього закону зазначає, що з метою виявлення в чинних НПА та їх проектах факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення Мін'юстом проводиться антикорупційна експертиза. Зокрема, обов'язковій антикорупційній експертизі підлягають

² Первинна правова експертиза проводиться вперше; повторна – вдруге, у межах предмета первинної експертизи або згідно з новим предметом за наявності обґрунтованих зауважень розробників або інших учасників процесу розгляду проекту нормативно-правового акта щодо висновку первинної експертизи; додаткова – у разі внесення до проекту нормативно-правового акта в процесі його доопрацювання істотних змін і доповнень, а також у разі зміни соціально-економічних відносин, що становлять предмет правового регулювання цього проекту; контрольна – за наявності істотних розбіжностей між висновками первинної та повторної експертизи щодо проекту нормативно-правового акта, причому така експертиза завжди проводиться новим експертом або групою експертів, на відміну від інших видів правової експертизи, які можуть проводитись експертом або групою експертів, які виконували первинну експертизу. Позавідомча правова експертиза проекту НПА проводиться послідовно з дотриманням порядку, шляхом з'ясування спочатку більш загальних, а потім більш конкретних питань. Це дає можливість у разі негативної оцінки відносно одного з більш загальних питань припинити подальше проведення експертизи і підготувати висновок. Рекомендаціями встановлено такі стадії проведення правової експертизи проекту НПА: визначення типових характеристик нормативно-правового акта (предмета, методу регулювання, виду) і ступеня його відповідності засадам правової системи (концептуальна оцінка); визначення ступеня врахування практики нормативного регулювання такої або аналогічної сфери суспільних відносин; встановлення усіх змістових зв'язків положень проекту з нормами, що містяться в інших нормативних актах (системно-юридична оцінка); визначення ступеня відповідності проекту НПА загалом та окремих його елементів (правових інститутів, груп норм, окремих норм, правових термінів) вимогам юридичної техніки (юридико-технічна оцінка); узагальнення окремих оцінок та формулювання загального висновку щодо подальшого проходження проекту НПА (експертний висновок).

³ Ідея такої експертизи зародилась в Україні у 2002–2003 рр., виходячи із Конвенції ООН проти корупції [14], пункт 3 ст.5 якої передбачає проведення державою правової оцінки інструментів й адміністративних заходів з метою визначення їх адекватності з точки зору запобігання корупції та боротьби з нею.

проекти Законів України, актів Президента України, інших НПА, що розробляються КМУ, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади. Антикорупційна експертиза НПА здійснюється також щодо законів України, актів Президента України та КМУ згідно із щорічним планом, що затверджується Мін'юстом, у таких сферах: 1) прав та свобод людини і громадянина; 2) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 3) надання адміністративних послуг; 4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; 5) конкурсних (тендерних) процедур.

Важливим є положення ст.1 Закону «Про запобігання корупції» [16] (набирає чинності 26.04.2015 р.), яким визначено поняття антикорупційної експертизи як діяльності із виявлення в НПА, проектах НПА положень, які самостійно, чи в поєднанні з іншими нормами, можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Зазначеним законом у ст.55 закріплено, що обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Мін'юстом, крім антикорупційної експертизи проектів НПА, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, що здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією (ч.2 ст.55). Крім того, ч.4 ст.55 вказує, що така експертиза НПА державних органів, НПА яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час їх реєстрації. Національне агентство також може проводити за власною ініціативою у встановленому ним порядку антикорупційну експертизу проектів НПА, що вносяться на розгляд ВРУ або КМУ, для чого КМУ надсилає агентству проекти відповідних НПА. При чому, Національне агентство інформує відповідний комітет ВРУ або КМУ про проведення антикорупційної експертизи такого проекту НПА, що є підставою для зупинення процедури його розгляду або прийняття, але на строк не більше десяти днів. Громадська рада при Національному агентстві також залучається до проведення ним антикорупційної експертизи (ч.5 ст.55). Результати експертизи чинних НПА у разі виявлення факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті органу, який її проводив, та підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у такій сфері (ч.8 ст.55). Національне агентство здійснює періодичний перегляд законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм, до якого може залучати громадські об'єднання, наукові установи, та надає Мін'юсту пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи (ч.9 ст.55).

Наказом «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи» [17] Мін'юст на підзаконному рівні деталізував порядок і методологію проведення антикорупційної експертизи, а також оприлюднення її результатів. Пунктом 1.2. наказу Мін'юсту України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» [18] визначено, що антикорупційна експертиза – це діяльність із виявлення та оцінки в НПА, проектах НПА таких корупціогенних факторів: 1) нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг; 3) відсутність або нечіткість адміністративних процедур; 4) відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур. Особа, яка проводить експертне дослідження, має враховувати вид правотворчої діяльності відповідного органу, посадової особи та вид НПА, проекту НПА, що містить корупціогенні фактори, під час оцінювання виявлених корупціогенних факторів. З цієї точки зору, всі НПА поділяються на чотири групи (залежно від загрози породження корупціогенного фактора, починаючи із найменшої): 1) Закони України; НПА; 2) Президента України; 3) КМУ; 4) інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вважаємо досить дивним зазначене правило щодо загрози породження корупціогенного фактора, адже, на

нашу думку, така загроза в законах України є набагато більшою за НПА інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а не навпаки.

Так, за даними Звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році [19], під час проведення антикорупційної експертизи 4,6 тис. проектів НПА Мін'юстом найчастіше виявлялися недоліки техніко-юридичного характеру, віднесені до корупціогенних факторів. Окрім того, у низці проектів НПА були виявлені положення, що мали ознаки такого корупціогенного фактору, як неналежне визначення функцій, прав, обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування (дискреція), наслідками якого можуть стати невинуватене встановлення чи надмірне розширення дискреційних повноважень, створення умов для виникнення конфлікту інтересів та можливостей для зловживання наданими повноваженнями.

У рамках реєстрації НПА передбачено також проведення правової експертизи на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [20], постанови КМУ «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»» [21]. Відповідно до «Методичних рекомендацій щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів (їх проектів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод» [22], експертиза проводиться в два етапи: а) на першому етапі перевіряється, чи стосується предмет регулювання нормативного акта (його проекту) прав і свобод, гарантованих Конвенцією (перевірка на належність); б) на другому – перевіряється власне НПА (його проект), предмет регулювання якого стосується прав і свобод, гарантованих Конвенцією, на відповідність положенням Конвенції та практиці Суду (перевірка на відповідність).

Як слушно зазначають деякі вчені, здійснення експертизи проектів НПА, а також чинного законодавства на відповідність Конвенції та практиці Європейського суду, є насправді дієвим та ефективним засобом уникнення констатації Європейським судом порушення Україною прав людини та основоположних свобод, гарантованих Конвенцією, що на практиці є виконанням Україною своїх зобов'язань перед громадянами України та світовою спільнотою [23, с. 50]. Як свідчить практика ЄСПЛ, у багатьох випадках порушення Конвенції спричинено саме недосконалістю чинного законодавства чи навіть взагалі його відсутністю («Полтарацький проти України» [24], «Сокур проти України» [25], «Волохи проти України» [26], «Свято-Михайлівська парафія проти України» [27] та ін.). Однак, експертиза проектів НПА не обмежується виключно їх перевіркою на відповідність рішенням Європейського суду щодо України. Важливим інструментом при проведенні експертизи є використання практики Європейського суду щодо інших держав – Учасниць Конвенції в основних сферах правовідносин, що дає можливість охопити практично все національне правове поле [23, с. 47-48].

Процеси демократизації вітчизняної правової системи нерозривно пов'язані із участю громадськості в нормотворчій діяльності, зокрема, відповідно до Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [28], така експертиза є складовою механізмом демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади. Пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної експертизи (далі – експертні пропозиції), мають враховуватися органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності. Так, орган виконавчої влади після надходження експертних пропозицій: 1) розміщує їх у тижневий термін на власному веб-сайті; 2) розглядає їх на

найближчому засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу; 3) розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію; 4) подає в десятиденний термін інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, із одночасним розміщенням відповідної інформації в засобах масової інформації та/або на власному веб-сайті; 5) надсилає їх у письмовій та електронній формі Секретаріату КМУ для розміщення на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада».

Законом «Про запобігання корупції» [16] передбачено, що за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних НПА та проектів НПА (ч.7 ст.55). Результати такої експертизи підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у цій сфері (ч.8 ст.55). Вважаємо, що ці положення закону, який ще не набув чинності, потребують закріплення на підзаконному рівні.

Постановою КМУ «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів» (п.2) встановлено, що така експертиза проводиться громадськими організаціями, фізичними та юридичними особами в рамках публічного громадського обговорення проектів НПА, відповідно до Порядку проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Обов'язкове проведення консультацій із громадськістю у формі публічного обговорення передбачено щодо проектів НПА, які мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; проектів регуляторних актів.

Типовим положенням про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Київ та м. Севастополь державній адміністрації п.п.4 п.4 передбачено, що рада проводить, відповідно до законодавства, громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів НПА. Отже, суб'єктом проведення зазначених експертиз може бути також і громадська рада.

Крім розглянутих різновидів експертиз, можливе також проведення правової експертизи НПА в суді у справах щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Зокрема, відповідно до п.1 ч.1 ст.2 КАСУ, адміністративні суди мають перевіряти, чи прийняті НПА на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією України та законами України. Тож у випадку неможливості проведення суддею оцінки обставин справи через брак спеціальних навичок та вмінь повинен залучатися спеціаліст – експерт, який надає суду свій висновок із конкретно поставлених питань, що є самостійним доказом у справі [1, с. 177].

Розглядаючи правову експертизу НПА як одну із гарантій забезпечення законності в державному управлінні, не можливо оминати деякі проблемні питання врегулювання зазначених процесів. Існуюча адміністративна відповідальність лише за неподання або несвоєчасне подання НПА на державну реєстрацію в Мін'юст (ст.188-41 КУпАП України) не охоплює таку неналежну поведінку суб'єктів владних повноважень, як невиконання або неналежне виконання вимог закону щодо проведення інших видів правової експертизи.

Погоджуючись із тезою про необхідність чіткого відмежування експертизи як інституту від експертизи як дослідження [29, с. 60], вважаємо, що за суб'єктами проведення та стадіями нормотворчого провадження правова експертиза НПА як засіб забезпечення їх законності може бути відомчою, надвідомчою, громадською та судовою. У той же час, враховуючи велику розгалуженість нормативного врегулювання експертних досліджень НПА, вважаємо за доцільне уніфікувати їх на рівні Закону «Про нормативно-правові акти». Це не лише сприятиме унормуванню відносин у досліджуваній сфері, а й слугуватиме додатковою гарантією законності НПА.

ЛІТЕРАТУРА

1. Калмикова Я.С. Докази та доказування в адміністративному судочинстві : [монографія] / Я.С. Калмикова ; за заг. ред. к.ю.н., доц., О.Б. Червякової. – Х. : «ФАКТОР», 2014. – 280 с.
2. Юлдашев О.Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні : [монографія] / О.Х. Юлдашев. – К. : МАУП, 2005. – 336 с.
3. За даними Міністерства юстиції України : Лист від 15.09.2014 р. Б-16941/10.1 за результатами розгляду звернення щодо державної реєстрації нормативно-правових актів.
4. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації : постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – С. 13. – Ст. 3068.
5. Про затвердження форми висновку юридичної служби міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів, місцевих державних адміністрацій за результатами проведення юридичної експертизи проекту нормативно-правового акта : Наказ Міністерства юстиції України 06.07.2011 № 1805/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 53. – С. 154. – Ст. 2122.
6. Про порядок проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи нормативно-правових актів : постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 61 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 9. – С. 51. – Ст. 343.
7. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – С. 65. – Ст. 3071.
8. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 03.10.1992 № 493/92 // Збірник указів Президента від 31.12.1992 р. – № 4.
9. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>.
10. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 15. – С. 312. – Ст. 799.
11. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів : Рекомендації Міністерства юстиції України від 21.11.2000 №41 [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00>.

12. Про проведення гендерно-правової експертизи : постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2006 р. № 504 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 15. – С. 124. – Ст. 1113.
13. Деякі питання проведення гендерно-правової експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 12 травня 2006 року № 42/5 [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v42_5323-06.
14. Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 10. – С. 52. – Ст. 506.
15. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – С. 9. – Ст. 1764.
16. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2474.
17. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 05.08.2013 № 1608/5 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 60. – С. 419. – Ст. 2182.
18. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 № 1380/5 [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>.
19. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році : Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>
20. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV // Офіційний вісник України. – 2006. – № 12. – С. 16. – Ст. 792.
21. Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» : постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року № 784 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 22. – С. 138. – Ст. 1655.
22. Методичні рекомендації щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів (їх проектів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод : Міністерство юстиції України, Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини Ю.С.Зайцев від 15.08.2006 [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0003323-06>.
23. Коваль І. Експертиза нормативно-правових актів та їх проектів на відповідність конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини / І. Коваль // Право України. – 2009. – № 1. – С. 47-50.
24. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Полтарацький проти України» [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_838.
25. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Сокур проти України» [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/980_351.
26. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Волохи проти України» [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974_138.

27. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Свято-Михайлівська парафія проти України» [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_254.
28. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – С. 100. – Ст. 2889.
29. Юрчишин В.Д. Поняття та ознаки правової експертизи проектів нормативно-правових актів / В.Д. Юрчишин // Держава і право. – 2001. – Вип. 51. – С. 57-63.

REFERENCE

1. Kalmykova J.S. Evidence and proof in administrative proceedings : [monograph] / J.S. Kalmykova ; by the Society. ed. Ph.D., Assoc., O.B. Chervyakova. – Kharkov : "Factor", 2014. – 280 p.
2. Yuldashev O.H. The problems of regulatory policy in Ukraine : [monograph] / A.H. Yuldashev // К : AIDP, 2005. – 336 p.
3. According to the Ministry of Justice of Ukraine // Letter from 15/09/2014. B-16941 / 10.1 for the consideration of appeals for state registration of regulatory legal acts.
4. On approval of the General Regulation of the legal service of the ministry, the other executive body of state enterprises, institutions and organizations : Cabinet of Ministers of Ukraine of 26 November 2008 p. № 1040 // Official Bulletin of Ukraine. – 2008. – № 93. – P. 13. – Art. 3068.
5. Report on the approved legal service ministries, other central executive authorities and its regional bodies, local administrations the results of the legal review of draft legal acts : Order of the Ministry of Justice of Ukraine 06.07.2011 № 1805/5 // Official Bulletin of Ukraine . – 2011. – № 53. – P. 154. – Art. 2122.
6. The order of the executive government antidiscrimination expertise of legal acts : Cabinet of Ministers of Ukraine of 30.01.2013 № 61 // Official Bulletin of Ukraine. – 2013. – № 9. – P. 51. – Art. 343.
7. On the Prevention and Combating Discrimination in Ukraine, Law of Ukraine of 06.09.2012 № 5207-VI // Official Bulletin of Ukraine. – 2012. – № 76. – P. 65. – Art. 3071.
8. On state registration of regulatory legal acts of ministries and other executive bodies : Order of the President of Ukraine of 03.10.1992 № 493/92 // Compilation of Presidential Decree of 31.12.1992. – № 4.
9. On approval of state registration of regulatory legal acts of ministries and other executive bodies : Cabinet of Ministers of Ukraine of 28.12.1992 № 731 [Electronic resource]. – 2014. – Access mode : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>.
10. On improving the state registration of regulatory legal acts of the Ministry of Justice of Ukraine and the cancellation of the decision on the state registration of legal acts : Order of the Ministry of Justice of Ukraine on 12.04.2005 p. № 34/5 // Official Bulletin of Ukraine. – 2005. – № 15. – P. 312. – Art. 799.
11. Guidelines for conducting a legal review of draft legal acts : Recommendations of the Ministry of Justice of Ukraine from 21.11.2000 № 41 [Electronic resource]. – 2014. – Access mode : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00>.
12. On the Gender-related expertise : Cabinet of Ministers of Ukraine of 12 April 2006 p. № 504 // Official Bulletin of Ukraine. – 2006. – № 15. – P. 124. – Art. 1113.

13. Some of the issue of gender-related expertise : Order of the Ministry of Justice of Ukraine on May 12, 2006 № 42/5 [Electronic resource]. – 2014. – Access mode : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v42_5323-06.
14. United Nations Convention against Corruption on 31.10.2003 // Official Bulletin of Ukraine. – 2010. – № 10. – P. 52. – Art. 506.
15. On the Prevention and Combating of Corruption : The Law of Ukraine of 07.04.2011 № 3206-VI // Official Bulletin of Ukraine. – 2011. – № 44. – P. 9. – Art. 1764.
16. Prevention of Corruption : The Law of Ukraine of 14.10.2014 № 1700-VII // Official Bulletin of Ukraine. – 2014. – № 87. – Art. 2474.
17. Some questions for anti-corruption expertise : Order of the Ministry of Justice of Ukraine from 05.08.2013 № 1608/5 // Official Bulletin of Ukraine. – 2013. – № 60. – P. 419. – Art. 2182.
18. On approval of the Methodology for anti-corruption expertise : Order of the Ministry of Justice of Ukraine from 23.06.2010 № 1380/5 [Electronic resource]. – 2014. – Access mode : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>.
19. Report on the results of the measures to prevent and combat corruption in 2013 : Ministry of Justice of Ukraine [Electronic resource]. – 2014. – Access mode : <http://www.minjust.gov.ua>
20. On the implementation of decisions and application of European Court of Human Rights : The Law of Ukraine on February 23, 2006 № 3477-IV // Official Bulletin of Ukraine. – 2006. – № 12. – P. 16. – Art. 792.
21. On measures for implementation of the Law of Ukraine "On the implementation of decisions and the application of the European Court of Human Rights" : Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of May 31, 2006 № 784 // Official Bulletin of Ukraine. – 2006. – № 22. – P. 138. – Art. 1655.
22. Guidelines for the implementation expertise of legal acts (their projects) for compliance with the European Convention on Human Rights, Ministry of Justice of Ukraine, Government Agent before the European Court of Human Rights Yu. Ye. Zaytsev on 15.08.2006 [Electronic resource]. – 2014. – Access mode : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0003323-06>.
23. Smith J. Examination of legal acts and draft for compliance with the European Convention on Human Rights and the European Court of Human Rights / J. Smith // Right Ukraine. – 2009. – №1. – P. 47-50.
24. Decision of the European Court of Human Rights in the case "against Ukraine Poltaratsky" [Electronic resource]. – 2014. – Access mode : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_838.
25. Decision of the European Court of Human Rights in the case "against Ukraine Sokurov" [Electronic resource]. – 2014. – Access mode : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/980_351.
26. Decision of the European Court of Human Rights in the case "against Ukraine Volokhy" [Electronic resource]. – 2014. – Access mode : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974_138.
27. Decision of the European Court of Human Rights in the case of "St. Michael Parish against Ukraine" [Electronic resource]. – 2014. – Access mode : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_254.
28. The order to facilitate the public examination of executive bodies : Cabinet of Ministers of Ukraine of 05.11.2008 № 976 // Official Bulletin of Ukraine. – 2008. – № 86. – P. 100. – Art. 2889.

29. Yurchushun V.D. concept and features of the legal expertise of draft legal acts / V.D. Yurchushun // State and Law. – Issue 51. – P. 57-63.

УДК 341.41: 342.9: 658.114.8: 343.139

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПРИНЦИПИ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПРАВ
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ
У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Зубов О.С., здобувач

*Запорізький національний університет,
вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна*

У науковій публікації досліджуються правові засади та принципи судового розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері підприємницької діяльності. Здійснюється класифікація законів та підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють цю сферу суспільних відносин. Аналізуються загальні та спеціальні принципи судового розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері підприємницької діяльності. Визначаються проблеми правової регламентації судового розгляду справ зазначеної категорії та формулюються пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства та юридичної практики.

Ключові слова: правові засади, принципи, підприємницька діяльність, суб'єкти господарювання, правопорушення, провадження, розгляд, суд, судочинство.

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРИНЦИПЫ СУДЕБНОГО РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СФЕРЕ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Зубов А.С.

Запорожский национальный университет, ул. Жуковского, 66, г. Запорожье, Украина

В научной публикации исследуются правовые основы и принципы судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях в сфере предпринимательской деятельности. Осуществляется классификация законов и подзаконных нормативно-правовых актов, которые регулируют данную сферу общественных отношений. Анализируются общие и специальные принципы судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях в сфере предпринимательской деятельности. Определяются проблемы правовой регламентации судебного рассмотрения дел указанной категории и формулируются предложения относительно усовершенствования действующего законодательства и юридической практики.

Ключевые слова: правовые основы, принципы, предпринимательская деятельность, субъекты хозяйствования, правонарушение, производство, рассмотрение, суд, судопроизводство.

**THE LEGAL BASES AND PRINCIPLES OF THE JUDICIAL REVIEW
OF ADMINISTRATIVE OFFENCES IN THE FIELD OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITY**

Zubov O.S.

Zaporizhzhya national university, Zhukovsky str., 66, Zaporizhzhya, Ukraine

The scientific article studies the legal bases and principles of the judicial review of administrative offences in the field of entrepreneurial activity.

Administrative offences in the field of entrepreneurial activity harm the processes of economical and social development of Ukrainian state system, obstruct the dynamic development of social relation. That's why the effective and high-quality judicial review of administrative offences in the field of entrepreneurial activity is one of the important factors of achieving the efficiency of administrative responsibility and formation of the competitive and developed economy of Ukraine.

The subject studying actuality is caused by quite a big amount of cases of the category, that are reviewed in courts, and by the necessity of improving the acting national legislation and the legal practice in the