

Г. В. Рибікова, старш. викладач

### МІСЦЕ ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В ПРОЦЕСІ ПРАВОТВОРЧОСТІ

Юридичний інститут «Інститут повітряного і космічного права» НАУ

*У даній статті досліджуються деякі теоретичні та практичні питання проведення правової експертизи нормативно-правових актів на різних стадіях процесу правотворчості.*

Ще в 1974 р. відомий юрист І. Л. Брауде звернув увагу на те, що «підготовка нормативного акта вимагає вдумливого з'ясування його місця у великій та складній системі нормативних актів, встановлення їх правильного співвідношення та розмежування» [2, с. 25].

Фахівець Міністерства юстиції України О. В. Майстренко зазначає, що характерною особливістю сучасної системи українського законодавства є те, що суперечності між нормативно-правовими актами властиві всім її ланкам. Серед причин він виділяє порушення процедури прийняття нормативно-правових актів, вторгнення суб'єкта правотворчості в сферу компетенції інших суб'єктів, ігнорування правил законодавчої техніки тощо [5].

Вважаємо, що набагато простіше попередити виникнення суперечностей ніж потім забезпечувати усунення вже існуючих на етапі правозастосування.

Як цілком слушно зазначає А. Заєць шляхом проведення обов'язкової правової експертизи проектів нормативно-правових актів Міністерство юстиції запобігає прийняттю незаконних правових норм [4, с. 20–36].

Проведення правової експертизи нормативно-правових актів є одним із заходів, спрямованих на вдосконалення системи нормативно-правових актів у державі.

Актуальність питань, присвячених правовій експертизі нормативно-правових актів, останніми роками зростає. Захищаються кандидатські дисертації, у яких розвиваються положення про правову експертизу як в Україні, так і в Росії, а в багатьох наукових дослідженнях правову експертизу виділяють як необхідну складову процесу правотворчості.

Останнім часом було прийнято нормативно-правові акти, які регулюють питання правової експертизи, зокрема, постанови Кабінету Міністрів України № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. [4], де окремою главою передбачена правова експертиза нормативно-правових актів та «Про проведення гендерно-правової експертизи», де запроваджено проведення гендерно-правової експертизи як складової частини правової експертизи [7].

Певні нормативно-правові акти, що мають врегулювати процедуру проведення правової експертизи, перебувають в стадії розробки. У різних редакціях проекту закону України «Про нормативно-правові акти» окремі статті регулюють порядок проведення правової експертизи.

Тому питання щодо місця правової експертизи нормативно-правових актів у процесі правотворчості є досить актуальним на сьогодні. Для його розкриття потрібно проаналізувати роль правової експертизи на кожному етапі правотворчої діяльності.

У теорії процесу правотворчості поділяють на декілька стадій. Стадію правотворчості можна визначити як самостійний етап, організаційно відокремлений комплекс тісно пов'язаних між собою процедурних дій з формування державної волі щодо створення певного нормативно-правового акта.

У науковій літературі розроблена класифікація стадій правотворчості. Вчені І. Л. Дюрягін та А. С. Піголкін виокремлюють стадії двох основних етапів правотворчості. Перший етапом вони називають попереднє формування державної волі, що зовнішньо виражається у складанні проекту норматив-

но-правового акта. Тут можна виділити декілька самостійних етапів: прийняття рішення про розробку проекту акта, підготовка проекту, його обговорення, узгодження та доопрацювання [3, с. 157].

На цьому етапі правотворчого процесу важливе місце займають наукове прогнозування і планування системи нормативно-правових актів, яке містить вивчення сьогоденних і перспективних потреб суспільства, прогнозування наслідків прийняття тих чи інших нормативно-правових актів. Усе це має здійснюватись на базі глибоких наукових досліджень, які мають стати обов'язковим елементом, умовою розробки відповідних нормативно-правових актів. Доцільно також складати плани підготовки окремих нормативно-правових актів, які б передбачали весь комплекс прогностичних, дослідницьких, експертних, організаційних та інших заходів по їх розробці. Експертна оцінка повинна проводитись щодо первинної ідеї правотворчої ініціативи. Відсутність належної експертизи на етапі формування мети та концепції майбутнього закону, визначення кола осіб, на які він буде поширюватися, призводить до недоліків у плануванні законопроектної роботи, та впливає на якість прийнятого акта.

Тобто в процесі експертизи необхідно дати оцінку відповідності нормативно-правового акта реальній необхідності у регулюванні зазначених в ньому відносин. Експертиза має відповісти на питання: права яких суб'єктів правовідносин обмежуються, та в якому обсязі, а яких суб'єктів реалізуються найкращим чином, які нормативно-правові акти потребують змін.

Аналіз негативних змін у правовому статусі деяких суб'єктів права, на нашу думку, має бути невід'ємною частиною експертизи.

Складанню проекту нормативно-правового акта в деяких випадках передують створення концепції. Концепція має чітко відображати основну ідею акта, його задум, шляхи, методи, засоби та механізми організаційно-законодавчого розв'язання певної суспільної проблеми. Вона має містити основні концептуальні положення проекту загалом та його складових частин, обов'язково має бути визначеним місце нормативно-правового акта в ієрархії нормативно-правових актів. У кон-

цепції має бути сформована структура проекту, розміщення змістовного матеріалу по розділах і главах. На наш погляд, необхідною є правова експертиза концепцій найбільш суспільно важливих нормативно-правових актів з урахуванням особливостей її об'єкта.

Так, параграф 61 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. визначає, що проект постанови Кабінету Міністрів, а також проект розпорядження Кабінету Міністрів про схвалення концепції, стратегії, основних напрямів реалізації державної політики, іншого програмного документа концептуального характеру, концепції державної цільової програми та закону головний розробник подає Мін'юсту для проведення правової експертизи [6].

Написання тексту проекту нормативно-правового акта має завершуватись його правовою експертизою.

Так, наприклад, відповідно до п.п. 4 п. 4 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2006 р., Мін'юст України відповідно до покладених на нього завдань здійснює правову експертизу (готує висновки) щодо відповідності Конституції та законам України, вимогам нормопроектувальної техніки проектів законів, інших актів законодавства, що подаються на розгляд Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим [8].

Поряд із текстом основного нормативно-правового акта потрібно передбачити розробку пакета необхідних для його дії нормативно-правових актів та змін до чинних нормативно-правових актів з залученням органів відповідної компетенції, а також необхідних супровідних документів. Цей етап мають завершувати обговорення, доопрацювання з урахуванням висновків експертизи та узгодження проекту робочою групою з залученням фахівців-експертів. Пропозиції та зауваження узагальнюються і відповідно до них редагується проект.

Правовідносини з розроблення попереднього тексту проекту нормативно-правового акта на цьому етапі закінчуються, але виника-

ють пові, пов'язані з розглядом проекту в офіційному порядку та прийняттям нормативно-правового акта.

Вчені І. Л. Дюрягін та А. С. Піголкін другим етапом процесу правотворчості називають офіційне втілення державної волі в нормі права, тобто видання нормативно-правового акта. На цьому етапі правотворчого процесу вирішальне значення має діяльність самого правотворчого органа. Стадіями цього етапу є внесення проекту на обговорення правотворчого органа, безпосереднє обговорення проекту, прийняття нормативного акта та його опублікування [3, с. 157].

Під час розгляду проекту нормативно-правового акта в тому органі, що уповноважений його прийняти за ініціативою суб'єкта прийняття нормативно-правового акта він може бути направлений на правову експертизу, в деяких випадках це є обов'язковим.

Наприклад, відповідно до ст. 98 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Постановою Верховної Ради України 16 березня 2006 р. за дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків – Першого заступника, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені. Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза та редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому.

Після прийняття та підписання, для деяких нормативно-правових актів обов'язковою є їх реєстрація.

Значною мірою впорядкованості підзаконних нормативно-правових актів сприяло видання Указу Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493/92 «Про державну

реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», у розвиток якого Кабінет Міністрів прийняв постанову «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28 грудня 1992 р. № 731. Визначений Указом Президента та постановою Кабінету Міністрів порядок реєстрації поширюється не на всі підзаконні нормативно-правові акти, а лише, по-перше, на акти центральних та місцевих органів виконавчої влади (включаючи акти структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій) і органів господарського управління та контролю, а по-друге, на ті з них, що зачіпають права, свободи та законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер.

Схожі правила є в законі Республіки Казахстан «Про нормативно-правові акти» від 24 березня 1998 р. № 213-1, в якому запроваджена юридична експертиза актів, що мають загальнообов'язкове значення, зачіпають права і свободи громадян та регулюють підприємницьку діяльність. Також у постанові уряду республіки Молдова «Про порядок проведення юридичної експертизи і державну реєстрацію відомчих нормативних актів» від 28 листопада 1997 р. запроваджена державна реєстрація відомчих нормативних актів, які зачіпають права і законні інтереси громадян, або носять міжвідомчий характер, за винятком актів, що містять державну таємницю.

На стадії реєстрації нормативно-правового акта проведення правової експертизи є обов'язковим.

На сьогодні обговорюється питання щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів. У 2006 р. був розроблений законопроект «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення», схвалений на засіданні Уряду 20 грудня 2006 р., в якому пропонувалося внести до цього Кодексу нову статтю, яка передбачає відповідальність за неподання посадовими особами на державну реєстрацію нормативно-правових актів, надіслання до виконання незареєстрованих нормативно-правових актів та нормативно-правових актів, не доведених до відома

населення в установленому порядку, а також надіслання до виконання листів, телеграм тощо, які встановлюють правові норми.

Залежно від стадії правотворчості, вчені Ю. М. Грошовий та В. Я. Тацій виділяють попередню, проміжну і остаточну експертизи [1, с. 34].

На нашу думку, потрібно уточнити, на якій стадії процесу правотворчості проводиться кожна з наведених видів експертиз.

На наш погляд, слід вважати попередньою експертизою експертизу ідеї або концепції правового регулювання майбутнього нормативно-правового акта, особливо це стосується законів. Проміжна експертиза – це експертиза проекту нормативно-правового акта, яка має бути обов'язковою щодо кожного нормативно-правового акта. Дискусійним залишається питання щодо визначення етапу проведення остаточної експертизи нормативно-правового акта. Пропонуємо вважати остаточною експертизу, яка проводиться після врахування усіх зауважень до нормативно-правового акта та припинення дискусій щодо нього, перед підписанням його уповноваженою посадовою особою.

Актуальним є питання стосовно контрольної або «вторинної» експертизи чинного нормативно-правового акта за висновками його практичної реалізації за певний період. Такий вид експертизи, на нашу думку, має включатися до планів правотворчої діяльності. Вона може бути частиною системи постійного аналізу стану нормативно-правових актів та сприяти усуненню можливих колізій.

Питання контрольної або «вторинної» експертизи чинного нормативно-правового акта за результатами його практичної реалізації за певний період ще потребує детальної розробки. Стосовно законів вона повинна включатися до планів законотворчої діяльності. Така експертиза може бути частиною постійного моніторингу стану законодавства. Про актуальність такої системи неодноразово наголошувалось вченими. Водночас така система сприяє уникненню колізій в законодавстві, коли існує велика кількість фактично не чинних, але формально не скасованих норм.

Певні норми з цього приводу передбачені наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку скасування рішення

про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру» від 31.07.2000 р. № 32/5 [9]. Скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта здійснюється реєструючим органом, якщо у ході перегляду цього акта буде встановлено його невідповідність чинному законодавству України.

Узагальнюючи вищенаведене, можна зробити висновок, що правова експертиза на деяких стадіях правотворчого процесу є або має бути обов'язковою, на деяких стадіях питання про її проведення має диспозитивний характер, на розсуд компетентного суб'єкта правотворчості. Правова експертиза нормативно-правового акта повинна проводитися на першому етапі при підготовці проекту нормативно-правового акта, на другому – коли суб'єкт правотворчості прийме таке рішення. Для деяких видів нормативно-правових актів правова експертиза проводиться в процесі їх державної реєстрації. Більше того, ми дотримуємося тієї точки зору, що перелік випадків проведення правової експертизи не повинен вичерпуватися прийняттям нормативно-правового акта. Пропонуємо ввести правову експертизу вже чинного нормативно-правового акта на підставі матеріалів про його практичне застосування. Аналіз практики дасть змогу визначити ефективність нормативно-правового акта, виявити прогалини в правовому регулюванні, юридичні колізії, які не помітили раніше та відповісти на запитання – чи досягнута мета правового регулювання. Висновок такої експертизи може бути підставою для можливого внесення суб'єктом правотворчості змін до нормативно-правового акта.

### Література

1. *Актуальні проблеми законодавчого процесу в Україні: Матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, травень 1996 р.* / Ю. М. Грошовий, В. Я. Тацій. – К.: Ін-т законодавства Верховної ради України, 1996. – С. 34.
2. *Брауде И. Л.* Очерки законодательной техники. – М., 1958. – С. 25.
3. *Дюрягин И. Л., Пиголкин А. С.* Правотворчество в советском государстве. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 157.
4. *Заєць А. П.* Роль Міністерства юстиції України у законотворчій діяльності // Бюле-

тень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 1. – С. 20–36.

5. *Майстренко О. В.* Попередження колізій в сфері нормотворення як один із напрямів діяльності Міністерства юстиції України // [www.minjust.gov.ua](http://www.minjust.gov.ua)

6. *Урядовий кур'єр.* – 2007. – № 138. – серп.

**А. В. Рыбикова**

Место правовой экспертизы нормативно-правовых актов в процессе правотворчества.

В данной статье исследуются отдельные теоретические и практические вопросы проведения правовой экспертизы нормативно-правовых актов на разных стадиях процесса правотворчества.

7. *Урядовий кур'єр.* – 2006. – № 79. – квіт.

8. *Урядовий кур'єр.* – 2006. – № 220. – листопад.

9. *Офіційний вісник України.* – 2000. – № 31. – Ст. 1336.

10. *Урядовий кур'єр.* – 1992. – С. 42–43.

11. *Офіційний вісник України.* – 1998. – № 42. – Ст. 1551.