

ПРАВОВА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ ТА НАУКОВА ДОКТРИНА

Стаття присвячена дослідженню сучасних наукових поглядів на проблему правової експертизи нормативно-правових актів. Автор в своєму дослідженні визначає основні підходи до розуміння місця і значення правової експертизи нормативно-правових актів.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, експертиза, правова експертиза, правотворчість, правовий моніторинг

Україна – це правова, демократична держава з євроінтеграційним ухилом. Євроінтеграційні прагнення України стали невід’ємними реаліями політичного сьогодення, відповідно питання вдосконалення правової бази набувають нового наукового та практичного значення.

Однією з форм вдосконалення законодавства можна вважати правову експертизу нормативно-правових актів.

Дослідження розвитку наукових поглядів на теоретичну конструкцію правової експертизи нормативно-правових актів дозволяє з’ясувати зміст даного правового феномену та вдосконалити правове регулювання.

Варто відмітити, що розвиток теоретичних підходів до розуміння правової експертизи нормативно-правових актів можна прослідкувати в працях представників юридичної науки, які досліджували зазначену тематику в законодавчості, нормотворчості, юридичній техніці тощо.

Поступово в юридичній літературі формується позиція, що проведення експертизи проектів нормативно-правових актів визначається як необхідна складова підвищення якості нормопроектної діяльності, а тому розробляються методичні матеріали, запроваджуються організаційні заходи щодо проведення експертиз проектів [20, с. 145–151].

Науково значущі питання, пов’язані із правовою експертизою частково розглядалися у працях вітчизняних та зарубіжних вчених, а саме: І. Л. Брауде, Робер К. Бержерона, А. Г. Гузнова, В. В. Долежана, Т. О. Дідича, І. О. Закірова, О. М. Костенка, В. Ф. Погорілка, С. В. Поленіної, А. О. Селіванова, О. В. Селезнєвої, В. Ю. Рагозіна, О. О. Разуваєва, Ю. С. Шемшученка та ін.

Загалом, на нашу думку, можна виокремити наступні підходи щодо місця і ролі правової експертизи нормативно-правових актів в процесі правотворчості та правозастосування.

У відповідності до першого підходу вчені акцентують увагу на необхідності та доцільності проведення експертизи нормативно-правових актів, мова йде не тільки про правову експертизу, але й про гендерну, фінансову, екологічну, лінгвістичну та інші види експертиз.

Наприклад, про необхідність проведення експертизи на стадії правотворчості зазначає Лозинська І. В. [14, с. 45].

Сирих В. М. вважає, що підготовлений проект має спрямовуватися на експертизу кваліфікованим фахівцям, які не приймали участі в його підготовці. Отримані зауваження і пропозиції експертів враховуються розробниками проекту нормативного акту в міру необхідності. Погоджений і схвалений розробниками проект вноситься на розгляд правотворчого органу. [25, с. 177].

Другий підхід щодо місця і ролі правової експертизи нормативно-правових актів в процесі правотворчості та правозастосування полягає у акцентуванні уваги саме на доцільності наукової експертизи нормативно-правових актів. Дану позицію підтримують такі вчені, як Кириченко В. М., Куракін О. М., Халфіна Р. О.

Так, особливе значення, на думку Кириченка В. М. та Куракіна О. М., має наукова експертиза законопроекту, тобто діяльність компетентних органів, установ, спеціалізованих експертних організацій, груп або окремих експертів щодо дослідження й оцінки наукового рівня, юридичних якостей проекту закону, його відповідності встановленим вимогам [12,

с. 109].

Халфіна Р. О. підтримує позицію щодо необхідності наукового експертного забезпечення правотворчої роботи. Мова йде про експертизу, коли до складу суб'єктів правотворчості залучаються науковці-експерти, що здійснюють експертну роботу поточної розробки проекту нормативно-правового акту, яке має до рідше значення [16, с. 20].

Погорелова З. О. наголошує на необхідності проведення наукової експертизи як одного із важливих етапів підготовки законопроекту до передачі його на розгляд парламенту. З метою надання пріоритетного значення урядовим законопроектам, автор пропонує вченим створити постійний механізм здійснення попередньої наукової експертизи законопроектів з боку уряду. Також вона обґрунтовує потребу у законодавчому закріпленні за урядом експертизи всіх законопроектів, що подаються народними депутатами України, передбачивши, що всі вони подаються на розгляд Верховної Ради України тільки за наявності результатів експертизи Кабінету Міністрів України і відповідного висновку парламентського комітету [19, с. 10–11].

Представники третього підходу не застосовують поняття «правова експертиза», замість нього використовують поняття «рецензування» або взагалі не застосовують будь-який термін до такого виду діяльності.

Так, М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко, Скакун О. Ф. розглядають як форми обговорення проекту нормативного акта експертне рецензування проекту відомими науково-дослідними та навчальними установами, одержання відзивів і висновків міжнародних незалежних експертів [8, с. 277; 23, с. 293].

А. С. Піголкін звертає увагу на те, що сам нормопроектувальник має надіслати проект для отримання висновків до всіх зацікавлених установ і лише після врахування всіх отриманих зауважень направляє його до правотворчого органу. Окрім того, необхідно запровадити «спеціалізований контроль спеціально створеною юридичною комісією» [18, с. 62–65].

М. І. Абдуллаєв та С. О. Комаров, в свою чергу, не називають правовою експертизою процес погодження проекту нормативно-правового акту, змістом якого є отримання відповідної візи або пропозицій з удосконалення проекту зі сторони зацікавлених установ, що безпосередньо не беруть участі у розробці проекту [1, с. 303].

До четвертого підходу можна віднести праці вчених, які серед стадій правотворчості взагалі не згадують про експертизу чи будь-які перевірки проекту нормативно-правового акта [11; 26, с. 574–575].

П'ятий підхід полягає у застосуванні терміну «правова експертиза» до однієї із стадій правотворчості. В межах цього підходу відбувається дискусія з приводу визначення терміну «правова експертиза», ролі її місця в процесі правотворчості.

Так, Степанян В. В. розглядає правову експертизу нормативно-правових актів як засіб удосконалення правотворчої роботи в контексті явища правотворення [24, с. 164–184]. Надеєв Р. К. пропонує визначити правову експертизу як спеціальне дослідження, яке проводиться для оцінки відповідності законопроекту Конституції, його сумісності із чинним законодавством та міжнародними договорами, що належним чином ратифіковані, та встановлення рівня якості законопроекту з точки зору застосування правил законодавчої техніки [15, с. 34].

Ейсман А. А. під правовою експертизою розуміє засіб створення доказової бази щодо правильності або неправильності тих або інших положень (тверджень) [28, с. 65]. В свою чергу Захарова В. І. визначає правову експертизу як механізм контролю, з одного боку, інструмент, що перешкоджає прийняттю некоректних, некомпетентних рішень, з іншого боку [10, с. 7]. Васильєв М. А. звужує поняття правової експертизи до функції апарату представницького органу, змістом якої є використання юридичних знань в роботі з проектами юридичних документів з метою недопущення суперечностей його положень [5, с. 7].

В свою чергу Ралдугін Н. В. вважає, що правова експертиза – це проведення спеціалістом (групою спеціалістів або спеціальним закладом) дослідження конкретного предмета із використанням професійних знань у відповідній галузі, що завершується оформленням висновку, який містить результати такого дослідження та відповіді на поставлені питання [21, с. 6].

Бутенко О. В. визначає правову експертизу юридичних документів як самостійний етап правотворчого процесу, змістом якого є оцінювання уповноваженими суб'єктами проекту юридичного документа щодо ймовірності ефективного впливу його правових норм на суспільні правовідносини та досягнення відповідного соціального правового ефекту у випадку

його прийняття [4, с. 8].

Червонюк В. І. виділяє правову експертизу законопроекту як окремий етап на стадії обговорення, змістом якого є залучення відповідного фахівця або фахівців для роботи над проектом з метою його остаточного корегування та підготовки остаточної редакції [27, с. 386].

Суттєвий внесок до розуміння правової експертизи нормативно-правових актів зробив Литвин В. М., який правову експертизу проекту закону характеризує як об'єктивне і повне дослідження поданого на розгляд експертів законопроекту відповідно до предмета експертизи, виходячи із загальносуспільних та загальнодержавних інтересів, засад побудови правової системи; відповідності конституційному обов'язку держави щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини. В словникові окремо визначається наукова правова експертиза закону, що являє собою окремий вид експертизи [9, с. 94–98].

В юридичній літературі проведення експертизи проектів нормативно-правових актів з часом визначається як необхідна умова підвищення якості правотворчої діяльності, розробляються методичні матеріали та на теоретичному рівні запроваджуються організаційні заходи щодо проведення експертиз проектів [22, с. 145–151].

Олійник А. С., Селіванов А. звертають увагу на науковому забезпеченні правотворчої роботи, до складу якої відносять і проведення експертизи нормативно-правових актів [17, с. 28–53; 22, с. 35].

Якщо узагальнити позиції вчених можна дійти висновку, що вони займають дві основні позиції: правова експертиза є або самостійною стадією процесу правотворчості, або окремим етапом однієї із стадій.

У шостому підході відображена тенденція у висвітленні правової експертизи як складової частини правового моніторингу правотворчості та правозастосування [3; 7; 29, с. 265–270; 13, с. 31–44.; 6, с. 42–56.; 2].

В структурі правового моніторингу як комплексного складного поняття, яке є достатньо новим для вітчизняної наукової думки, виділяють 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, відповісти на запитання – чи досягнута мета правового регулювання тощо. Висновок такої експертизи буде підставою для можливого внесення суб'єктом правотворчості змін до нормативно-правового акта.

Автор підтримує позицію вчених, які вважають, що правовий моніторинг розглядається як процес, який має відбуватися і при створенні нормативно-правових актів, так і під час їх реалізації, що допоможе створити та підтримувати на належному рівні ефективну систему якісного законодавства в широкому його розумінні, відповідно правова експертиза нормативно-правових актів розглядається як складова правового моніторингу, який здійснюється як на стадії правотворчості, так і на стадії правореалізації.

Отже, узагальнюючи різні підходи в науковій літературі щодо правової експертизи нормативно-правових актів можна відмітити різні погляди щодо місця і ролі правової експертизи нормативно-правових актів в процесі правотворчості та правозастосування, а саме:

- проведення експертизи на стадії правотворчості, не виділяючи окремо правову експертизу;
- наукове експертне забезпечення правотворчої роботи;
- використання поняття «рецензування» або уникнення будь-якого терміну щодо такого виду діяльності;
- відсутність стадії експертизи або будь-якої перевірки проекту нормативно-правового акту в процесі правотворчості;
- правова експертиза є самостійною стадією процесу правотворчості або окремим етапом однієї із стадій;
- правова експертиза є складовою частиною правового моніторингу правотворчості та правозастосування.

Література

1. *Абдуллаев М. И.* Проблемы теории государства и права: Учебник / М.И. Абдуллаев, С.А. Комаров– С-Пб. : Питер, 2003. – 576 с.
2. *Арзамасов Ю.Г.* Концепция мониторинга нормативных правовых актов / Ю.Г. Арзамасов, Я.Е. Наконечный. – М. : Юрлитинформ, 2011. – 208 с.
3. *Берг О.В.* Мониторинг правоприменительной практики // Бизнес, менеджмент, право [Электронный ресурс] / О. Берг. – 2009. – №1. – Режим доступа:

http://bmpravo.ru/show_stat.php?stat=324

4. Бутенко О. В. Поняття та сутність правової експертизи юридичних документів / О. Бутенко // Юридична Україна, 2009. – №6. – 144 с.

5. Васильев М. А. Правовая лингвистическая экспертиза проектов актов местного самоуправления / М. А. Васильев. – Обнинск : Институт муниципального управления, 2002. – 84 с.

6. Горохов Д. Б. Организация правового мониторинга в субъекте Российской Федерации: рекомендации по совершенствованию / Д. Б. Горохов, М. Е. Глазкова // Журнал Российского права. – №1 (145). – 2009. – С. 42–56.

7. Жужгов И. В. Мониторинг правового пространства Российской Федерации : Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, специальность 12.00.01 – теория и история государства и права / И. Жужгов. – Ставрополь – 2006. – 213 с.

8. 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, 2009. – 584 с.

9. Законотворча діяльність: словник термінів і понять / Заг. ред. акад. НАН України В. М. Литвина. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 344 с.

10. Захарова В. И. Общественная экспертиза законопроектов (социологический анализ) : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. социолог. наук : 22.00.04 / В. И. Захарова. – М., 2005. – 24 с.

11. Кельман М. С. Загальна теорія держави і права: підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин– К. : Кондор, 2006. – 477 с.

12. Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посіб. / В. М. Кириченко, О. М. Куракін. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 264 с.

13. Косович В. М. Правовий моніторинг як засіб вдосконалення нормативно-правових актів в Україні / В. Косович // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – №3. – С. 31–44.

14. Лозинська І. В. Правовий закон і стандарти правотворчості правової держави/ І. В. Лозинська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – №1. – 2011. – С. 37–46.

А. В. Рыбикова

15. Надеев Р. К. Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной думы. – М. : Известия, 1997. – 75 с.

16. Научные основы советского правотворчества / Ответ. ред. Р. О. Халфина. – М. : Наука, 1981. – 317 с.

17. Олійник А. С. Організаційно-правові питання забезпечення законодавчої діяльності в Україні: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 1998. – 207 с.

18. Пиголкин А. С. Подготовка проектов нормативных актов. (Организация и методика). – М. : Юрид. лит., 1968. – 167 с.

19. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні проблеми теорії і практики: Автореферат дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. / З. О. Погорелова. – 2004. – 20 с.

20. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Теория, практика, методика. / С. Л. Богданов, А. В. Гайда, Г. Глисон, М. Ф. Казанцева и др. – Екатеринбург: УрОРАН, 2001. – 441 с.

21. Ралдугин Н. В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов –2-е изд., доп. – М.: изд. МГУ, 2001.- 77 с.

22. Селіванов А. Проблемні аспекти законотворчого процесу та їх відображення в рішеннях Конституційного Суду України / А. Селіванов // Право України. – 2004. – № 9. – С. 34–36.

23. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.

24. Степанян В. В. Теоретические проблемы правообразования в социалистическом обществе / В. В. Степанян. – Ереван : Изд-во Армянской АН, 1986. – 184 с.

25. Сырых В. М. Теория государства и права / В. М. Сырых. – М. : Былина, 1998. – 512 с.

26. Сухонос В. В. Теорія держави і права / В. В. Сухонос. – Суми, 2005. – 689 с.

27. Червонюк В. И. Теория государства и права: учеб. / В. И. Червонюк. – М. : ИНФРА, 2006. – 704 с.

28. Эйсман А. А. Заключение эксперта (структура и научное обоснование) / А. А. Эйсман. – М. : Юрид. лит., 1967. – 152 с.

29. Югфельд А. С. Проблемы осуществления правового мониторинга в Российской Федерации / А. Югфельд // Известия Тульского государственного университета. – 2009. – №1. – с. 265–270.

Правовая экспертиза нормативных правовых актов как правовая категория и научная доктрина

Статья посвящена исследованию современных научных взглядов на проблему правовой экспертизы нормативных правовых актов. Автор в своем исследовании определяет основные подходы к пониманию места и значения правовой экспертизы нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, экспертиза, правовая экспертиза, правотворчество, правовой мониторинг.

A. Rybikova

Legal expertise of the legal acts as law category and scientific doctrine

The article is devoted to researching the modern scientific views on the problem of the legal acts' examination. In this investigation the author determines the basic approaches of understanding the place and value of legal expertise of the legal acts.

Keywords: legal act, expertise, legal examination, law-making activity, legal monitoring.