

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ІНСТИТУТУ ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЕКТІВ

Олена Богачова,

*старший науковий співробітник, завідувач відділу теорії і практики
законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України,
директор Української школи законотворчості Інституту законодавства
Верховної Ради України, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України*

Формування наукових поглядів щодо експертизи законопроектів як окремої стадії процесу створення законів, на нашу думку, належить до новітнього періоду досліджень законотворення. У контексті цих досліджень, які проводилися з метою вдосконалити практику законотворення, здійснювалася теоретична розробка, диференціація й обґрунтування деяких складових цього процесу, а отже ці дослідження проводилися з позицій вже сучасного уявлення про законотворення.

Різним загальнотеоретичним та практичним аспектам експертизи законопроектів у контексті законотворчого процесу присвячені праці вітчизняних і зарубіжних авторів: С. Алексеєва, Л. Апта, Ю. Арзамасова, Ж.-Л. Бержеля, Дж. Бейтса, Р. Бержерона, О. Богачової, Н. Власенко, О. Гаврилова, Т. Губаєвої, Ж. Дзейко, Т. Дідича, О. Зайчука, Р. Ієринга, Т. Кашаніної, Д. Керимова, О. Копиленка, Л. Мадера, Д. Монастирського, А. Нашиць, А. Піголкіна, Н. Оніщенко, З. Погорєлової, П. Рабіновича, А. Ришелюка, А. Селіванова, В. Сіренка, О. Скакун, А. Ткачука, Ю. Тихомирова, Д. Чухвичева та ін.

Наукові дослідження цих авторів проводять теоретичну розробку основних положень інституту експертизи законодавчих актів та їх проектів у контексті аналізу певних видів експертизи.

Відомий російський науковець Ю. Тихомиров визначає експертизу

законопроектів як найважливіший технологічний етап законотворчого процесу. Розкриваючи зміст такого визначення, він зазначає, що експертиза, зокрема, передбачає оцінку проекту закону з позиції відповідності законодавчих рішень, які проектуються, з іншими правовими актами та відповідність положень законопроекту сучасним досягненням вітчизняної і зарубіжної правової науки та юридичної практики, коректності застосування тих або інших засобів юридичної техніки [1, 113]. У своїх роботах Ю. Тихомиров особливу увагу приділяє теоретичному осмисленню значення суспільного обговорення при проведенні експертизи проектів законодавчих актів [2, 194].

Також поширена думка, відповідно до якої зміст визначення інституту експертизи розкривається через питання визначення якості норм законодавчих актів [3].

Іншим визначенням експертизи законопроектів, у науковій літературі є таке: експертиза законопроекту — це спеціальне дослідження, що здійснюється з метою оцінки якості законопроекту, його відповідності Конституції та чинному законодавству, оцінки перспектив дії закону, прийнятого на основі даного законопроекту [4, 193].

Близьким за змістом є визначенням експертизи законопроекту як спеціального дослідження, що здійснюється для оцінки відповідності Конституції тексту законопроекту, його узгодженості з чинним законодавством, та визна-



чення якості законопроекту з погляду правил законодавчої техніки [5, 145].

Інститут експертизи розглядається також як один з елементів системи соціального порядку, функціонально орієнтованої на забезпечення правового регулювання суспільних відносин, що виникають між суб'єктом і об'єктом законодавчого впливу [6].

Незважаючи на те, що визначення експертизи законопроектів різних авторів дещо різняться, з наведеного вбачається спільність наукових підходів до доктринального визначення цього інституту.

Вивчення наукової юридичної літератури дає змогу дійти висновку про необхідність продовження досліджень теоретичних і методологічних аспектів експертизи законопроектів як комплексного та системного явища, наукового та теоретичного осмислення практики її проведення.

Отже, однією з головних складових законотворення, що розглядається як окрема стадія цього процесу, що значною мірою визначає якість та досконалість розробленого на основі концепції та відповідно до правил законодавчої техніки проекту закону, є експертиза законопроекту.

Для більш ґрунтовного та детального дослідження цієї тематики, на нашу думку, необхідно застосувати диференційований підхід при аналізі зазначеного поняття, котре має дві складові — експертиза та законопроект.

Отже, поняття експертиза (франц. *expertise*, від лат. *expertus* — досвідчений, випробуваний) означає вивчення, перевірку, аналітичне дослідження, кількісну чи якісну оцінку висококваліфікованим фахівцем, групою фахівців, установою, організацією певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності. Результати експертизи оформляються у експертний висновок. Здійснення експертної діяльності ґрунтується на законодавчо

закріплених принципах, основними з яких є: компетентність, незалежність і об'єктивність осіб, які проводять експертизу; відповідність їх дій чинному законодавству; комплексний підхід до вивчення об'єкта експертизи на основі новітніх знань; взяття до уваги громадської думки щодо об'єкта експертизи; відповідальність за достовірність і обґрунтованість експертних висновків [7, 333–334].

Друга складова поняття — законопроект — визначає предмет проведення експертизи.

Тож, експертизу законопроекту доречно визначити як науково-практичний, системний, усебічний узагальнений аналіз проекту закону. Цей аналіз здійснюється на підґрунті цілісності інформації щодо досліджуваного предмета [8, 60].

У зазначеному контексті доречно навести відомий вислів Р. Декарта: «Для вирішення складного завдання, його необхідно поділити на максимальну кількість складових». При цьому загальною метою дослідника (експерта) є так скомбінувати основні складові в їх адекватних співвідношеннях і зв'язках, аби завчасно передбачити наслідки застосування певних правових норм [9, 5].

Отже, на нашу думку, експертиза законопроекту має зважати на множинність ознак предмета, тобто множинність ознак проекту закону, по багатьох напрямках, які доповнювали б одне одного, створюючи цілісну картину проекту закону в сучасних умовах. Метою здійснення цього аналізу має бути виявлення можливих позитивних і негативних наслідків його дії та забезпечення якості й обґрунтованості проекту закону.

З огляду на це, завданням експертизи є комплексний аналіз проекту закону. Складовими такого аналізу є: перевірка відповідності проекту вимогам і нормам чинних законів, правилам законодавчої техніки; оцінка відповідності проекту сучасному рівню



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

наукових знань, соціальної і економічної доцільності; аналіз рівня використання наукових досліджень, світового досвіду; прогнозування соціально-економічних, правових та інших наслідків реалізації закону; підготовка обґрунтованих експертних висновків тощо [10, 94–95].

З наведеного логічно випливає, що експертиза законопроектів як комплексне та багатогранне явище, що означає оцінювання якості проекту закону в комплексі спеціалізованих аспектів, може мати різні види.

Так, законопроекти можуть підлягати таким видам експертизи, як правова (юридична), наукова правова, фінансово-економічна, гендерна, а також історична, політична, прогностична, порівняльна, логіко-семантична, коректорська експертиза тощо.

Якщо більш детально розглянути певні види експертизи законопроектів можна визначити певні їх види [11, 66–68].

Наукова правова експертиза проводиться з метою встановлення рівня відповідності законопроекту загально-визнаним принципам та ідеям правотворчості, що склалися у вітчизняній та світовій правотворчій діяльності. Завданням цієї експертизи є визначити ступінь відповідності правових приписів об'єктивним і суб'єктивним закономірностям, які притаманні суспільним відносинам, що становлять предмет регулювання проекту; взяття до уваги попередньої та поточної практики нормативного регулювання такої ж чи аналогічної сфери суспільних відносин в Україні та за кордоном; максимальне залучення та використання в експертному дослідженні наявної наукової інформації, статистичних та інших даних, докладне обґрунтування положень, які наводяться; прогностична оцінка можливих наслідків реалізації положень проекту, ступеня та характеру їхнього можливого впливу на соціально-економічні відносини, що становлять предмет правового ре-

гулювання; проведення в разі необхідності спеціальних досліджень з найбільш складних питань або щодо яких відсутня відповідна науково підтверджена інформація. До предмета наукової правової експертизи можуть бути додатково включені такі питання: чи можлива реалізація проекту в конкретних соціально-економічних умовах, що склалися в певний час в суспільстві; якщо ні, то в якій частині й чому; які соціально-економічні процеси та явища можуть скласти сприятливі умови для реалізації проекту та чому; які соціально-економічні процеси та явища можуть скласти несприятливі умови для реалізації проекту чи унеможливити його реалізацію чому; яким може бути ставлення до проекту населення загалом, представників професійних груп, посадових осіб, яких він безпосередньо стосується; якими можуть бути наслідки реалізації проекту?

Мовно-термінологічна (зокрема й логіко-семантична) та коректорська експертиза — це вивчення питань відповідності вимогам ясності викладення тексту акта, чіткості правового понятійного апарату, внутрішньої узгодженості законопроекту, ґрунтовності та логічної послідовності викладу (форма, структура), обґрунтованості принципових розбіжностей, передбачуваних рішень, перевірка стилістики та граматики.

Кримінологічна (й корупціогенна також) експертиза — проведення дослідження й оцінки проектів законодавчих актів на основі науково обґрунтованої методики з використанням кримінологічних знань щодо запобігання злочинності. Виявлення положень, реалізація яких може посилювати дію причин і умов, які призводять до вчинення злочинів, або послаблювати соціальні засоби, спрямовані на усунення таких причин та умов. Прогнозування можливих негативних наслідків щодо посилення криміногенних чинників у разі реалізації положень проекту закону.



Гендерна експертиза проводиться з метою визначення дотримання принципу рівності прав чоловіків і жінок у положеннях проектів законодавчих актів.

Соціально-правова експертиза — особлива форма дослідження ролі людини в правовому прогресі, суспільних відносинах, які регулюватимуться проектом. Стосується забезпечення системного правового регулювання рівних можливостей особи в суспільному житті — політичній, економічній, гуманітарній сферах тощо. Це — специфічний засіб раціоналізації законотворчості та правозастосування, пов'язаний з оцінкою соціальних якостей законів, їхньої ефективності, сприяння суспільному прогресу.

Екологічна експертиза законопроекту — вивчення питань встановлення дотримання вимог екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання та відтворення природних ресурсів, захисту екологічних прав й інтересів громадян і держави.

Як уже зазначалося, можуть проводитися також історична експертиза (спрямована на вивчення актуальності законопроекту, його новизни, історичних аналогів, національної специфіки (особливостей менталітету)); політична експертиза (що виявляє співвідношення із сучасною державною політикою, державною програмою правової політики у взаємозв'язку з економічними та політичними реформами, з чинним законодавством, принципами верховенства права, принципами громадянського суспільства, принципами демократичності, нормами міжнародного права, міждержавними угодами); прогностична експертиза (забезпечує планування результатів і передбачення наслідків); порівняльна експертиза (оцінка проекту закону на наявність альтернативи правовому реформуванню).

У контексті питання визначення та нормативного закріплення переліку основних видів експертизи законопроектів, які мають обов'язково здійснюва-

тися для забезпечення комплексного та всебічного аналізу якості розробленого проекту законодавчого акта, на нашу думку, потрібно зазначити, що будь-яка спроба навести повну класифікацію можливих видів експертизи законопроектів не є вичерпною, оскільки практика завжди залишається більш складною та різноплановою за будь-яких теоретичних моделей, а, відповідно, предмет дослідження, який визначатиме вид експертизи, може бути як вузькоспеціальним, так і комплексним, тобто нетиповим.

Як уже зазначалося, загальною метою всебічного експертного вивчення й аналізу законопроекту є проведення комплексної та узагальнювальної оцінки його якості, тобто визначення ступеня відповідності його структури та змісту певним теоретично визначеним і нормативно закріпленим критеріям якості з різних аспектів, та прогнозування результатів дії майбутнього закону.

Комплексний характер експертизи визначається тим, що вивчення та проведення аналізу щодо законопроекту має відбуватися з використанням даних з різних галузей знань. Відомі дві основні форми комплексної експертизи: 1) спільне проведення дослідження експертами та підписання ними загального акта експертизи; 2) роздільне проведення досліджень з наступним синтезуванням проміжних результатів. Перша форма комплексної експертизи передбачає, що кожний з експертів володіє даними інших галузей знань у такому обсязі й такою мірою, котрі дозволяють їм брати на себе відповідальність за правильність загального висновку. У здійсненні другої форми комплексної експертизи наявність комплексних знань обов'язкова лише для тих експертів, які підписують спільний акт експертизи [7, 335–336].

Беручи до уваги природу закону як нормативно-правового акта вищої юридичної сили, що приймається представницьким законодавчим органом,



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

регулює найважливіші сфери суспільних відносин і дія якого поширюється на всіх членів суспільства, одним з головних видів експертизи законопроектів є правова (юридична) експертиза.

Правова експертиза визнана як неодмінний та обов'язковий компонент законотворчого процесу [12, 153].

Правова експертиза проекту закону — це об'єктивне та повне дослідження поданого на розгляд експертів законопроекту відповідно до предмета експертизи на основі загальносуспільних та загальнодержавних інтересів, засад побудови правової системи; відповідності конституційному обов'язку держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

За підставами для проведення правова експертиза може бути первинною, повторною, додатковою та контрольною.

Порядок проведення правової експертизи може передбачати такі стадії: визначення типових характеристик проекту (предмета, методу регулювання) та ступеня його відповідності правовій системі України (концептуальна оцінка); визначення ступеня врахування практики нормативного регулювання такої ж чи аналогічної сфери суспільних відносин, а також міжнародних конвенцій, договорів з правових питань; встановлення всіх змістових зв'язків положень проекту з нормами, що містяться в інших законах і нормативно-правових актах (системно-юридична оцінка); визначення ступеня відповідності проекту закону загалом та певних його елементів (правових інститутів, груп норм, норм, юридичних термінів) вимогам законодавчої техніки (юридико-технічна оцінка); узагальнення оцінок і формулювання загального висновку щодо подальшого проходження проекту закону (експертний висновок).

До предмета правової експертизи, на нашу думку, можуть належати такі питання: чи відповідає проект загальним принципам побудови право-

вої системи України; якщо ні, то в чому це виявляється; чи відповідають положення проекту нормам Конституції України, а також законам, що належать до відповідної галузі права; якщо ні, то яким саме нормам; чи відповідає зміст проекту рівню його юридичної сили; якщо ні, то які саме положення проекту не відповідають рівню його юридичної сили; чи відповідає зміст проекту соціально-економічним відносинам, що становлять предмет його регулювання; якщо ні, то в чому саме; чи відповідає проект нормам чинних міжнародних договорів України; якщо ні, то в який частині; чи врахований при підготовці проекту історичний та сучасний досвід регулювання даних або аналогічних питань в Україні і за кордоном; які положення проекту вже були нормативно закріплені в минулому і довели свою ефективність, а які не дали належних результатів; які положення проекту, що суперечать чинним законам, не є достатньо обґрунтованими і мають бути вилучені або доповнені; чи відповідає структура проекту ustalеним принципам побудови проекту закону; якщо ні, то чому; яких змін потребує структура проекту; які положення проекту мають бути змінені, доповнені або вилучені з нього і чому; які правові конструкції та терміни мають бути змінені, доповнені або вилучені з проекту і чому; яким є рівень редакційно-лексичної підготовки проекту; які редакційні та лексичні зміни мають бути внесені до тексту проекту і чому?

Наведений перелік питань правової експертизи є орієнтовним і призначений для експертного дослідження проекту закону будь-якої галузі права. Залежно від змісту законопроекту, особливостей предмета його регулювання, виду експертизи до нього можуть бути включені додаткові питання більш конкретного характеру [10, 95–97].

Отже, на нашу думку, сучасний стан інституту експертизи законо-



проектів потребує розробки відповідних науково-методичних рекомендацій, що мають базуватися на результа-

тах комплексного вивчення всіх аспектів інституту експертизи. ♦

Список використаних джерел

1. *Глобализация и развитие законодательства : очерки / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, А. С. Пиголкин. — М. : Городец, 2004. — 464 с.*
2. *Тихомиров Ю. А. Теория закона / Ю. А. Тихомиров. — М. : Наука, 1982. — 258 с.*
3. *Апт Л. Ф. Правовые дефиниции в законодательстве / Л. Ф. Апт // Проблемы юридической техники. — Нижний Новгород, 2000. — С. 301–315.*
4. *Турецкий Н. Н. Законодательная ветвь власти Казахстана : монография / Н. Н. Турецкий. — Алматы : Норма-К, 2011. — 336 с.*
5. *Рагозин В. Ю. Правовая экспертиза законопроектов в Российской Федерации : дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. Ю. Рагозин. — М., 1998. — 166 с.*
6. *Андреев И. С. Системный подход к понятию экспертизы нормативного правового акта / И. С. Андреев // Журнал российского права. — М. : Норма, 2001. — № 6. — С. 51–55.*
7. *Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — Т. 2: П–С. — К. : Укр. енцикл., 1998. — 768 с.*
8. *Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Богачова Олена Вікторівна. — К., 2006. — 180 с.*
9. *Берет К. Тестирование и апробация законопроектов : рекомендации по предварительной экспертизе и совершенствованию законодательных норм / К. Берет, В. Хуггер ; пер. с нем. — М., 1999. — 164 с.*
10. *Законотворча діяльність : словник термінів і понять / за ред. акад. НАН України В. М. Литвина. — К. : Парламентське вид-во, 2004. — 334 с.*
11. *Богачова О. В. Законопроекткування / О. В. Богачова та ін.; за ред. : О. Л. Копиленка, О. В. Богачової. — К. : Реферат, 2010. — 176 с.*
12. *Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии : научно-практическое пособие / Алейник А. А., Васильев Р. Ф., Квачева Н. Е. и др. ; отв. ред. Р. Ф. Васильев. — М. : Юриспруденция, 2000. — 318 с.*

Надійшла до редакції 26.06.2012 року