

## ЛЕКЦІЯ 13. ЕКСПЕРТИЗА ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

План:

1. Поняття, мета та завдання.
2. Структура експертного висновку.
3. Різновиди експертиз.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Дідич Т. О. Правова експертиза проектів нормативно-правових актів як необхідна складова нормопроекування: ознаки, методи, функції та завдання // Часопис Київського університету права. 2003. № 3. С. 14-17.
2. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 № 2059-VIII (з наступними змінами);
3. Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР (з наступними змінами);
4. Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8.09.2005 р. № 2866-IV (з наступними змінами);
5. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів (схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. № 41);
6. Методичні рекомендації щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів (їх проектів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод ([https://minjust.gov.ua/m/str\\_8139](https://minjust.gov.ua/m/str_8139));
7. Наказ Міністерства юстиції України «Про здійснення експертизи проектів законів та проектів інших нормативно-правових актів на їх відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод» від 15.08.2006 р. № 67/5 (із змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства юстиції № 18/5 від 22.01.2007 р. (<http://surl.li/mxbri>)).
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання проведення гендерно-правової експертизи» від 28.11.2018 р. № 997 (<http://surl.li/mxbsc>).

1. *Експертиза нормативно-правового акта — це діяльність компетентних органів, установ, спеціалізованих експертних організацій, окремих експертів та груп експертів, що включає дослідження і оцінку наукового рівня, юридичних якостей нормативно-правового акту, його відповідності загальнодержавним програмам та спеціально встановленим вимогам (економічним, фінансовим, екологічним, національної безпеки тощо).*

Експертиза проекту нормативно-правового акта проводиться з метою перевірки якості його підготовки та обґрунтованості, своєчасності прийняття, виявлення можливих негативних наслідків дії такого нормативно-правового акта. Основними завданнями експертизи проекту нормативно-правового акта є його об'єктивний всебічний розгляд; перевірка відповідності проекту положенням законодавства України; оцінка відповідності проекту сучасному рівню наукових знань; аналіз рівня використання світового досвіду; прогнозування соціально-економічних, можливих правових наслідків виконання нормативно-правового акта в разі затвердження його проекту; перевірка дотримання вимог нормотворчої техніки тощо.

2. Результати проведення експертизи проекту нормативно-правового акта оформляється у вигляді *експертного висновку*, який складається з вступної, аналітичної та підсумкової частин. У *вступній частині* визначається об'єкт та предмет експертизи, наводяться дані про експерта або групу експертів, які проводили експертизу. *Аналітична частина* повинна містити обґрунтовані зауваження до тексту проекту нормативно-

правового акта, а також пропозиції щодо усунення виявлених недоліків. У підсумковій частині формулюється загальна оцінка проекту нормативно-правового акта.

Висновок експертизи проекту нормативно-правового акта розглядаються суб'єктом нормотворення під час його обговорення, прийняття чи визначення подальшої роботи.

3. *Види експертизи проектів нормативно-правових актів* визначають за наступними критеріями

1. Залежно від кількості фахівців, які беруть участь у проведенні експертизи: одноособова або групова

2. Залежно від підстав проведення: первинна, повторна, додаткова та контрольна

3. Залежно від предмета експертизи: правова, гендерно-правова, наукова, фінансово-економічна, екологічна, соціологічна та інші

### **Правова експертиза нормативно-правових актів.**

*Правова експертиза* — це система спеціальних заходів, проведених спеціально уповноваженими суб'єктами (експертами з правових питань) на різних етапах нормопроекування з метою об'єктивної оцінки відповідності проекту нормативно-правового акта компетенції правотворчого органу, формі юридичного документа, правилам юридичної техніки, вимогам побудови нормативно-правового акта та науковим принципам правового регулювання.

Порядок проведення правової експертизи нормативно-правових актів встановлюється Методичними рекомендаціями щодо проведення правової експертизи (схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. № 41).

До *предмета правової експертизи* проекту нормативно-правового акта належать такі питання:

1) Чи відповідає проект загальним принципам побудови правової системи?

2) Чи відповідають положення проекту нормам Конституції України, а також законам з відповідної галузі права?

3) Чи відповідає зміст проекту ступеню його юридичної сили?

4) Чи відповідає зміст проекту соціально-економічним відносинам, що становлять предмет його регулювання?

5) Чи відповідає проект нормам чинних міжнародних договорів України?

6) Чи враховано під час підготовки проекту історичний та сучасний досвід регулювання цих чи аналогічних питань в Україні і за кордоном? Які положення проекту вже були нормативно за-

кріплені в минулому і довели свою ефективність, а які не дали належних результатів?

7) Чи суперечать положення проекту чинним нормативно-правовим актам більшої, рівної або меншої юридичної сили?

*Проведення правової експертизи проекту нормативно-правового акта передбачає концептуальну, системно-юридичну та юридико-технічну оцінку.*

*Концептуальна оцінка проекту нормативно-правового акта* передбачає визначення сфери суспільних відносин, які він має регулювати, і відповідної галузі права, до якої він належить, а також предмета і методу регулювання конкретного фрагменту цих відносин і засобів впливу на поведінку їх учасників. У процесі концептуальної оцінки необхідно встановити місце проекту нормативно-правового акта в існуючій правовій системі виходячи з положення про те, що нормативно-правовий акт діє не ізольовано, а як складовий елемент узгодженої системи таких актів. Тому проект нормативно-правового акта має перебувати в ній на своєму, тільки йому належному місці, не вступаючи в суперечність з іншими її елементами. Під час оцінки місця проекту нормативно-правового

акта у вертикальній структурі правової системи (ступінь юридичної сили щодо інших актів) слід також звернути увагу на таке питання, як встановлення його відповідності ступеню конкретизації предмета регулювання (тобто визначення рівня, на якому має регулюватися відповідний фрагмент суспільних відносин).

*Системно-юридична оцінка проекту нормативно-правового акту* передбачає з'ясування характеру зв'язків між проектом та чинними нормативно-правовими актами. Результатом системно-юридичної оцінки проекту нормативно-правового акта має бути повна схема його змістовних зв'язків з чинними нормативно-правовими актами, перелік виявлених суперечностей та неузгодженостей, а також конкретні пропозиції щодо змін і доповнень, які необхідно внести до проекту або чинних нормативно-правових актів для усунення недоліків.

*Юридико-технічна оцінка* проекту нормативно-правового акта передбачає визначення ступеня його відповідності встановленим правилам побудови та редакційно-лексичного оформлення нормативно-правових актів (правилам нормотворчої техніки).

*Завданнями наукової правової експертизи* проекту нормативно-правового акта можуть бути:

1) визначення ступеня відповідності правових положень об'єктивним та суб'єктивним закономірностям, притаманним суспільним відносинам, що становлять предмет регулювання даного нормативно-правового акта;

2) врахування попередньої та поточної практики нормативного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин в Україні та за кордоном;

3) максимальне залучення та використання в експертному дослідженні наявної наукової інформації, статистичних та інших даних, докладне обґрунтування положень, що наводяться;

4) прогнозна оцінка можливих наслідків реалізації майбутнього акта, ступеня та характеру його можливого впливу на соціально-економічні відносини, що становлять предмет правового регулювання;

5) проведення в разі необхідності спеціальних досліджень з найбільш складних питань або з питань, щодо яких відсутня відповідна науково підтверджена інформація.

До предмета наукової правової експертизи можуть бути додатково включені такі питання: 1) Чи можлива реалізація проекту в конкретних соціально-економічних умовах, що склалися у суспільстві? 2) Які соціально-економічні процеси та явища можуть сприяти реалізації проекту, а які можуть створити несприятливі умови для його реалізації або навіть виключити можливість його реалізації? 3) Яким може бути ставлення до проекту населення в цілому, представників професійних груп, посадових осіб, яких він безпосередньо стосується? 4) Якими можуть бути наслідки реалізації проекту?

**Експертиза нормативно-правових актів на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.**

Відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. № 3477-IV всі законопроекти, а також підзаконні нормативні акти, на які поширюється вимога державної реєстрації, підлягають юридичній експертизі на відповідність вимогам Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини 1950 року та практиці Європейського Суду з прав людини. Нездійснення цієї перевірки або наявність висновку про невідповідність підзаконного акта вимогам Конвенції є підставою для відмови в державній реєстрації відповідного підзаконного акта.

У проведенні експертизи задіяні: а) суб'єкти нормотворення; б) структурні підрозділи центрального апарату Міністерства юстиції та територіальні органи Міністерства юстиції. З огляду на складність та комплексний характер питань, пов'язаних із Конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини, а також беручи до уваги, що практика Європейського Суду перебуває у постійному розвитку, керівникам

органів, задіяних у здійсненні експертизи, рекомендується визначати конкретних осіб, які відповідатимуть за цей напрямок роботи на постійній основі, проходитимуть спеціалізоване навчання, отримуватимуть необхідну інформацію та методичні рекомендації.

Експертиза нормативно-правових актів на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод проводиться у два етапи:

а) перший етап — перевірка, чи предмет регулювання нормативного акта (його проекту) стосується прав і свобод, гарантованих Конвенцією (перевірка на належність);

б) другий етап — перевірка нормативного акта (його проекту), предмет регулювання якого стосується прав і свобод, гарантованих Конвенцією, на відповідність положенням Конвенції та практиці Європейського Суду (перевірка на відповідність).

### **Гендерно-правова експертиза нормативно-правових актів.**

Відповідно до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8.09.2005 р. № 2866-IV чинне законодавство, проекти нормативно-правових актів підлягають *гендерно-правовій експертизі*. Гендерно-правова експертиза — це аналіз чинного законодавства, проектів нормативно-правових актів, результатом якого є надання висновку щодо їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Гендерно-правову експертизу чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів у всіх сферах законодавства, що стосуються прав і свобод людини, проводить Міністерство юстиції. Гендерно-правова експертиза проектів нормативно-правових актів проводиться як складова частина правової експертизи. Висновок гендерно-правової експертизи є обов'язковою складовою пакета документів, що подаються разом з проектом нормативно-правового акта до розгляду.

*Метою гендерно-правової експертизи* є запобігання можливому прийняттю органами законодавчої та виконавчої влади, Президентом України нормативно-правових актів, які б містили заборонені дискримінаційні норми за ознакою статі, тобто сприяння утвердженню та захисту прав і свобод людини.

У разі необхідності можуть також проводитися *спеціальні експертизи* — наукове дослідження проекту закону стосовно окремих сфер законодавчого регулювання, зокрема *екологічна експертиза, науково-технічна експертиза* тощо. Щодо проектів нормативно-правових актів, які передбачають або зумовлюють додаткові прибутки і видатки державного або місцевих бюджетів, проводиться *фінансово-економічна експертиза*.