

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
**Наказ Вищого навчального закладу**  
**Укоопспілки «Полтавський університет**  
**економіки і торгівлі»**  
**08 липня 2015 року № 152-Н**

---

**Форма № П-4.04**

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ**  
**«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Інститут економіки, управління та інформаційних технологій  
Форма навчання денна  
Кафедра правознавства

**Допускається до захисту**

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_  
(підпис)

Г. В. Лаврик  
(ініціали, прізвище)

«\_\_» \_\_\_\_\_ 2019 р.

**МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

**на тему «ПРАВОВА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ**  
**АКТІВ ЯК СКЛАДОВА НОРМОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ»**

*спеціальності 081 «Право» освітня програма «Право»*

**Виконавець роботи:** Журавльова Катерина Володимирівна

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Науковий керівник:** к.і.н., доц. Терела Г.В.

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Рецензент:** Кальян Олександр Сергійович

(прізвище, ім'я, по батькові)

**Полтава 2019**

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. НОРМОТВОРЧИЙ ПРОЦЕС ТА МІСЦЕ В НЬОМУ ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЕКТУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТУ.....	6
1.1. Поняття нормотворчого процесу та його стадії.....	6
1.2. Місце правової експертизи нормативно-правового акта у процесі нормотворчості.....	12
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ.....	16
2.1. Поняття, завдання та сутність правової експертизи проектів нормативно-правових актів.....	16
2.2. Види правової експертизи.....	20
2.3. Особливості експертизи проектів нормативно-правових актів щодо їх відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини.....	33
РОЗДІЛ 3. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТУ .....	40
3.1. Суб'єкти проведення правової експертизи нормативно-правових актів та їх правовий статус.....	40
3.2. Предмет та стадії правової експертизи проектів нормативно-правових актів.....	52
3.3. Удосконалення правової експертизи нормативно-правових актів.....	61
ВИСНОВКИ.....	72
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ.....	83
ДОДАТОК.....	97

## СКОРОЧЕННЯ УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВРУ – Верховна Рада України

ЄС – Європейський Союз

ЄСПЛ – Європейський Суд з прав людини

ЗУ – Закон України

КМУ – Кабінет Міністрів України

Конвенція – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

КСУ – Конституційний Суд України

КУ – Конституція України

НАЗК – Національне агенство з питань запобігання корупції

НБУ – Національний банк України

НПА – нормативно-правовий акт

ПУ – Президент України

## ВСТУП

Однією із форм діяльності органів державної влади є нормотворчість. Метою такої діяльності є прийняття НПА, які були б досконалыми не тільки за змістом, а й за формою, які мали здатність забезпечувати ефективне правове регулювання у всіх сферах суспільного життя. Центральне місце серед засобів гарантування якості НПА та їх відповідність потребам розвитку суспільства та держави займає інститут правової експертизи. В Україні, на жаль, не достатньо законодавчо врегульоване питання щодо проведення правової експертизи НПА. Зокрема, законопроект «Про нормативно-правові акти» № 7409 від 01.12.2010 (внесений народним депутатом України Ю.Р. Мірошніченком), в якому окремі статті могли б регулювати порядок проведення правової експертизи, був прийнятий у першому читанні, підготовлений для розгляду у 2-му читанні, у 2014 р. взагалі відкликаний.

Актуальність даної теми, крім слабкої законодавчої регламентації, також полягає в тому, що не тільки проект, а й чинний НПА повинен проходити правову експертизу. Це дозволило б забезпечити підтримання системи законодавства в такому стані, який відповідає критеріям якості НПА.

Проблемами правової експертизи НПА як складової нормотворчого процесу займалися такі вчені: Л.Д. Антощук, О.В. Богачова, В.О. Бутенко, С.Д. Гусарєва, Т.О. Дідич, І.А. Закіров, О.Л. Копиленко, О.А. Короткова, В.М. Косович, О.Г. Мінкова, Р.К. Надєєва, А.С. Олійник, І.І. Онищук, В.Ф. Опришко, Т.С. Подорожня, А.А. Разуваєва, А.М. Ришелюк, О.Ф. Скакун, Е.-Д.С. Третьякова, Ю. . Шемшученко, О.М. Шишпаренко, В.Д. Юрчишин та інші.

Метою магістерської роботи є теоретико-правове дослідження правової експертизи НПА як складової нормотворчого процесу та обґрунтування пропозицій удосконалення законодавства, що регулює порядок проведення такої експертизи.

Відповідно до мети в магістерській роботі були поставлені і вирішувались такі завдання:

- розкрити сутність поняття нормотворчого процесу та його стадій;
- визначити місце правової експертизи НПА у нормотворчості;
- з'ясувати поняття, завдання та сутність правової експертизи проектів НПА;
- класифікувати види правової експертизи НПА;
- розглянути особливості експертизи проектів НПА щодо їх відповідності положенням Конвенції про захист прав і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини;
- проаналізувати суб'єктів проведення правової експертизи НПА та з'ясувати їх правовий статус;
- розглянути предмет та стадії правової експертизи проектів НПА;
- визначити шляхи удосконалення правової експертизи НПА.

Об'єктом дослідження в магістерській роботі є суспільні відносини, що виникають у процесі проведення правової експертизи нормативно-правових актів. Предметом дослідження є правова експертиза НПА як складова нормотворчого процесу.

У процесі дослідження використовувалися такі наукові методи: діалектичний метод, який був застосований для виявлення зв'язків суспільних явищ і процесів (зв'язків між правотворчістю, нормотворчість, законотворчістю; між стадіями та підстадіями правової експертизи НПА), проведення правової експертизи НПА (підрозділи 1.1, 3.2). Проаналізовано норми щодо проведення правової експертизи нормативно-правових актів, розроблено пропозиції для їх удосконалення за допомогою формально-логічного методу (підрозділ 3.3). Закони формальної логіки використано при визначенні понять, які були висвітлені в магістерській роботі. Також у роботі застосовано прогностичний метод, що слугував для виявлення шляхів удосконалення правової експертизи НПА, які дозволили сформулювати пропозиції щодо запозичення кращих здобутків інших держав у цьому

напрямі (підрозділи 3.3). Також застосовувався структурно-функціональний метод, який допоміг у визначенні сутності, місця, завдань правової експертизи НПА (підрозділи 1.2, 2.1). Такі методи як аналіз та синтез надали змогу провести класифікацію видів правової експертизи НПА (підрозділи 2.2, 2.3), індукції та дедукції – при формулюванні вступу, висновків до розділів та загальних висновків.

Інформаційну основу дослідження складають нормативно-правові акти (конвенції, кодекси, закони, підзаконні НПА), спеціальні періодичні довідники, вітчизняні та закордонні видання, дисертації, автореферати, монографії науковців, юридичні статті, навчальна література.

Практичне значення дослідження полягає в тому, що його результати спрямовані на вироблення практичних рекомендацій, запобіганню зменшення ефективності НПА в усіх сферах життя. Крім того, результати даної магістерської роботи можуть бути використані студентами під час вивчення таких навчальних дисциплін, як «Теорія держави і права», «Юридична техніка та складання процесуальних документів» та ін.

Проблематика магістерської роботи була представлена шляхом публікацій тез на тему: «Види правових експертиз нормативно-правових актів» у Збірнику тез II Всеукраїнської науково-практичної конференції «Актуальні проблеми розвитку держави і права: історико-правовий дискурс», м. Ніжин 29 листопада 2018 р; «Порядок проведення правової експертизи нормативно-правових актів» у Збірнику тез VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції «Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір», м. Полтава, 7 червня 2019 р., ПУЕТ.

Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, переліку інформаційних джерел і додатків. Загальний обсяг магістерської роботи становить 99 сторінок комп'ютерного тексту. У тексті роботи розміщено 1 додаток на 2 сторінках; перелік використаних інформаційних джерел містить 112 найменувань.

# РОЗДІЛ 1. НОРМОТВОРЧИЙ ПРОЦЕС ТА МІСЦЕ В НЬОМУ ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЕКТУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТУ

## 1.1. Поняття нормотворчого процесу та його стадії

Так склалося, що у юридичній літературі терміни «нормотворча діяльність» («нормотворчість») та «правотворча діяльність» («правотворчість») ототожнюються та означають діяльність, що спрямована на створення юридичних норм. Окрема група вчених звертають увагу на те, що нормотворчість – це діяльність, спрямована на підготовку і видання НПА. Але існує і інша думка вчених, які вважають, що це визначення є помилковим і називають декілька таких причин: по-перше, у ньому зазначається тільки результат нормотворчості – форма виразу, у даному випадку НПА, а змістовий аспект залишено поза увагою; по-друге, це визначення можна застосувати тільки до романо-германської правової системи. Англо-саксонська і традиційно-релігійні правові системи, а також відповідні цим системам такі способи нормотворчості, як судовий прецедент і санкціонування звичаїв і традицій, залишаються поза увагою. В.І. Риндюк схиляється до визначення «нормотворчості» як правової форми діяльності держави, в якій бере участь громадянське суспільство (у випадках, які передбачені законом), пов'язана зі встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм [101, с. 22-24].

Такої ж думки щодо ототожнення понять «нормотворчість» та «правотворчість» дотримується і В.П. Плавич [87, С. 102-105], оскільки вбачає у правотворчості процес створення правових норм з метою регулювання суспільних відносин. Така думка має право на життя, оскільки правотворчість стосується офіційної діяльності держави, її органів та посадових осіб і здійснюється з дотриманням певної процедури їх прийняття

та має відповідний механізм забезпечення та реалізації, а створення взагалі соціальних норм може не мати офіційного характеру та визначеної процедури встановлення та здійснюватися будь-якими громадськими, господарськими та іншими недержавними організаціями. Можна схилитися до позиції, що нормотворча діяльність стосується не лише сфери проектування НПА. Але це незважає нам використовувати термін «нормотворчість» в процесі правотворчої та законотворчої діяльності. Виходячи з цього ми можемо узагальнити визначення «нормотворчість» і вказати, що це діяльність суб'єктів права щодо створення соціальних (у тому числі й правових) норм з метою регулювання відповідної сфери суспільних відносин, результатом якої є прийняття (затвердження) НПА, статуту, положення тощо. Тобто поняття «нормотворчість» є ширшим за поняття «правотворчість» [86].

Також поняття «нормотворчість» тісно пов'язана із «законотворчістю». Останнє поняття є вузьким, оскільки стосується прийняття лише законодавчих актів [101, с. 22-24].

Все ж таки необхідно дати визначення поняттю «нормотворчий процес». На жаль, єдиного підходу до цього визначення немає. Є дефініції які містяться в законодавстві України та які визначені вченими. Відповідно до проекту ЗУ «Про НПА» нормотворчий процес – це спеціальна організаційно-правова діяльність уповноважених суб'єктів, основними функціями якої є ініціювання, підготовка, розгляд проектів НПА та прийняття (видання) цих актів і набрання ними чинності [21].

Автор багатьох підручників О.Ф. Скакун вбачає в нормотворчому процесі діяльність уповноважених на це суб'єктів завданнями яких є розроблення, розгляд, прийняття та офіційне оприлюднення НПА, що здійснюється за визначеною законодавством процедурою [103, с. 296].

Нормотворчість – це процес, а будь-який процес має послідовні, логічно пов'язані між собою стадії. І в світовій юридичній науці і у вітчизняній, стадії нормотворчого процесу і донині залишаються предметом досліджень



багатьох вчених. Необхідно наголосити, що більшість положень і висновків, які містяться в наукових працях ґрунтуються на застарілому матеріалі або не чинному законодавстві, і це заважає розкрити усіх властивостей нормотворчого процесу сучасності. Як відомо, дотримання правильної послідовності стадій нормотворчого процесу має як теоретичне значення, так і практичне [111, С 103-108].

У різних юридичних джерелах вчені по-різному дають визначення поняттю «стадія нормотворчого процесу», враховуючи власне бачення щодо нього. Наприклад, В.Р. Барський трактує таке поняття, як фазу підготовки і прийняття НПА, тобто здійснення певних логічно закінчених матеріально-технічних дій у повному обсязі. На його думку, кожна стадія є самостійною, завершеною фазою процесу [44, с. 4]. А.О. Рибалкін підтримує свою позицію, що стадія нормотворчого процесу – це самостійний етап процедурних дій щодо формування державної волі, організаційно відособлений комплекс дій, спрямованих на створення НПА [96, с. 38-39]. Дещо подібне визначення має О.Г. Мурашин, який стверджує, що стадією нормотворчого процесу є самостійний етап процедурних дій щодо формування безпосередньої волі громадян, організований відокремлений комплекс тісно пов'язаних між собою дій, які спрямовані на створення певного нормативного акта [82, с. 100]. Взагалі, існує багато різних думок щодо такої дефініції, але всіх їх об'єднує те, що в усіх випадках йдеться про окремі, порівняно самостійні частини процесу [85, С. 308-315].

Автори підручників з теорії держави і права пропонують розширену класифікацію стадій нормотворчого процесу, що поділені на стадії. Першою стадією виділяють передпроектну стадію. Її початком, та і всього нормотворчого процесу загалом, є вмотивоване подання суб'єктів нормотворчої (законодавчої) діяльності, а також спеціально уповноважених органів, організацій і осіб про ухвалення (видання), внесення змін або скасування норм неправового акта (закону) (так звана нормотворча (законодавча) ініціатива).

Відповідно до КУ, а саме статті 93, право законодавчої ініціативи мають: ПУ, народні депутати України, КМУ [1]. Дещо розширений список таких суб'єктів міститься в статті 89 ЗУ «Про Регламент Верховної Ради», а саме право законодавчої ініціативи мають: ПУ, народні депутати України, КМУ та НБУ [24]. Успішне закінчення першої стадії нормотворчого процесу заключається в прийнятті рішень про підготовку проекту НПА (тобто включається відповідна пропозиція до плану нормопроектних робіт певного органу; обговорюються пропозиції щодо складу майбутньої робочої групи (підготовчої комісії) з підготовки проекту акта).

Наступна стадія – проектна стадія (нормопроекування), і розпочинається вона з підготовки тексту проекту НПА уповноваженими суб'єктами нормотворчості (аналізуються існуючі норми, вивчається світовий досвід, формулюються норми права). Першопочаткова розробка проекту може проводитися фахівцями, які пройшли конкурс, за дорученням або договором. Підготовці проекту НПА передуює розробка правової концепції. У ній повинна вказуватися основна характеристика предмета і мета НПА, його основні положення, зазначаються можливі наслідки застосування його норм. У концепції пропонується зразкова структура акта. Після розробки тексту обов'язково повинна відбутися попередня експертиза, а саме наукова. Такий вид експертизи дає можливість уникнути внесення на розгляд парламенту проектів законів, які концептуально не витримані за змістом, мають прогалини, суперечності, помилки. Наукова експертиза забезпечує якість проекту, прораховує можливу ефективність реалізації норм, які містяться в законопроекті. Правову експертизу законів та підзаконних НПА доповнюють інші види експертиз: психологічна, лінгвістична, фінансово-економічна та ін. Кінцевим результатом нормопроекувальної стадії є внесення проекту НПА на розгляд органу, який уповноважений реалізувати нормотворчу ініціативу (пропозицію).

Третьою стадією є стадія прийняття проекту НПА. Ця стадія включає в себе такі етапи:

1) обговорення проекту НПА та його подальше доопрацювання. Формами обговорення можуть бути: парламентські читання; наради за участю наукової громадськості і зацікавлених міністерств; всенародне обговорення; рецензування науково-дослідними інститутами; обговорення в пресі, на радіо і телебаченні та ін. Після врахування всіх зауважень і пропозицій проект остаточно доопрацьовується, узгоджується і редагується;

2) другий етап цієї стадії – прийняття НПА. НПА, залежно від його виду, поділяється на колегіальний (постанова уряду) або одноосібний (указ ПУ). Колегіальний НПА приймається в результаті голосування більшістю його складу. Закони ухвалюються в результаті голосування (в Україні звичайні закони приймаються простою більшістю голосів, а конституційні – 2/3 від конституційного складу ВРУ). Тексти законів, які ухвалюються ВРУ, повинні бути підписаними у 5-денний строк Головою ВРУ і невідкладно переданими на підпис ПУ.

Четверта стадія, остання, посвідчувально-інформаційна стадія (промульгація). Вона включає в себе:

1) підписання НПА. Підписується ЗУ главою держави (промульгація закону президентом) у встановлений КУ строк (15 днів). Чимало підзаконних НПА вводяться в дію іншими підзаконними НПА;

2) наступним етапом є присвоєння реєстраційного номера НПА (після підписання) одночасно з присвоєнням йому номера скріплюється гербовою печаткою відповідного суб'єкта нормотворення і в 5-денний строк включається до Єдиного державного реєстру НПА;

3) останній етап четвертої стадії – оприлюднення НПА, який відбувається шляхом опублікування або безпосереднього доведення до виконавців – опублікування тексту акта з усіма реквізитами в офіційних друкованих виданнях: для законів – «Офіційний вісник України», «Відомості ВРУ», газета «Голос України»; для указів Президента – «Офіційний вісник ПУ»; для постанов уряду – «Урядовий кур'єр»; для нормативних актів органів самоврядування та державних адміністрацій на місцях – в місцевій пресі; для

відомчих нормативних актів у відповідних бюлетенях. За законодавством України, НПА (закон) стає чинним після його опублікування (за загальним правилом) [103, с. 216].

В законопроекті «Про НПА», який подав народний депутат України Ю.Р. Мірошниченко і взятий за основу для розгляду (Постанова ВРУ від 20 травня 2011 року) стадії нормотворчого процесу полягають в наступному:

- 1) плануванні нормотворчості;
- 2) внесенні нормотворчої пропозиції і підготовці проекту НПА;
- 3) проведенні експертизи проекту НПА;
- 4) внесенні проекту НПА суб'єкту нормотворчості;
- 5) розгляді проекту НПА суб'єктом нормотворчості;
- 6) прийнятті (виданні) НПА;
- 7) набранні чинності НПА;
- 8) уведенні НПА в дію [21].

Проаналізувавши структуру нормотворчого процесу у представницькому органі місцевого самоврядування, В.Р. Барський запропонував виокремлювати наступні стадії:

- 1) підготовку проекту НПА (на цій стадії визначають предмет регулювання НПА, підготовка тексту, розробляють концепцію);
- 2) офіційне внесення проекту НПА до місцевої ради;
- 3) проходження проекту НПА в місцевій раді (попередньо обговорюється проект у постійній комісії; обговорюється проект на пленарному засіданні; приймається рішення щодо проекту);
- 4) промульгація НПА (підписується НПА уповноваженою особою та присвоюється реєстраційний номер);
- 5) офіційне оприлюднення НПА [44, с. 62].

Г.В. Задорожня вважає, що порядок створення НПА місцевих рад повинен проявлятися в таких стадіях:

- 1) ініціювання створення НПА;
- 2) підготовка проекту для розгляду;

- 3) обговорення проекту;
- 4) прийняття НПА і набрання ним чинності [67, с. 64].

Якщо звернутися до досліджень М.О. Петришиної щодо стадій нормотворчого процесу, то виявимо такі:

- 1) ініціатива розробки і прийняття НПА (на цій стадії прийнято визначати предмет регулювання НПА та цілі правового його регулювання);
- 2) прийняття рішення про підготовку проекту НПА;
- 3) розробка проекту НПА;
- 4) попередній розгляд проекту НПА;
- 5) офіційний розгляд радою проекту НПА з дотриманням установленої процедури;
- 6) прийняття НПА, його оформлення, опублікування, набрання чинності [85, с. 49].

Щодо стадій нормотворчого процесу центральних органів виконавчої влади, то О.А. Шевчук виокремлює наступні:

- 1) підготовча робота та складання проекту НПА;
- 2) проведення експертиз, узгодження з заінтересованими органами, доопрацювання проекту;
- 3) прийняття акта центральним органом виконавчої влади;
- 4) державна реєстрація;
- 5) оприлюднення НПА [107]. Як бачимо майже всі науковці поділяють думку, що правова експертиза проекту НПА має бути однією із стадій нормотворчого процесу.

## 1.2. Місце правової експертизи НПА у процесі нормотворчості

Відомий юрист І.Л. Брауде, ще в 1974 р. 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» [49, с. 25]. Фахівець Міністерства юстиції України О.В. Майстренко зазначив, що характерною особливістю сучасної системи українського законодавства є те, що суперечності між НПА властиві всім її ланкам, існує безліч колізійних норм. Найбільш вагомішу серед усіх причин він виділяє порушення процедури прийняття НПА, вторгнення суб'єкта правотворчості в сферу компетенції інших суб'єктів, ігнорування правил законодавчої техніки тощо [79]. Набагато простіше було б попередити виникнення суперечностей ніж потім намагатися їх усунути. Цілком правильно, що прийняттю незаконних правових норм запобігає процедура проведення обов'язкової правової експертизи проектів НПА Міністерства юстиції України [68, С. 20-36].

Проведення правової експертизи НПА є одним із заходів, що спрямований на вдосконалення системи НПА у державі. Актуальність питань, що стосуються правової експертизи НПА, останніми роками зростає. Все більше захищаються кандидатські дисертації, які присвячені даному питанню, та виділяють правову експертизу як необхідну складову процесу правотворчості. Останнім часом було прийнято НПА, які регулюють питання правової експертизи, зокрема, постанови КМУ № 950 «Про затвердження Регламенту КМУ» від 18 липня 2007 р., де окремою главою передбачена правова експертиза НПА [24] та «Про проведення гендерно-правової експертизи», де запроваджено проведення гендерно-правової експертизи як складової частини правової експертизи [31]. Деякі НПА, що мають врегулювати процедуру проведення правової експертизи, перебувають в стадії розробки. У різних редакціях проекту ЗУ «Про НПА» окремі статті регулюють порядок проведення правової експертизи. Тому питання щодо місця правової експертизи НПА у процесі нормотворчості є досить актуальним на сьогодні [68, С. 20-36].

Виникає багато запитань щодо контрольної або «вторинної» експертизи проекту або чинного НПА за висновками його практичної реалізації за певний період. Такий вид експертизи повинен бути включеним

до плану правотворчої діяльності. Контрольна експертиза може бути частиною системи постійного аналізу стану НПА та сприяти усуненню можливих колізій. Також будь-яка експертиза НПА може бути частиною постійного моніторингу стану законодавства загалом. Про актуальність експертизи неодноразово наголошували вчені. Водночас вона запобігає виникненню колізій в законодавстві, особливо коли фактично існує велика кількість не чинних норм, але формально вони не скасовані. Деякі норми з щодо цього передбачені в наказі Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку скасування рішення про державну реєстрацію НПА, занесених до державного реєстру» від 31.07.2000 р. № 32/5 [40]. На деяких стадіях нормотворчості правова експертиза визначається як обов'язкова або має бути такою, на деяких же стадіях ця ознака експертизи мати диспозитивний характер, право проводити чи не проводити експертизу залишається за компетентним суб'єктом правотворчості. Правова експертиза НПА повинна проводитись на першій стадії при підготовці проекту НПА, на другій – коли суб'єкт правотворчості прийме таке рішення. Для деяких видів НПА правова експертиза проводиться вже під час їх державної реєстрації. Більш того, вважаємо, що перелік випадків, у яких необхідно проводити правову експертизу не повинен вичерпуватися прийняттям НПА. Адже будь-який, не тільки проект, а й чинний НПА потребує проведення експертизи. Це дає змогу визначати ефективність НПА, виявити недоліки в правовому регулюванні, юридичні колізії, які раніше не були виявлені та дати відповідь на питання – чи досягнута мета правового регулювання. Висновок такої експертизи є підставою для можливого внесення суб'єктом правотворчості змін до НПА [97]. Тому, як бачимо правова експертиза займає неабияке, важливе місце в нормотворчому процесі.

Отже, з вище викладеного, можемо зробити висновок, що в законодавстві нормотворчий процес визначено як спеціальну організаційно-правову діяльність уповноважених суб'єктів, метою якої є ініціювання, підготовка, розгляд проектів НПА та прийняття (видання) цих актів і

набрання ними чинності. Також існує безліч доктринальних визначень цього поняття. Нормотворчий процес як діяльність поділений на стадії та етапи. Першою стадією виділяють передпроектну стадію. Друга стадія – проектна стадія (нормопроекування). Третьою стадією є стадія прийняття проекту НПА і вона полягає в: 1) обговоренні проекту НПА та його подальшого доопрацювання; 2) прийнятті НПА. Четверта стадія – посвідчувально-інформаційна стадія (промульгація). Її основні завдання полягають в: 1) підписанні НПА; 2) присвоєнні реєстраційного номера НПА; 3) оприлюдненні НПА. Деякі інші стадії нормотворчого процесу подано у проекті закону України «Про НПА» і вони виявляються в: 1) плануванні нормотворчої діяльності; 2) внесенні нормотворчої пропозиції і підготовці проекту НПА; 3) проведенні експертизи проекту НПА; 4) внесенні проекту НПА суб'єктом нормотворчості; 5) розгляді проекту НПА суб'єктом нормотворення; 6) прийнятті (виданні) НПА; 7) набранні чинності НПА; 8) уведенні НПА в дію. Однією із «особливостей» сучасної системи українського законодавства є наявність суперечностей між НПА, безліч колізійних норм. Саме проведення правової експертизи НПА є одним із заходів, метою якого є вдосконалення системи НПА у державі. На деяких стадіях нормотворчості правова експертиза визначається як обов'язкова або має бути такою, на деяких же стадіях ця ознака експертизи мати диспозитивний характер, право проводити чи не проводити експертизу залишається за компетентним суб'єктом правотворчості. Правова експертиза НПА повинна проводитись майже всіх стадіях нормотворчого процесу. Більше того, перелік випадків проведення правової експертизи не повинен вичерпуватися прийняттям НПА. Адже будь-який проект або чинний НПА потребує проведення експертизи. Це дає змогу визначати ефективність НПА, виявляти недоліки в правовому регулюванні, юридичні колізії тощо.



## РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

### 2.1. Поняття, завдання та сутність правової експертизи проектів НПА

За значущістю для правового регулювання суспільних відносин НПА в системі джерел права займає перше місце. А для того, щоб НПА був ефективним виникає необхідність у проведенні правової експертизи проектів НПА.

Нормативного закріплення поняття «правова експертиза» немає, але є безліч доктринальних визначень науковців. Скільки науковців, стільки і думок. Наприклад В.І. Червонюк визначає, що правова експертиза законопроекту є окремим етапом на стадії обговорення, який полягає в залученні фахівця або групи фахівців для роботи над проектом НПА з метою його остаточного доопрацювання та підготовки остаточної редакції [106, с. 386]. В.М. Литвин стверджує, що правова експертиза проекту НПА – об'єктивне і повне дослідження НПА, який поданий на розгляд експертам відповідно до предмета експертизи, основою якого є суспільні і державні інтереси, принципи побудови правової системи; відповідність конституційного обов'язку держави щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Такі вчені, як Р.К. Надєєв, О.-Д.С. Третьякова визначають поняття «правова експертиза законопроектів» як спеціальне дослідження, метою якого є оцінювання відповідності законопроекта і чинного законодавства та встановлення якості зпроєкту з точки зору засобів юридичної техніки [105, с. 39]. І.О. Закіров, А.М. Ришелюк, звертають увагу при визначенні поняття «правова експертиза правових актів та їх проєктів» на тому, що це діяльність, яка здійснюється повноваженим суб'єктом її проведення, має особливий

зміст (дослідження, перевірка, аналіз та оцінка фахового та наукового рівня законопроекту) та результати (формулювання обґрунтованих висновків для прийняття рішення щодо такого проекту з метою визначення якості правових актів і проектів правових актів та прогностичної оцінки можливих наслідків їх реалізації та/або прийняття) [70, с. 135]. Досить детальний розгляд правової експертизи НПА робить В.О. Бутенко і визначає її етапом правотворчого процесу, зміст якого полягає в оцінюванні проекту юридичного документу спеціальними суб'єктами щодо ймовірного ефективного впливу його правових норм на суспільні відносини та досягнення відповідного соціального правового ефекту у випадку його прийняття [50, с. 5]. Важливим внеском у розвиток поняття «правова експертиза НПА» стало дослідження Т.О. Дідича. Він розглядав правову експертизу проектів НПА як спеціальну аналітичну діяльність, яка проводиться на різних етапах нормопроекткування спеціальними суб'єктами. Надання об'єктивної оцінки ступеню відповідності проекту НПА чинному законодавству, компетенції правотворчого органу, формі юридичного документа, правилам юридичної техніки, вимогам структурної побудови НПА – це основне призначення правової експертизи проектів. [59, с. 130]. Законодавчої дефініції поняття «правова експертиза НПА» в Україні поки що немає. Г.В. Рибікова, після врахування специфіки правотворчості органів державної влади, вважає що можливо наступне визначення, що охоплює зовнішній аспект правової експертизи, є найбільш вдалим. Та вважає, що правовою експертизою проектів НПА – є діяльність, яка здійснюється незалежними фахівцями в галузі права, метою якої є якісна оцінка цього проекту на предмет їх відповідності визначеному юридичному критерію якості, результатом якої є обґрунтований експертний висновок відповідно до поставлених завдань. Наукова правова експертиза закону в словникові визначається як окремий вид експертизи [100, с. 25-26]. З вище викладеного, узагальнивши думки науковців можемо зробити висновок, що вони

поділилися на дві позиції: або правова експертиза самостійна стадія процесу нормотворчості, або окремий етап однієї із її стадій [99, С. 28-32].

Щодо завдань правової експертизи проекту НПА, то вони закріплені в «Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів НПА», та визначено такі:

- повне і об'єктивне дослідження проекту НПА, який поданий на розгляд експертів відповідно до предмета експертизи виходячи із загально-суспільних та загальнодержавних інтересів, принципів будови правової системи;
- за необхідності розробляються пропозиції щодо внесення до проекту або інших НПА, які пов'язані з ним необхідних змін та доповнень;
- обґрунтування експертного висновку з усебічною оцінкою проекту НПА [34].

Важливими для визначення сутності правової експертизи НПА є її функції. Знову ж таки до єдиного бачення в визначенні та класифікації функцій правової експертизи НПА вчені не дійшли. Т.О. Дідич пропонує таке визначення функцій правової експертизи, під яким розуміє основні напрями дослідження проектів НПА щодо їх відповідності основним принципам нормопроекування та загальноприйнятим традиціям побудови проектів НПА [60, с. 186].

Класифікацією функцій правової експертизи активно займалися російські вчені. Наприклад, О.М. Шишпаренок виділив дослідницьку, діагностичну, прогностичну, інформаційну, аргументаційну, профілактичну, захисну, коригувальну функції. І.О. Закіров також не оминув увагою це питання та виділив інформаційну, пояснювальну, орієнтаційну, доказову, перевірочну, миротворчу, гармонізуючу, захисну, відновлювально-фрагментарну функції [110, с. 19]. З.А. Загинеї, як одну з функцій правової експертизи НПА виділяє герменевтичну функцію, спрямовану на виправлення недоліків тексту [66, с. 265].

Українські вчені в чомусь погоджуються з російськими в питанні класифікації функцій правової експертизи. О.Г. Мінкова виділяє контрольну, профілактичну, процедурно-узгоджувальну, прогностичну, діагностичну функції [80, с. 60-63].

Т.О. Дідич відносить до функцій правової експертизи такі: системостворюючу, коригуючу, контрольну, забезпечення комплексності та конструктивності процедури нормопроекування, аналітичну, прикладну [61, с. 15].

Детально розглянемо кожну із функцій. За визначенням діагностичної функції В.Ю. Тураніна, зміст цієї функції полягає у визначенні стану правового регулювання суспільних відносин, що підлягають врегулюванню об'єктом експертизи на момент її проведення, а також властивостей об'єкта експертизи. Тобто діагностична функція експертизи проекту НПА спрямована на пошук та виявлення правотворчих дефектів та правотворчих помилок.

Зміст інформаційної функції полягає не тільки у збиранні необхідної інформації для проведення експертизи, а й у наданні інформації замовнику експертизи. Разом із тим, необхідно враховувати характеристики інформації, отриманої внаслідок проведення правової експертизи, а саме: адекватність, повнота, корисність, своєчасність, актуальність.

Важливою функцією правової експертизи проекту НПА є аналітична функція. Її мета полягає в аналізі та оцінці НПА, спрямованих на детальне дослідження, вивчення характеристик, що в результаті формує повне уявлення про об'єкт експертизи.

Аргументаційна функція проявляється в послідовному обґрунтуванні, логічному поясненні отриманих висновків.

Порівняльна функція полягає у перевірці норм, закладених у НПА, на відповідність НПА вищої юридичної сили або іншим актам, з якими робиться порівняння, а також у порівнянні застосованих правил та прийомів юридичної техніки із тими, що рекомендовані.

Коригувальна функція, яка має на меті виправити правотворчі помилки та помилки в правовому регулюванні.

Превентивно-захисна функція полягає у недопущенні прийняття НПА, котрі містять норми, що суперечать актам вищої юридичної сили або складені із порушенням правил юридичної техніки, а також полягає у захисті прав та законних інтересів юридичних, фізичних осіб, попередженні потенційних правопорушень.

Прогностична функція передбачає складання висновку щодо характеру правових наслідків впливу предмета експертизи на суспільні відносини, зокрема оцінку впливу на стан та тенденції злочинності в державі (регіоні), що має на меті попередити прийняття (визнати нечинним) НПА, який може призвести до виникнення конфліктних ситуацій.

Отже, правова експертиза НПА поліфункціональна, всі функції взаємопов'язані між собою і загалом спрямовані на досягнення цілей та завдань правової експертизи [100].

## 2.2. Види правової експертизи

В чинному законодавстві України та юридичній літературі досить широко відомі правові експертизи проектів НПА (гендерна, лінгвістична, технічна, кримінологічна). Крім того, різні галузі права відомі експертизами за різноманітних класів, родів, видів та підвидів. Їх специфіка виявляється в межах криміналістики, судової бухгалтерії, судової медицини та інших прикладних наук. Не можливо чітко визначити точну кількість правових експертиз, які проводяться щодня, але вона на сьогоднішній день визначається десятками тисяч [112, С. 57-63].

Деякі види правових експертиз проектів НПА закріплені в законодавстві. Наприклад, виділяють одноособову та групову експертизу залежно від кількості фахівців, які беруть участь в правовій експертизі.

Проводячи одноособову правову експертизу необхідно здійснювати уніфікацію критеріїв оцінки та узагальнення окремих оцінок за блоками питань. Одноособова експертиза має свої певні недоліки: залишається ймовірність суб'єктивізму, допущення помилок через відсутність контрольного процесу в роботі зі сторони. Хоча саме цей вид експертизи може прискорити її проведення, бо має значну перевагу в часі, особливо коли експертиза проводиться відносно невеликого за обсягом документа.

Групова правова експертиза призначена для оцінювання проекту НПА певною кількістю фахівців. Такий вид експертизи є більш якіснішою ніж одноособова, оскільки залучаються до роботи різні за фахом та досвідом юристи, які компетентні максимально повно виконувати поставлені завдання. Вважаємо за необхідне, до складу робочої групи залучати як представників теоретичної юриспруденції, так і з спеціалістів-практиків, які нададуть можливість забезпечити розгляд якомога ширшого кола питань. Позитивна сторона групової правової експертизи проявляється в забезпеченні більш усебічної та об'єктивної оцінки проекту НПА, однак можуть виникнути труднощі, що пов'язані з формулюванням однієї єдиної думки експертів.

За підставою проведення правову експертизу прийнято поділяти на первинну, повторну, додаткову і контрольну.

Експертиза, що проводиться вперше та є основним видом експертизи, називається первинною. Такий різновид експертизи є обов'язковим і передбачає здійснення усіх заходів, що необхідні у процесі підготовки обґрунтованого висновку щодо об'єктів експертизи, які передаються заінтересованими фізичними та юридичними особами замовниками експертизи на аналіз та оцінку експертним організаціям, установам, експертам або групам експертів.

Повторна правова експертиза – це експертиза, проведення якої відбувається вдруге, але тільки в межах предмета первинної експертизи або нового предмета, якщо наявні обґрунтовані зауваження розробників або

інших учасників процесу розгляду проекту НПА щодо висновку первинної експертизи. Якщо термін дії експертного висновку зазначений та термін дії закінчився, то це може бути однією із підстав для того, щоб провести повторну експертизу. Вона може бути проведеною одним експертом або групою експертів, які до цього проводили первинну експертизу, чи іншим експертом або групою експертів.

Підставами для проведення додаткової правової експертизи є внесення до проекту НПА під час його доопрацювання істотних змін і доповнень, а також якщо відбулися суттєві зміни в соціально-економічних відносинах, що відносяться до предмету правового регулювання даного проекту. Як правило, така експертиза проводиться тим же експертом або тією ж групою експертів, які проводили первинну експертизу.

Якщо замовник експертизи заперечує правильність висновків раніше проведених експертиз, виявив істотні розбіжності між висновками які були видані під час проведення первинної експертизи та повторної відносно проекту НПА, а також здійснюючи контроль за додержанням методики проведення експертизи виявив помилки або істотні відхилення від порядку проведення первинної, повторної чи додаткової експертизи, то в такому випадку призначається контрольна експертиза. Така експертиза завжди проводиться новим експертом або новим складом експертів. Ініціаторами контрольної експертизи можуть здійснюватися виступати замовник, організатор для перевірки висновків первинної експертизи або фізичні чи юридичні особи, заінтересовані у спростуванні окремих положень, частин або в цілому висновків раніше проведених експертиз. Правильно було б, якщо право призначати контрольну експертизу, визначати порядок проведення та експертів надавалося більш авторитетній науково-правовій установі держави. В такому разі замовлення на проведення такого виду експертизи слід подавати замовником безпосередньо до цієї установи. Вважаємо, що у проведенні контрольної експертизи не повинні брати участь експерти, які вже мали відношення до проведення інших видів експертизи

цього ж самого проекту. Залежно від об'єкту щодо якого може бути проведена експертиза, то виділяють експертизи щодо концепції НПА, проекту закону, НПА парламенту, глави держави, уряду, центральних органів виконавчої влади, органів регіональної влади тощо.

За ініціативою проведення експертизу поділяють на обов'язкову та добровільну. Повний перелік суб'єктів правотворчої діяльності, проекти НПА яких підлягають обов'язковому проведенні експертизи, на нашу думку, має бути чітко визначеним законом [34].

Види експертизи варто поділити також і за іншими критеріями. Наприклад, за предметом дослідження правова експертиза поділяється на:

- експертизу проектів на відповідність законодавству ЄС;
- експертизу на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;
- антикорупційну експертизу;
- антидискримінаційну експертизу;
- гендерно-правову експертизу [78].

Детально розглянемо кожну із названих експертиз. Гендерно-правова експертиза слугує для аналізу чинної законодавчої бази, проектів НПА, в кінцевому результаті якого складається висновок щодо їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [13].

Вперше на офіційному рівні щодо необхідності проведення такого виду експертизи НПА в сфері дотримання прав жінки згідно з правами й основними свободами людини було викладено в Постанові КМУ, що видана на виконання рішень IV Всесвітньої конференції зі становища жінок (1995 р., Пекін), та якою було затверджено Програму дій щодо поліпшення становища жінок в Україні. В цій постанові прописувалося, що мета проведення експертизи законодавства заключається в забезпеченні відповідності законодавства про права жінок міжнародним стандартам у галузі прав людини. Основні завдання гендерної експертизи полягають у впровадженні принципу рівноправності статей через розробку правових механізмів, що



виражається в рівному представництві, рівному доступі до прийняття рішень і ресурсів влади, рівній відповідальності. Варто зазначити, що за мету гендерної експертизи взято не просто аналізувати права жінки як окремої категорії громадян, а дослідити більш широке поняття – умови забезпечення гендерної рівності.

До предмета гендерної експертизи відносять ефективність правових механізмів регулювання й регламентування всіх сфер суспільного життя, що впливають на доступ громадян та їх об'єднань до різноманітних ресурсів, ступінь і можливість реалізації ними своїх конституційних прав. До предметного аналізу гендерної експертизи належать НПА, правова поведінка громадян, їх правосвідомість, а також сукупність соціально-економічних, культурних і політичних відносин, що забезпечують конструювання гендерних відносин. Саме таке широке визначення предмета аналізу дозволяє визначити об'єктом гендерної експертизи всю сферу державно-правової дійсності.

Як самостійний вид експертного аналізу, гендерна експертиза вимагає спеціальних знань, кваліфікації й досвіду в проведенні соціально-правового, соціально-економічного та соціально-політичного аналізу. Навички застосування гендерного аналізу вимагають професійного володіння як мінімум чотирма сучасними дисциплінами, такими як гендерна економіка, феміністська юриспруденція, гендерна політика, гендерна лінгвістика [56, С. 8-10].

Мета гендерно-правової експертизи являє собою проведення комплексного дослідження законодавства та проектів НПА щодо їх відповідності міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, та резолюціям міжнародних конференцій, міжнародних організацій, їх органів з прав людини стосовно дотримання принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; запобігання прийняттю та наявності НПА, положення яких не відповідають принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Завдання гендерно-правової експертизи полягають в: виявленні в нормативних актах законодавчої бази та законопроектах положень, які порушують принцип забезпечення рівноправ'я та можливостей жінок і чоловіків, де відсутні будь-які обмеження або привілеї за ознакою статі, а також у рівних умовах для реалізації рівних прав жінок і чоловіків та складається з таких елементів, як рівні права та рівні можливості. Так, ЗУ «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» застерігає, що необхідно дотримуватися принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в різних сферах життя, в тому числі, у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; у праці та одержанні винагороди за неї; у сфері підприємництва; у сфері соціального захисту; у виборчому процесі; у здобутті освіти та професійній підготовці; у діяльності засобів масової інформації; подолання за допомогою ефективних правових механізмів усіх форм дискримінації за ознакою статі, виявлених в процесі проведення гендерно-правової експертизи [13].

Гендерна експертиза проводиться відповідно до плану, затвердженого Міністерством юстиції України на майбутній рік [38].

Результатом гендерно-правової експертизи є висновок. У ньому експерти формулюють загальний висновок проте чи відповідає/невідповідає акт законодавства або проект НПА принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; норми, які експерти визнали такими що дискримінують, разом з обґрунтуванням рішенням про віднесення їх до дискримінаційних. При цьому необхідно враховувати певні особливості щодо оформлення висновків такої експертизи для НПА та для проектів НПА у разі невідповідності таких актів або окремих їх положень принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків:

- 1) у висновку гендерно-правової експертизи акта законодавства повинні міститися ймовірні шляхи усунення норм, що дискримінують, за необхідності пропонуються інші заходи, що можуть сприяти удосконаленню правового регулювання у відповідній сфері;

- 2) у висновку гендерно-правової експертизи проекту НПА необхідно вказувати наслідки, до яких призведе застосування таких дискримінаційних норм;
- 3) висновки надсилаються до відповідних органів та оприлюднюються згідно з Порядком проведення гендерно-правової експертизи, затвердженим постановою КМУ [31].

Антикорупційна експертиза проектів НПА є одним з адміністративно-правових засобів забезпечення законності у правотворчій діяльності органів виконавчої влади. Правовою основою її проведення є, насамперед базові міжнародні НПА з питань протидії та запобіганню корупції, до яких приєдналась Україна: Конвенція Організації Об'єднаних Націй (ООН) проти корупції, прийнята Генеральною асамблеєю ООН 31 жовтня 2003 року; [2] Цивільна Конвенція про боротьбу з корупцією 16 березня 2005 року [5] Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією 18 жовтня 2006 року [4]. Основною метою всіх цих Конвенцій є сприяння впровадженню, посиленню, розвитку ефективності засобів боротьби з корупцією та захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, а також зменшення рівня корупції. В Україні засади запобігання і протидії корупції визначені законами «Про запобігання корупції» [15] та «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [16]. Хоча терміни дії останнього закону вийшли, все ж таки він залишається чинним. На сьогодні до Верховної Ради внесено проект закону «Про антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки» [10]. Всі засоби, спрямовані на запобігання та протидію корупції, що визначені вище згаданим законодавством, можна поділити на такі групи: спеціальні обмеження щодо використання службового становища, сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, одержання дарунків (пожертв), роботи близьких осіб, осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій

держави або місцевого самоврядування; фінансовий контроль; кодекси поведінки; урегулювання конфлікту інтересів; запобігання корупції у діяльності юридичних осіб; антикорупційна експертиза НПА; вимоги щодо прозорості інформації; заборона на одержання послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування; застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру

Серед науковців єдиного підходу до визначення терміну «антикорупційна експертиза» немає. Зокрема, Т.Я. Хабрієва зазначає, що антикорупційна експертиза може розглядатися не тільки як засіб виявлення корупціогенних чинників, поєднана в тому числі з технологією правового моніторингу, а виступає додатковим інструментом забезпечення якості актів, їх більшої ефективності. На думку, К.І. Головщинського, антикорупційна експертиза проектів НПА представляє собою комплекс заходів з виявлення норм права, здатних встановлювати такі рамки взаємовідносин між агентами (суб'єктами), які підвищують вірогідність їх вступу в корупційні взаємовідносини. Я.В. Наконечний визначає антикорупційну експертизу як вид правового моніторингу, як здійснення спеціалістом або групою спеціалістів дослідження наданих текстів з використанням професійних знань у відповідній галузі і надання висновку, який містить результати такого дослідження і відповіді на поставленні питання. Отже, серед науковців відсутнє єдине визначення терміна антикорупційної експертизи. Якщо звернутися до законодавства, то термінологічне визначення антикорупційної експертизи НПА закріплено у Модельному законі «Основи законодавства про антикорупційну політику», прийнятому на 22 пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї країн-учасників СНД від 15 листопада 2013 року [9], та Методології проведення антикорупційної експертизи, яка затверджена наказом Міністерства юстиції України [35]. Модельний Закон визначає, що антикорупційна експертиза правових актів – це діяльність фахівців (експертів) з виявлення та опису корупціогенних чинників, що відносяться до діючих правових актів та їх проектів; розробки рекомендацій,

спрямованих на усунення або обмеження дії таких факторів. Згідно Методології, антикорупційна експертиза – це діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах НПА корупціогенних факторів та розробки рекомендацій стосовно їх усунення.

ЗУ «Про запобігання корупції» містить визначення цього поняття, згідно з яким, антикорупційна експертиза – це діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах НПА положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією [15].

За суб'єктами антикорупційна експертиза проектів НПА поділяється на:

1. державну – яка за взаємодією суб'єкта та об'єкта контролю поділяється на:

– зовнішньо-контрольну, яку здійснює Міністерство юстиції – об'єкт контролю організаційно не підпорядкований суб'єкту контролю,

– внутрішньо-контрольну, яку здійснюють підрозділи (відділи), посадові особи органу виконавчої влади, акти якого підлягають експертизі, об'єкт контролю організаційно підпорядкований суб'єкту контролю;

2. громадську – яка здійснюється за ініціативою та за рахунок коштів фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством відповідно до ЗУ «Про запобігання корупції» [78, С. 125-133].

Наступний вид експертизи виділяють антидискримінаційну та громадську антидискримінаційну експертизи. Питання антидискримінації регулює ЗУ «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». В ньому міститься дефініція, згідно з якою антидискримінаційна експертиза – це аналіз проектів НПА, в результаті якого складається висновок щодо їх відповідності принципу недискримінації [17]. Проведення антидискримінаційної експертизи покладається на юридичну службу органу виконавчої влади під час проведення юридичної експертизи проектів актів.

Проведення такої експертизи полягає у виявленні в проектах актів положень, які містять ознаки дискримінації, та наданні пропозицій щодо усунення порушень.

Крім того, здійснюється громадська антидискримінаційна експертиза, в якій участь беруть громадські організації, фізичні та юридичні особи. Крім того, під час громадських обговорень проектів НПА одним із завдань таких обговорень стане виявлення положень, що суперечать закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [26].

Особливе значення 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 [73, с. 109]. Халфіна Р.О. підтримує позицію що необхідне наукове експертне забезпечення правотворчої роботи. Мова йде про експертизу, якщо до складу суб'єктів правотворчої діяльності залучають науковців-експертів, що здійснюють експертну роботу поточної розробки проекту НПА, та яке має дорадче значення [82, с. 20]. Погорелова З.О. назначає, що необхідність проведення наукової експертизи це один із важливих етапів підготовки законопроекту до передачі його на розгляд парламенту. З метою надання пріоритетного значення урядовим законопроектам, пропонується 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 ВРУ тільки за наявності результатів експертизи КМУ і відповідного висновку парламентського комітету. Наукова правова експертиза може бути проведеною одним експертом або групою експертів [89, с. 10-11].

Основні завдання наукової правової експертизи проекту НПА зазначені у Методичних рекомендаціях і вони полягають в наступному:

- визначенні ступеня відповідності правових приписів об'єктивним та суб'єктивним закономірностям, притаманним суспільним відносинам, що становлять предмет регулювання даного НПА;
- врахуванні попередньої практики та теперішнього нормативно-правового регулювання цієї або подібної сфери суспільних відносин в Україні та за кордоном;
- максимальному залученні та використанні в експертному дослідженні наявної наукової інформації, статистичних та інших даних, докладне обґрунтування положень, що наводяться;
- прогнозній оцінці ймовірних наслідків реалізації майбутнього акта, ступеня та характеру його можливого впливу на соціально-економічні відносини, які становлять предмет правового регулювання;
- проведенні спеціальних досліджень з найбільш складних питань або з питань, щодо яких відсутня відповідна науково підтверджена інформація – якщо це необхідно.

Особливим методом у проведенні наукової експертизи є опитування експертів. Воно проводиться за переліком спеціально розроблених питань або за допомогою анкетування. Опитування допомагає використати знання і досвід фахівців безпосередньо, без проміжних стадій накопичення та аналізу необхідного інформаційно-довідкового матеріалу. Завданням цього методу – дати можливість швидко отримати оцінку значної кількості компетентних спеціалістів. Найкращі результати він дає у тих випадках, коли необхідно здійснити прогноз наслідків прийняття того чи іншого нормативного рішення, тобто за умов відсутності або недостатності необхідної для оцінки інформації.

Експертне опитування проводиться лише спеціальною групою фахівців, які здійснюють відбір експертів, розробляють перелік питань або анкети, проводять опитування та узагальнюють отримані результати. На кожному етапі цієї роботи необхідно дотримуватися певних науково обґрунтованих процедурних вимог щодо кількості та відбору експертів,

надання їм відповідних матеріалів для оцінки, підрахунку результатів опитування [34].

Основними об'єктами здійснення наукової експертизи проектів НПА є переважно найскладніші проекти, коли виникає потреба у високому рівні професійних знань, особливо під час вирішення нових комплексних проблем. Важливі напрями науково-дослідницької діяльності інститутів Національної академії правових наук заключаються в розробці законопроектів й інших НПА, внесенні відповідних змін, розробці рекомендацій та пропозицій, що є також однією з форм застосування результатів наукової діяльності [94, С. 109-115].

Неаби-яку роль має і фінансово-економічна експертиза, метою проведення якої є оцінка відповідності проекту закону щодо можливостей держави, зокрема щодо фінансових та бюджетних, доцільність можливих витрат з урахуванням ймовірних результатів. Кожен законопроект в обов'язковому порядку після реєстрації, але не пізніше ніж у п'ятиденний строк направляється в комітет ВРУ, до предмета відання якого належать питання бюджету, для того, щоб провести експертизу щодо його впливу на дохідну та/або видаткову частини бюджетів і виконання ЗУ «Про Державний бюджет України» в поточному бюджетному періоді, а також у комітет, який зазначений як головний з підготовки і попереднього розгляду законопроекту [29]. Крім того, Рахункова палата України проводить експертизу поданого до ВРУ проекту закону про Державний бюджет України (включаючи матеріали, що додаються до цього проекту закону) та готує відповідні висновки (п. 2 ч. 1 ст. 7 ЗУ «Про Рахункову палату») [23].

Оцінка впливу на довкілля (до 2017 року – екологічна експертиза) проектів НПА передбачена ЗУ «Про оцінку впливу на довкілля» [22]. У переліку об'єктів, які обов'язково підлягають проведенню державної екологічної експертизи, зазначені проекти законодавчих та інших НПА, що регулюють відносини в галузі забезпечення екологічної (зокрема радіаційної) безпеки, охорони навколишнього природного середовища і використання



природних ресурсів, діяльності, що може мати негативний вплив на стан навколишнього природного середовища.

Не менш важливою є експертиза законопроектів на відповідність законодавству Європейського Союзу. Щодо проектів законів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини яких регулюються правом Європейського Союзу, то відповідно до ЗУ «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» вони в обов'язковому порядку проходять експертизу на відповідність *acquis communautaire* (правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ). Експертизу проектів законів України та інших НПА, які за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, здійснює уповноважений центральний орган виконавчої влади, а експертизу проектів НПА міністерств, інших центральних органів виконавчої влади – відповідні підрозділи органів, які видають акт [14].

В залежності від стадії правотворчості можна виділити експертизу, яка проводиться на стадії апробації НПА або експертизу, яка проводиться на стадії реєстрації НПА. За цією ж підставою вчені Ю.М. Грошовий та В.Я. Тацій виділяють попередню, проміжну і остаточну експертизи [43, с.34]. На думку В. Коростея попередньою експертизою є експертиза ідеї або концепції правового регулювання майбутнього НПА, особливо це стосується законів. З іншого боку недоцільно проводити попередню правову експертизу щодо всіх видів НПА. В. Коростей стверджує, що доцільним є проведення попередньої правової експертизи НПА центральних державних органів влади. В свою чергу, проміжна експертиза – це експертиза проекту НПА, яка має бути обов'язковою щодо кожного НПА. Дискусія залишається щодо питання про визначення етапу проведення остаточної експертизи НПА.

Остаточною експертизою необхідно вважати як таку, що проводиться після врахування всіх зауважень до НПА та припинення дискусій щодо нього, перед підписанням його уповноваженою посадовою особою.

За суб'єктами проведення правової експертизи щодо проектів НПАчинного національного та європейського законодавства В. Коростей виділяє два види правової експертизи: внутрішня і зовнішня [73, с.123].

### 2.3. Особливості експертизи проектів НПА щодо їх відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини

Ратифікувавши в 1997 році Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод Україна взяла на себе обов'язок забезпечувати її гарантії на всій своїй території. Проте, на відміну від інших міжнародних договорів, які підлягають обов'язковому виконанню, Конвенція має механізм контролю, який здійснює нагляд за дотриманням державою-учасницею взятих на себе зобов'язань за Конвенцією. Таким контрольним механізмом є Європейський суд з прав людини.

Згідно зі статтею 46 Конвенції: «кожна держава-учасниця зобов'язується виконувати остаточне рішення Європейського суду в будь-якій справі, в якій вона є стороною, а тому, саме в контексті виконання рішень Європейського суду слід розглядати й обов'язок держави забезпечити проведення правової експертизи актів законодавства та їх проектів на відповідність Конвенції». Метою такої експертизи є унеможливлення подальших порушень Конвенції, які спричинені недосконалим правовим регулюванням національного законодавства [2]. Для України правова експертиза всіх проектів НПА, а також підзаконних НПА, на які поширена вимога державної реєстрації, на відповідність Конвенції стала обов'язковою для всіх суб'єктів нормотворення з прийняттям 23 лютого 2006 року ЗУ «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав

людини». Окрім цього, частина третя статті 19 вище згаданого ЗУ передбачає, що Міністерство юстиції повинне забезпечувати постійну та з розумною періодичністю перевірку чинних законів і підзаконних НПА на відповідність Конвенції та практиці Європейського суду, передовсім у сферах, що стосуються діяльності правоохоронних органів, кримінального провадження, позбавлення свободи, тощо [11].

Але без проблем на практиці не обійтися, і хоча положення ЗУ є обов'язковими до виконання, залишається несумлінне ставлення суб'єктів нормотворчості до вимог Закону щодо подання до Міністерства юстиції проектів нормативних актів (актів) на експертизу щодо їх відповідності Конвенції та практиці Європейського суду. Що стосується нормативних актів, які підлягають державній реєстрації, то у цьому випадку Міністерство юстиції має інструмент впливу, який дозволяє проводити експертизу практично всіх відомчих актів, оскільки без висновку щодо відповідності акта положенням Конвенції та практиці Європейського суду жоден документ не може бути зареєстровано у Міністерстві юстиції. Винятком є лише ті документи, які не потрапляють до сфери правового регулювання Конвенції. Причому, якщо за певних обставин (наприклад, було неправильно визначено належність акта до сфери правового регулювання Конвенції) акт було зареєстровано без висновку на відповідність Конвенції, то такий акт може бути скасовано відповідно до статті 19 Закону. Така ж процедура застосовується і до чинних НПА, які були видані та зареєстровані у Міністерстві юстиції до набрання чинності цим Законом.

Складніша ситуація з проектами законів та постанов КМУ, які проходять правову експертизу у Міністерстві юстиції, бо висновок, який надається щодо невідповідності проекту акта положенням Конвенції не завжди враховується головним розробником і, нажаль, таке порушення не тягне за собою будь-яких правових наслідків для розробника.

Таким чином, в законодавстві України з'являються з акти, в яких можуть міститись норми, що суперечать вимогам Конвенції та практиці

ЄСПЛ. Крім того, оскільки це, як правило, акти вищої юридичної сили, відповідно, на виконання їх положень розробляються відомчі нормативні акти, які, у свою чергу, розвивають норми, які можуть спричинити порушення Конвенції. Однак особливо ця проблема актуальна для проектів законів, які не проходять обов'язкову правову експертизу у Міністерстві юстиції, яке, відповідно до Закону, є єдиним органом, який здійснює експертизу щодо відповідності проектів актів положенням Конвенції та практиці Європейського суду.

Також необхідно вказати, що суб'єкти нормотворчості стикаються з труднощами проведення експертизи зазвичай на початковому етапі – перевірці акта на належність до сфери правового регулювання Конвенції, оскільки перед поданням проекту акта на правову експертизу чи відомчого акта на державну реєстрацію суб'єкт нормотворення повинен самостійно визначити, чи підлягає проект акта (акт) експертизі на відповідність Конвенції, та отримати, у разі необхідності, відповідний висновок. У зв'язку з цим, усвідомлюючи, як складно, не маючи відповідного досвіду, орієнтуватись у сферах застосування Конвенції, Міністерством юстиції було розроблено Методичні рекомендації щодо здійснення експертизи НПА (їх проектів) на відповідність Конвенції та Тематичний покажчик до Конвенції, який є результатом опрацювання великої кількості базових рішень Європейського суду. Метою створення тематичного покажчика є полегшення сприйняття та розуміння розробниками проектів законів та проектів інших НПА природи і сутності Конвенції та практики Європейського суду, оскільки містить ключові поняття, за якими можлива ідентифікація належності акта до сфери правового регулювання Конвенції.

У будь-якому випадку, якщо розробник проекту акта (акта), користуючись Тематичним покажчиком, не зміг правильно визначити його належність до сфери правового регулювання Конвенції та не подав проект акта (акт) для проведення експертизи, то на другому етапі проведення експертизи – контрольній перевірці на належність до сфери правового

регулювання Конвенції, яку здійснюють співробітники спеціалізованого департаменту Міністерства юстиції, проект буде ідентифікований та переданий для проведення експертизи на відповідність Конвенції до Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини Міністерства юстиції. Зрозуміло, що суб'єкти нормотворення можуть сприймати кожен новий вид експертизи як додаткову перешкоду, що ускладнює процес прийняття (видання) нормативного акта. Однак не слід забувати, що наслідком непроведення експертизи щодо відповідності проекту акта (акта) Конвенції та практиці Європейського суду може стати констатація Європейським судом порушення Україною прав, гарантованих Конвенцією. Так, на сьогоднішній день Європейським судом у декількох рішеннях, винесених щодо України, прямо визначено, що порушення прав, гарантованих Конвенцією, спричинені саме недоліками у чинному законодавстві («Полторацький проти України», «Кузнецов проти України», «Сокур проти України», «Волохи проти України» та інші) [63].

До проведення такого виду експертизи залучаються:

- а) суб'єкти нормотворчості;
- б) структурні підрозділи центрального апарату Міністерства юстиції та територіальні органи Міністерства юстиції.

З огляду на складність та комплексний характер питань, пов'язаних із Конвенцією, а також беручи до уваги, що практика Суду перебуває у постійному розвитку, керівникам органів, задіяних у здійсненні експертизи, рекомендується визначити конкретних осіб, які відповідатимуть за цей напрямок роботи на постійній основі, проходитимуть спеціалізоване навчання, отримуватимуть необхідну інформацію та методичні рекомендації.

Дана експертиза проводиться у декілька етапів:

- а) перший етап полягає у перевірці, чи стосується предмет регулювання нормативного акта (його проекту) прав і свобод, що гарантується Конвенцією (перевірка на належність)

б) другий етап полягає у перевірці НПА (його проекту), предмет регулювання якого стосується прав і свобод, гарантованих Конвенцією, на відповідність положенням Конвенції та практиці Суду (перевірка на відповідність).

Здійснення першого етапу полягає у встановленні того, чи належать питання, які регулюються НПА (його проектом), до переліку, визначеного в Тематичному покажчику за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та протоколів до неї. Така перевірка здійснюється суб'єктом нормотворчості до того як подати проект НПА на правову експертизу до Міністерства юстиції або перед його поданням на державну реєстрацію; структурними підрозділами міністерства юстиції та територіальними органами юстиції під час здійснення правової експертизи проекту нормативного акта або під час державної реєстрації нормативного акта (контрольна перевірка на належність).

Перевірку на відповідність (другий етап експертизи) здійснюють: Національне бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини Міністерства юстиції, та територіальні органи Міністерства юстиції.

Як бачимо, здійснення експертизи не тільки проектів НПА, а чинних на відповідність Конвенції та практиці Європейського суду є насправді дієвим та ефективним засобом уникнення констатації Європейським судом порушення Україною прав людини і основних свобод, гарантованих Конвенцією. До того ж проведення експертизи на відповідність Конвенції та практиці Європейського суду може вважатись виконанням Україною своїх зобов'язань перед громадянами України та світовою спільнотою [33].

Отже, узагальнемо вище викладене. НПА в системі джерел права займає перше місце. А для того, щоб НПА був ефективним у своїй діяльності виникає необхідність у проведенні правової експертизи проектів НПА. Правова експертиза – це об'єктивне і повне дослідження поданого на розгляд експертів законопроекту відповідно до предмета експертизи, виходячи із

загальносуспільних та загальнодержавних інтересів, принципів побудови правової системи; відповідності конституційному обов'язку держави щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Завданнями правової експертизи проекту НПА є: 1) об'єктивне і повне дослідження проекту НПА; 2) розроблення у разі необхідності пропозицій щодо внесення до проекту або інших пов'язаних з ним НПА необхідних змін і доповнень; 3) підготовка обґрунтованого експертного висновку з усебічною оцінкою проекту НПА. Сутність правової експертизи краще з'ясовувати через її функції. Правова експертиза НПА поліфункціональна, всі функції взаємопов'язані між собою і загалом спрямовані на досягнення цілей та завдань правової експертизи. Єдиного підходу до класифікації функцій немає. О.Г. Мінкова виділяє контрольну, профілактичну, процедурно-узгоджувальну, прогностичну, діагностичну функції. Т.О. Дідич відносить до функцій правової експертизи такі: системостворюючу, коригуючу, контрольну, забезпечення комплексності та конструктивності процедури нормопроекування, аналітичну, прикладну.

Нормативно закріплена досить велика кількість видів правової експертизи НПА за різними підставами. Наприклад, виділяють одноособову та групову експертизу залежно від кількості фахівців, які беруть участь в правовій експертизі. За підставами для проведення правова експертиза може бути первинною, повторною, додатковою і контрольною. За ініціативою проведення експертиза може бути обов'язковою або добровільною. Види експертизи варто поділити також і за іншими критеріями. Наприклад, за предметом дослідження правова експертиза поділяється на: експертизу законопроектів на відповідність законодавству ЄС; експертизу на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; антикорупційна експертизу; антидискримінаційна експертизу; гендерно-правова експертизу. Важливе значення також мають наукова експертиза законопроекту, фінансово-економічна експертиза та експертиза законопроектів на відповідність законодавству Європейського Союзу. Щодо

проектів законів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини яких регулюються правом Європейського Союзу, вони в обов'язковому порядку проходять експертизу на відповідність *acquis communautaire*. В залежності від стадії правотворчості можна виділити експертизу, яка проводиться на стадії апробації НПА або експертизу, яка проводиться на стадії реєстрації НПА. За цією ж підставою виділяють попередню, проміжну і остаточну експертизи.

Після підписання Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод Україна має обов'язок забезпечити проведення правової експертизи актів законодавства та їх проектів на відповідність Конвенції. Метою такої експертизи є унеможливлення подальших порушень Конвенції, спричинені недосконалістю правового регулювання в національному правовому полі. У проведенні даного виду експертизи беруть участь: а) суб'єкти нормотворення; б) структурні підрозділи центрального апарату Міністерства юстиції та територіальні органи Міністерства юстиції. Експертиза проводиться у два етапи: а) перший перевірка на належність; б) другий етап – перевірка на відповідність. Перевірку на належність здійснюють: суб'єкт нормотворення, структурні підрозділи міністерства юстиції та територіальні органи юстиції. Перевірку на відповідність здійснюють: Національне бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини Міністерства юстиції та територіальні органи Міністерства юстиції.



### РОЗДІЛ 3. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

#### 3.1. Суб'єкти проведення правової експертизи нормативно-правових актів та їх правовий статус

У правовідносинах щодо проведення правової експертизи НПА беруть участь різні суб'єкти, які відрізняються одне від одного своїм правовим статусом. Кожен суб'єкт виконує свою функцію та докладає всіх необхідних зусиль задля досягнення спільної мети. Нормативне закріплення поняття, класифікація суб'єктів, які беруть участь у проведенні експертизи проектів НПА та їх правового статусу відсутнє. Також ми не знайдемо єдиного підходу щодо визначення поняття, кількісного складу та змісту правового статусу суб'єктів правової експертизи НПА. Науковцями визначено різні підходи щодо класифікації таких суб'єктів. Ю.В. Градова до суб'єктів проведення правової експертизи проектів НПА відносить два елементи: до першого елемента належать державні органи, в тому числі ВРУ, ПУ, КМУ, міністерства, Уповноважений ВРУ з прав людини, прокуратура, Конституційний Суд України; до другого елемента – громадяни та їх об'єднання [54].

На підставі такої класифікації суб'єктів можна виділити за критерієм участі держави на будь-якій стадії правової експертизи на групу державних та групу недержавних суб'єктів правової експертизи проектів НПА. Насамперед необхідно зазначити що означає поняття «суб'єкти правової експертизи НПА». Більш широким по відношенню до цього поняття є поняття «суб'єкт експертизи». Так, суб'єктами експертизи в науковій літературі називають організацію чи групу осіб, які здійснюють таку діяльність [89, с. 17]. Як правило таке поняття розглядається у вузькому розумінні. Відповідно до визначення, яке надає В.О. Бутенко,

суб'єкт правової експертизи – це фізична (юридична) особа з високими кваліфікаційними вимогами, яка здійснює професійний аналіз проекту правового акта з метою надання експертного висновку [51, с. 100]. Тобто під цим терміном розуміють виконавців (експертів) діяльності щодо перевірки об'єкта експертизи. Відповідно до функціонального підходу, який запропонований О.А. Коротковою, виділяють замовників, організаторів і безпосередніх виконавців за критерієм функції, яку вони виконують в процесі правової експертизи НПА. Підтримуючи думку О.А. Короткової, поняття «суб'єкти правової експертизи НПА» можемо розглядати в широкому розумінні. Тобто такими суб'єктами є фізичні та юридичні особи, які наділені чинним законодавством правами, обов'язками і гарантіями у сфері організації та проведення правової експертизи НПА [75, с. 41].

Дослідженням суб'єктів проведення правової експертизи НПА займався і О.О. Разуваєв, який, крім експертів, суб'єктами експертної діяльності визначає замовників експертизи – тобто осіб, за дорученням яких проводиться експертиза і результати якої будуть ними використані як обґрунтування у прийнятті конкретного рішення та інших учасників експертної діяльності [95, с. 36].

Існує і інша класифікація суб'єктів правової експертизи. Наприклад, за критерієм поділу суб'єктів залежно від їх ролі в процесі організації та здійснення експертизи та функції, яку вони виконують. До таких суб'єктів відносяться замовник експертизи, організатор експертизи, керівник експертної групи, експерт, які у сукупності взаємозв'язків утворюють окрему структуру. Причому суб'єктами можуть виступати як органи державної влади на центральному та місцевому рівнях, органи місцевого самоврядування, інші юридичні особи, так і окремі громадяни.

Найперший суб'єкт з якого і починається процедура проведення правової експертизи НПА – це замовник, тобто особа або орган, зацікавлений в отриманні висновку експертизи та використанні його рекомендацій у

правотворчій діяльності. При цьому поняття «замовник експертизи» можна розглядати в широкому і вузькому розумінні. У широкому розумінні замовником виступає громадянське суспільство, зацікавлене в упорядкованому законодавстві, яке виконує поставлені перед ним завдання. У вузькому розумінні безпосередніми замовниками правової експертизи виступають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, громадяни.

Наступним суб'єктом правової експертизи нормативних правових актів є організатор експертизи, який приймає замовлення, виконує дії, спрямовані на забезпечення роботи експерта (групи експертів). За своєю суттю організатор експертизи є проміжною ланкою між замовником експертизи та експертом, хоча не слід виключати можливості, коли замовник і експерт побудують свої відносини з приводу проведення експертизи безпосередньо. Основне завдання організатора експертизи – призначення наступного суб'єкта правової експертизи – керівника експертної групи. Винятком буде вибір керівника самою експертною групою у разі, коли ця група або не перебуває у трудових відносинах з організатором експертизи, або коли організатор експертизи в конкретних правовідносинах відсутній і замовник зв'язується безпосередньо з експертною групою.

Керівник експертної групи – це призначена (обрана) особа, яка координує відносини між організатором експертизи та експертною групою, здійснює безпосереднє забезпечення роботи експерта. Він виконує виключно організаційні функції, оскільки втручання в безпосередню роботу експерта, експертної групи не може входити до кола його повноважень, виходячи з принципу незалежності експерта. Тобто керівник групи експертів виступає в якості експерта відповідно до його кваліфікації та не може користуватися будь-якими перевагами перед іншими експертами при дослідженні об'єкта експертизи.

Враховуючи особливі ознаки виконавців правової експертизи, варто визнати, що «експерт здійснення правової експертизи НПА» – це фізична

особа (група осіб), яка має вищу юридичну освіту, високу кваліфікацію, яка безпосередньо здійснює дослідження, аналіз і оцінку НПА, несе при цьому відповідальність за достовірність, обґрунтованість і повноту викладених у висновку рекомендацій відповідно до вимог чинного законодавства. Для забезпечення якісного виконання експертизи, до експерта повинні застосовуватися досить високі вимоги:

- 1) ступінь вищої освіти «магістр» за спеціальністю «Правознавство»;
- 2) досвід роботи у сфері права не менше 10 років;
- 3) свідоцтво про закінчення навчання з експертної діяльності та проходження стажування (необхідно організувати органам експертного самоврядування);
- 4) науковий ступінь кандидата або доктора юридичних наук – для проведення наукової правової експертизи законів та їх концепцій.

Для проведення наукової правової експертизи НПА у вищих навчальних закладах потрібен стаж науково-педагогічної діяльності не менше одного року. Спеціальні вимоги для відбору експерта з метою проведення конкретної експертизи мають охоплювати перевагу наявності спеціальних знань у сфері, яка є предметом правового регулювання відповідного НПА. Навчанням з експертної діяльності повинне займатися Міністерство юстиції України як орган, в складі якого проводиться найбільша кількість правових експертиз НПА і є можливість забезпечити навчальний процес досвідченими фахівцями-практиками з наступним проходженням стажування.

Досліджуючи питання суб'єктів правової експертизи НПА, не можемо оминати увагою питання правового статусу цих суб'єктів, бо саме від того, якими правами, обов'язками, гарантіями вони наділені, залежить ефективність виконання поставлених перед ними завдань. В доктринальному визначенні «правовий статус», розглядається як система законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків особи [104, с. 366].

Суб'єктами здійснення експертизи можуть бути і спеціальні підрозділи органів влади та місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, громадські організації, спеціальні експертні організації, групи експертів і окремі експерти. Серед необхідних характеристик експерта слід відзначити вміння застосовувати норми законодавства. При проведенні правової експертизи НПА враховуючи складність і системи права, і системи законодавства, необхідною і закономірною є участь саме групи експертів-фахівців у різних галузях права, а не окремого експерта,

До проведення експертизи на правах консультантів можуть залучатися працівники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які мають досвід у провадженні діяльності у сфері суспільних відносин, які складать предмет правового регулювання НПА, поданого на експертизу. Звернувшись до чинної законодавчої бази, можна зробити висновок, що до основних суб'єктів правової експертизи НПА відносять ВРУ, КМУ, допоміжний орган ПУ, КСУ, органи юстиції, правовий статус яких в частині організації та проведення правової експертизи НПА потребує окремого висвітлення. Так, ВРУ є особливим суб'єктом правовідносин з приводу проведення правової експертизи НПА, оскільки виступає як замовником, так і суб'єктом проведення правової експертизи законопроектів. Різні її структурні підрозділи та органи наділені різним правовим статусом у цих відносинах, причому виконавцями правової експертизи виступають органи ВРУ (структурні підрозділи Апарату ВРУ, секретаріати комітетів ВРУ, а також Комітет ВРУ з питань запобігання і протидії корупції – з приводу проведення антикорупційної експертизи законопроектів, які подані суб'єктами права що мають законодавчу ініціативу). Так, зареєстрований і внесений до порядку денного сесії законопроект під час підготовки для розгляду в першому читанні обов'язково має бути направленим для проведення наукової експертизи до Головного науково-експертного управління Апарату ВРУ, а під підготовки до всіх наступних читань – для проведення правової

експертизи до Головного юридичного управління Апарату ВРУ. Відповідно до ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України» правову експертизу проводять також секретаріати комітетів Верховної Ради України, до підготовки висновків на законопроекти для фракцій і груп залучаються також працівники секретаріатів відповідних фракцій і груп. Остаточна правова експертиза здійснюється після прийняття акта Верховної Ради України в цілому [24]. Л.Д. Антошук звертає увагу на необхідність перегляду ролі і місця структурних підрозділів Апарату ВРУ в процесі законотворчості, зокрема при проведенні правової експертизи законопроектів. Вчений зазначає, що, оскільки суттєвих відмінностей між експертизами, які проводяться Головним науково-експертним управлінням та Головним юридичним управлінням Апарату ВРУ немає (експертизи відрізняються лише колом питань, які вони розглядають, і стадією їх участі в законотворчій діяльності), то він пропонує з урахуванням зарубіжного досвіду їх проведення доручити одному структурному підрозділу замість двох, як зараз [44]. Цю пропозицію варто підтримати, виходячи з того, щоб кожен законопроект супроводжував один експерт (група експертів) від початку законотворчої роботи над законопроектом і до прийняття закону, що сприятиме покращенню роботи експертів правової експертизи, водночас запровадити обов'язкову зовнішню правову експертизу законопроектів у межах проведення правового моніторингу. Також Л.Д. Антошук пропонує основний тягар проведення експертизи законопроектів покласти на секретаріати комітетів та фракцій [44, с. 42]. Критично можемо поставитися до якості проведення правової експертизи секретаріатами комітетів ВРУ оскільки цей вид діяльності не є для секретаріатів основним, так як основним завданням є організаційне, інформаційне, консультативне, методичне забезпечення діяльності комітету [32]. ВРУ виступає як замовник правової експертизи (ст.ст. 97, 103, 145) [24], коли окремі законопроекти можуть направлятися для одержання експертних висновків до КСУ, КМУ, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а

також окремих фахівців, що сприяє всебічній перевірці положень законопроекту.

Адміністрація ПУ як постійно діючий допоміжний орган відповідно до Положення «Про адміністрацію Президента України» виступає організатором і виконавцем правової експертизи, яка має такі особливості:

- відноситься до зовнішніх правових експертиз;
- має особливий об'єкт – ухвалені Верховною Радою України закони, що надійшли на підпис Президентів України (правову експертизу щодо НПА, які видає Президент України, Адміністрація Президента не здійснює);
- висновок експертизи має рекомендації щодо підписання законів або застосування щодо них права вето [75, с. 178]. Слід зазначити, що КСУ виступає організатором та виконавцем правової експертизи відповідно до ЗУ «Про Конституційний Суд України»[19]. Нами визначено такі характерні особливості правової експертизи, яку він здійснює:
  - відноситься до зовнішніх правових експертиз;
  - особливий об'єкт – закони, в тому числі про внесення змін до КУ та правових актів ВРУ, акти ПУ, акти КМУ, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
  - особливий предмет – перевірка на відповідність КУ або виявлення факту порушення встановленої КУ процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності;
  - чітко визначені підстави для визнання правових актів неконституційними;
  - висновок експерта у формі рішення єдиного органу конституційної юрисдикції, обов'язкового для виконання, яке є остаточним і не може бути оскарженим;
  - конституційна скарга подається в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано;

– наслідками прийняття негативного висновку є визнання неконституційним правового акта повністю або в окремій його частині та відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, завданої дією такого акта.

Складним правовим статусом у сфері організації та проведення правової експертизи НПА наділений КМУ. Він виступає замовником правової експертизи, яку організує та виконує Міністерство юстиції України, водночас Секретаріат КМУ є суб'єктом проведення правової експертизи щодо поданого до Кабінету Міністрів України проекту акта, виступає організатором правової експертизи закону України, що надходить на підпис Президенту України, виконавцем якої виступає центральний орган виконавчої влади [30].

У свою чергу одним з головних організаторів та суб'єктів проведення правової експертизи НПА в Україні є Міністерство юстиції України. Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України об'єктами правової експертизи виступають проекти законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд КМУ, проекти законів, які подаються на розгляд ВРУ іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, НПА Верховної Ради Автономної Республіки Крим, закони, що надійшли на підпис Президентів України [28].

До особливих видів правової експертизи, яку проводить Міністерство юстиції України, можемо віднести:

- гендерно-правову експертизу актів законодавства,
- антикорупційну експертизу НПА та їх проектів;
- експертизу на відповідність *acquis communautaire* проектів НПА, предмет правового регулювання якого є пріоритетною сферою адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу, визначених Загальнодержавною програмою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу;
- експертиза проектів НПА та НПА, які обов'язково проходять державну реєстрацію, на відповідність положенням Конвенції про захист



прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини [28]. Згідно інформації Комітету європейської інтеграції лише 30% законопроектів, які подаються на розгляд Верховної Ради України, відповідають стандартам і директивам Європейського Союзу [58], що свідчить про особливу роль Міністерства юстиції України в сфері забезпечення імплементації стандартів Європейського Союзу в понад 350 законодавчих актів шляхом проведення відповідної правової експертизи.

Особливу роль у проведенні правової експертизи НПА у структурі Міністерства юстиції України відіграє департамент державної реєстрації НПА, який проводить їх правову експертизу на відповідність чинному законодавству, вимогам нормотворчої техніки та правилам правопису і складає висновки щодо їх державної реєстрації або обґрунтовує причини відмови у такій реєстрації, а також складає висновки щодо скасування рішення про державну реєстрацію НПА із зазначенням у них конкретних причин скасування та із відповідним його обґрунтуванням. До особливостей правової експертизи НПА, яку проводить Міністерство юстиції України при державній реєстрації НПА, можна віднести такі:

- є обов'язковою та відноситься до зовнішніх правових експертиз;
- наслідком прийняття негативного висновку є відмова у державній реєстрації НПА
  - наявність ґрунтового методичного забезпечення проведення правової експертизи НПА;
  - чітко визначений предмет правової експертизи (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*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини);
  - затверджена форма висновку правової експертизи НПА;
  - підготовка фахівців-експертів із правової експертизи НПА.

Виконавцем зовнішньої експертизи НПА на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод є Секретаріат Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини Міністерства юстиції України.

Особливим суб'єктом проведення саме антикорупційної експертизи проектів НПА, що вносяться на розгляд Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України є Національне агентство з питань запобігання корупції, яке діє згідно Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи» № 1 від 28 липня 2016 р. На підставі вказаного рішення прийнято відповідний «Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів НПА Національним агентством з питань запобігання корупції», в якому передбачена ініціативна діяльність НАЗК, строки проведення експертизи, порядок складання та затвердження висновку експертизи тощо. Особливу увагу приділено порядку ознайомлення зацікавлених державних органів із змістом висновку та його оприлюднення на сайті НАЗК [37]. Водночас досить спірним є виділення такої експертизи до окремого виду антикорупційної експертизи лише за ознакою суб'єкта її проведення.

Зовнішню наукову правову експертизу НПА в Україні проводять наукові установи та вищі навчальні заклади, серед них:

- Національний інститут стратегічних досліджень, який діє на підставі Указу Президента України від 16 грудня 2002 року №1158/2002;
- Інститут нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України, який створений на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 31 березня 1999 р. N 502;
- Інститут законодавства ВРУ, створений на підставі рішення Верховної Ради від 22 жовтня 1992 р.;
- Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» тощо.

Особливе місце серед суб'єктів правової експертизи НПА посідає Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Характерними особливостями правової експертизи, яку вона проводить, є:

- належність до міжнародних зовнішніх експертиз;
- особливість об'єкта – закони і законопроекти держав-учасників Європейської комісії за демократію через право, які стосуються проблем конституційного права, в тому числі стандарти виборів, права меншин тощо на предмет відповідності європейським стандартам;

- особливість замовника експертизи – зацікавлена держава, інша держава за згодою тієї країни, яка приймає документ, а також Парламентська асамблея Ради Європи;

- характер висновку (висновки комісії широко використовуються ПАРЕ як відображення європейських стандартів у сфері демократії і їх треба сприймати як результат своєрідного дослідження, проведеного професійними юристами з різних країн). Значну кількість експертиз проведено комісією стосовно українських проектів законів про судоустрій, прокуратуру, мовну політику, устрій виконавчих органів влади, виборче законодавство тощо. Значення висновків комісії полягає в тому, що вони стають орієнтиром для перспективної зміни чинного законодавства із урахуванням європейських стандартів захисту прав людини [72]. Наприклад, актуальним для України є висновок Комісії щодо закону «Про очищення влади», в якому наголошується про необхідність вилучення (деталізації) норм про майнову перевірку, обмеження дії закону, розмежування люстрації та боротьби із корупцією та інших питаннях, які не повністю відповідають європейським стандартам. Також спільні висновки щодо законопроектів складають Європейська комісія «За демократію через право» та ОБСЄ / Бюро демократичних інститутів та прав людини.

Регламентами органів місцевого самоврядування передбачено здійснювати правову експертизу НПА цих органів юридичними департаментами або окремою посадовою особою (внутрішню експертизу).

Враховуючи, що досі не внесено відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», з метою законодавчого врегулювання питання державної реєстрації НПА органів місцевого самоврядування і формування системи зовнішнього контролю за відповідністю цих актів необхідним вимогам (проведення зовнішньої правової експертизи під час державної реєстрації), зацікавлені особи мають можливість довести незаконність НПА органів місцевого самоврядування лише в порядку адміністративного судочинства [6].

Внутрішню експертизу проводить юридична служба органу виконавчої влади, яка перевіряє відповідність законодавству і міжнародним договорам України проектів актів, що подаються на підпис керівника органу виконавчої влади, проводить юридичну експертизу проектів НПА, підготовлених структурними підрозділами органу виконавчої влади із складанням висновку [25].

Отже, замовників правової експертизи НПА в Україні можна поділити на дві основні групи:

- державні суб'єкти (державні органи та їх посадові особи (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, тощо));
- недержавні суб'єкти (органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, об'єднання громадян, фізичні особи).

Організатори та виконавці правової експертизи НПА в Україні складають такі групи:

- організатори і виконавці внутрішньої експертизи (структурний підрозділ правотворчого органу);
- організатори і виконавці зовнішньої експертизи: (державні органи або структурні підрозділи державних органів, які не є розробниками об'єкта експертизи (Міністерство юстиції України); вищі навчальні заклади, науковці-експерти на умовах договору).

### 3.2. Предмет та стадії правової експертизи проектів НПА

Виходячи з того, що видів правової експертизи проектів НПА багато, то виділити один загальний предмет для всіх них неможливо. Досить часто отожднюють поняття «об'єкт» та «предмет» правової експертизи, що є неправильним судженням. Виходячи з наукової традиції, зміст поняття «об'єкт» є набагато ширшим за зміст поняття «предмет», тому, під об'єктами правової експертизи НПА пропонуємо розуміти НПА, виходячи із розроблених теорією права ознак, а термін «предмет правової експертизи НПА» слід тлумачити як коло питань, відповіді на які дасть експерти правової експертизи НПА, так як в джерелах наукової літератури поширена думка про предмет експертизи як обставини, що можуть бути з'ясовані в процесі експертного дослідження, фактичні дані, які встановлюються на основі спеціальних знань та дослідження матеріалів справи [108, с. 112].

Доречно було б виділити загальний предмет правової експертизи НПА, який становить систему питань, відповідь на які потрібно сформулювати щодо кожного об'єкта експертизи, та спеціальний предмет правової експертизи НПА, який включає такі питання, відповідь на які дозволить досягти завдання певного виду правової експертизи НПА, зокрема таку точку зору стосовно гендерної експертизи НПА висловлює О.Р. Дашковська [56, С. 219-225].

Перелік питань, що входить до предмету правової експертизи, не може бути розроблений один раз і назавжди. Він має переглядатись, доповнюватись залежно від виникаючих потреб, тобто має характеризуватись ознакою гнучкості. Необхідно враховувати попередні помилки, які виявляються експертом при проведенні експертизи для запобігання таких подібних у майбутньому [90, С. 57-63].

М.О. Васильєв розкриває предмет правової експертизи НПА через цілі ізавдання та виділяє елементи предмету (цільова ситуація, очікувані наслідки дії акта; фактична ситуація та її розвиток (як проблема), очікувана зміна

поведінки суб'єктів; фактори ситуації, запропонований варіант нормативно-регулювання, існуюче нормативне регулювання, проект нормативно-правового акту) [52 с. 29].

Для з'ясування офіційного ставлення до предмету правової експертизи з боку державних органів необхідно зупинитись на Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів НПА, які пропонують віднести до предмета правової експертизи проекту НПА питання, що стосуються місця НПА в системі законодавства, дотримання вимог юридичної техніки, відповідності соціально-економічним відносинам, що становлять предмет його регулювання. Якщо ж узагальнити систему питань, що входять до загального предмета правової експертизи НПА, можемо виділити наступні:

до питань ідентифікаційного характеру відносять:

1. об'єкт експертизи до НПА.

В питань діагностичного характеру необхідно дотримуватися:

2. принципів правотворчості, зокрема:

– принципу законності. В основу цього принципу покладено правило, відповідно до якого вся правотворча робота з підготовки, прийняття, опублікування нормативно-правових актів повинна здійснюватися відповідно до положень чинних НПА; зміст НПА має відповідати НПА вищої юридичної сили, основним принципам права, ратифікованим міжнародно-правовим договорам, бути узгодженим із нормативно-правовими актами такої ж юридичної сили та всередині такого нормативно-правового акта, відповідати рішенням ЄСПЛ; суворе дотримання ієрархії правових актів; предмет регулювання НПА має відноситись до компетенції органа, який його приймає, та регулюватися саме цим видом НПА;

– принципу правової визначеності, який охоплює вимоги щодо чіткості, точності, зрозумілості норм права, стабільності і несуперечливості нормативно-правових актів, відсутність прогалин у праві, заборони зворотної

дії нормативно-правових актів, обмеження широких дискреційних повноважень органів державної влади.

3. відповідності положень НПА сучасним досягненням вітчизняної та зарубіжної правової науки та юридичної практики;

4. врахування історії та зарубіжного досвіду правового регулювання відповідних суспільних відносин;

5. правил юридичної техніки;

6. відповідності основним положенням законодавства Європейського Союзу, якщо НПА за предметом регулювання відноситься до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а також практиці ЄСПЛ;

7. забезпечення всім особам незалежно від їх певних ознак рівних прав і свобод, а також рівних можливостей для їх реалізації у відповідності до принципу недискримінації;

8. відповідності НПА затвердженій концепції його розробки;

9. наявність механізмів реалізації НПА та оптимізації бюрократичних процедур;

10. вживання в НПА правильної термінології;

11. правил формальної логіки права.

Питання оціночного характеру:

12. Виявлення потреби (у випадку необхідності) внесення змін у всі НПА, сфера правового регулювання яких пов'язана із сферою регулювання нового НПА.

Питання прогностичного характеру:

13. Оцінка як позитивних, так і негативних наслідків реалізації НПА в сучасних умовах із визначенням можливої альтернативи правового регулювання конкретних суспільних відносин з урахуванням судової практики.

Отже, центральною ланкою процедури проведення уповноваженим суб'єктом правової експертизи НПА є предмет правової експертизи НПА,

який викликає необхідність обґрунтованого та виваженого ставлення до формулювання кількісного та якісного складу експертизи.

Правова експертиза проектів НПА – це різновид юридичної діяльності, яка складається зі стадій, кожна з яких характеризується певним колом суб'єктом нормтворення та завданнями, що загалом становлять відповідну процедуру проведення правової експертизи НПА.

Процедура проведення правової експертизи проектів НПА це – врегульована нормами права діяльність уповноважених органів та їх посадових осіб, що забезпечує організацію, аналіз, перевірку та оцінку об'єкта експертизи на відповідність юридичному критерію якості зі складанням та направленням висновку замовнику експертизи. Кожна процедура складається із стадій. Можемо констатувати відсутність єдиного підходу до виокремлення стадій немає. Відповідно, до узагальненого поняття О.О. Разуваєва стадіями правової експертизи проектів НПА є підготовча стадія, стадія окремого дослідження об'єктів експертизи, стадія порівняльного дослідження об'єктів експертизи, стадія узагальнення, оцінки результатів дослідження і формулювання висновків [95, с. 29]. О.М. Шишпаренок розрізняє дещо менше стадій, лише три, і вони такі: призначення правової експертизи, проведення правової експертизи, документальне оформлення результатів правової експертизи [109, с. 18].

В.О. Бутенко серед стадій правової експертизи виокремлює початкову, основну та заключну стадії [50, с. 116]. Рибікова Г.В. у своїх дослідженнях відносить до основних стадій проведення правової експертизи такі: оформлення відносин між замовником та організатором правової експертизи НПА; підготовка проведення правової експертизи НПА; проведення правової експертизи НПА; отримання і реалізація результатів експертизи замовником.

Розпочинається процедура проведення правової експертизи проекту НПА з ініціативи замовника (яка може бути обумовлена вимогою законодавця) на стадії оформлення відносин між замовником та організатором правової експертизи проекту НПА. Завданням цієї стадії є



налагодження співробітництва між замовником та організатором експертизи, узгодження всіх необхідних умов. Таку співробітництво може бути побудоване на підставі службового доручення або цивільно-правового договору. Причому у дорученні на проведення експертизи має бути зазначено інформацію про об'єкт експертизи, її вид, строк виконання та умови фінансування експертизи, а також інформаційні матеріали, необхідні для проведення експертизи. До обов'язкових реквізитів договору про проведення правової експертизи НПА слід віднести сторони договору, їх права і обов'язки, об'єкт та предмет експертизи, умови і термін проведення, порядок розрахунків, відповідальність.

Завершується перша стадія правової експертизи НПА узгодженням всіх умов співробітництва і прийняттям рішення про проведення правової експертизи. Таке рішення має письмовий характер, оскільки оформлюється в договорі або іншому документі, що закріплює виникнення правовідносин між замовником і організатором експертизи. Після успішного завершення першої стадії розпочинається підготовка проведення правової експертизи НПА за участі організатора експертизи, керівника експертної групи, експертів.

Завдання другої стадії полягають у створенні робочої групи, призначення її керівника, доведення до виконавців умов замовлення на проведення експертизи, передбачених у договорі та забезпечення умов її проведення. У випадку створення робочої групи на одного із її членів керівник експертної установи (структурного підрозділу) покладає обов'язки керівника, який відповідає за своєчасне проведення правової експертизи на основі неухильного дотримання законів, інших НПА, що регулюють експертну діяльність.

Основна стадія полягає в проведенні правової експертизи НПА, змістом якої є перевірка НПА на відповідність визначеному юридичному критерію якості з підготовкою висновку. Завданням цієї стадії, за своєю

суттю, є правова експертиза НПА як особливий вид експертної діяльності. Та остання стадія – оформлення висновку

В Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів НПА Міністерство юстиції України виокремило такі стадії проведення правової експертизи: концептуальна оцінка; системно-юридична оцінка; техніко-юридична оцінка; експертний висновок із зазначенням можливості у разі негативної оцінки щодо одного з більш загальних питань далі експертизу не проводити і підготувати висновок [34].

Не можемо погодитися з такою класифікацією стадій, оскільки метою проведення експертизи є не лише висновок щодо можливості або неможливості прийняття НПА, а й формулювання пропозиції щодо усунення виявлених недоліків (коли такі недоліки є).

Відповідно до змісту стадій правової експертизи, які пропонуються Міністерством юстиції України та у науковій літературі, можна виділити такі підстадії стадії проведення правової експертизи НПА:

- концептуальна оцінка,
- системно-юридична оцінка,
- порівняльно-правова оцінка,
- техніко-юридична оцінка,
- складання висновку правової експертизи.

Необхідно зупинитись на змістовній інформації підстадій правової експертизи, першою з яких є концептуальна оцінка. Вона повинна дати відповідь на такі питання:

- які суспільні відносини має регулювати об'єкт експертизи;
- який предмет та метод регулювання цих суспільних відносин;
- чи регулюються дані суспільні відносини нормативно-правовим актом з даною юридичною силою;
- чи діє правотворець в межах своєї компетенції.

Тобто концептуальною оцінкою як підстадією правової експертизи можна вважати діяльність щодо визначення суспільних відносин, які

регулюються об'єктом експертизи, предмет, метод правового регулювання і, як наслідок, галузь законодавства, до якої він належить. Т.О. Дідич відносить до змісту концептуальної оцінки щей засоби впливу на поведінку їх учасників [59, с. 137-138]

Також, відповідно до концептуальної оцінки Міністерство юстиції України рекомендує визначити ступінь відповідності проекту НПА існуючій правовій системі. З цим складно погодитись, оскільки такий висновок можна зробити лише після системно-структурного аналізу об'єкта експертизи.

Наступною підстадією проведення правової експертизи НПА є системно-юридична оцінка, змістом якої є визначення місця об'єкта експертизи в ієрархії НПА. В її основу системно-юридичної оцінки покладено положення теорії права щодо системи НПА та її складових.

До завдань цієї підстадії можна віднести визначення у відповідній галузі законодавства переліку НПА, з якими об'єкт експертизи має становити єдину внутрішньо узгоджену систему, і дійти висновку про співвідношення норм об'єкта експертизи з чинними нормами. Результатом системно-юридичної оцінки проекту НПА має бути повна схема його змістовних зв'язків з чинними НПА, перелік виявлених суперечностей та неузгодженостей, а також конкретні пропозиції щодо змін і доповнень, які необхідно внести до проекту або чинних НПА для усунення недоліків [34]. Також така оцінка проекту НПА передбачає перевірку відповідності об'єкта експертизи положенням чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [59, с. 141].

Можемо навести приклад, коли прийняття змін до одного НПА не потягло за собою внесення змін до пов'язаних НПА, хоча така прогалина повинна була б усуватися на підстадії системно-юридичної оцінки об'єкта експертизи. У зв'язку із прийняттям ЗУ від 18 квітня 2013 року №221-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу із корупцією» [12] термін «хабар» було вилучено з

тексту Кримінального кодексу України [7], однак системного вилучення цього терміна з законодавства України не відбулось, оскільки термін «хабар» залишився у тексті Податкового кодексу України (п. 164.2.12 ч. 164.2 ст. 164 ПК України) [8].

Наступною підстадією правової експертизи є порівняльно-правова оцінка, яка до цього розглядалась у складі системно-юридичної оцінки об'єкта експертизи. Змістом цієї підстадії можна визначити оцінку об'єкта експертизи з точки зору його відповідності законодавству Європейського Союзу, якщо його предмет відноситься до сфери адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, а також порівняння характеру нормативного регулювання таких або подібних суспільних відносин у минулому та з урахуванням досвіду інших країн на майбутнє.

Наступна підстадія – техніко-юридична оцінка проекту НПА, метою якої є визначення ступеня його відповідності визнаним правилам юридичної техніки шляхом оцінки структури правових норм, конструкцій та термінів; зовнішнього оформлення та реквізитів тощо. Так, до помилок, які мають бути виявлені на цій підстадії, можна віднести неузгодженість використання одного й того самого терміна навіть в одному нормативно-правовому акті.

Прикладом такої неузгодженості можна назвати використання терміна «підкуп» в різних статтях Кримінального кодексу України як для позначення способу вчинення підбурювання, способу вчинення злочину, складової суспільно небезпечного діяння тощо, що вимагає узгодженості відповідної термінології і може бути проведене в межах правової експертизи чинних НПА.

У результаті проведення правової експертизи НПА можуть бути виявлені юридичні помилки, до яких науковці відносять правотворчі помилки та помилки в правовому регулюванні [73, с. 28].

До основних недоліків законів та законопроектів Л.М. Белкін відносить: підготовку законопроектів, тексти яких містять неконституційні, корупціогенні норми, зловживання бланкетними нормами, руйнацію

попередніх позитивних досягнень, правову асиметрію, ухилення від законодавчого регулювання сфер, дерегулювання повинно здійснюватися законами, набуття законами чинності з порушенням порядку [46]. Помилки в правовому регулюванні, на думку О.М. Куракіна, стосуються невиконання вимог правового регулювання; невірного визначення об'єкта, предмета, методу правового регулювання, зобов'язаної сторони у правовідносинах; статусу суб'єктів права тощо [77, с. 28].

До необхідних підстадій стадії проведення експертом правової експертизи НПА варто віднести і підстадію герменевтичної оцінки. Змістом такої підстадії є перевірка відповідності тексту об'єкта експертизи «справжньому змісту норми права», який розкриває волю законодавця з проведенням, за необхідності, консультацій із правотворцем.

До останньої підстадії відносять складання висновку експерта, де відображаються виявлені помилки. Юридичний зміст поняття «висновок експерта» в науковій літературі вирізняється розманітністю поглядів. Так, висновок експерта розглядають як джерело доказів, доказ, засіб доказування [47, с. 253]. Тому, врахувавши декілька визначень поняття «висновок правової експертизи НПА» можна визначити як результат проведення правової експертизи НПА на підставі визначеної методики, що містить чіткі відповіді на питання відповідності об'єкта експертизи необхідному юридичному критерію якості і пропозиції щодо усунення виявлених недоліків. Варто звернути увагу на складові змісту висновку експерта, особливості його підписання і дії в часі, наслідки невідповідності встановленим вимогам, а також характер висновку. Відповідно до Методичних рекомендацій щодо проведення правової експертизи НПА висновок складається із вступної, аналітичної та підсумкової частин [34].

Науковці ж пропонують виділити вступну, описову, дослідницьку, заключну частини висновку правової експертизи на зразок висновку судової експертизи [109, с. 20-21].

Висновок експерта може бути:

- 1) позитивним (НПА позитивно оцінено експертом і, за необхідності, може містити певні умови щодо доопрацювання незначних недоліків юридичної техніки);
- 2) негативним (НПА, реалізація якого суперечить вимогам чинного законодавства, а отже є неприйнятним взагалі (за даних умов чи в даний час), і, відповідно, такий акт не може бути прийнятим або має бути скасованим повністю або в частині негативної оцінки. Окрема правова природа висновків правової експертизи щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини, що наведена у наказі Міністерства юстиції України [41].

### 3.3. Удосконалення правової експертизи НПА

Перед тим, як почати говорити про недоліки та шляхи вдосконалення правової експертизи НПА необхідно визначити систему НПА, що регулюють процедуру проведення правової експертизи. Систему правової регламентації правової експертизи НПА в Україні складають:

– закони України («Про Регламент ВРУ» [24], «Про Конституційний Суд України» [19], «Про наукову і науково-технічну експертизу» [20], «Про запобігання корупції» [15], «Про Кабінет Міністрів України» [18]);

– підзаконні НПА Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України [25], Порядок подання НПА на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації [36], Порядок проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів НПА [26], Про державну реєстрацію НПА міністерств, інших органів виконавчої влади [27] Про проведення гендерно-правової експертизи [31].

Так, Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» встановлює загальні основи і принципи регулювання суспільних відносин у

галузі організації та проведення наукової експертизи, які стосуються наукової правової експертизи НПА. Відповідні положення містяться в НПА, які регулюють діяльність відповідних державних органів – суб'єктів правової експертизи, в першу чергу це ВРУ, КМУ, Міністерство юстиції України, ПУ.

Разом із тим варто зазначити, що окремого НПА, який регулює питання організації та проведення правової експертизи НПА в Україні, немає, так само, як і закону «Про НПА», бо його статус обмежується до сих пір лише законопроектом

Найвищий ступінь контролю якості передбачено щодо законопроектів, а саме: до першого читання передбачена обов'язкова наукова експертиза, при підготовці до всіх наступних читань – юридична експертиза, окремі законопроекти можуть направлятися для проведення зовнішньої експертизи до КМУ, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремим фахівцям. Остаточна експертиза здійснюється після прийняття акта ВРУ в цілому. Але варто було б застосовувати проведення експертизи не тільки до проектів, а й до чинних НПА.

Проведення правової експертизи щодо підзаконних НПА визнано як обов'язковою при проведенні експертизи проектів НПА юридичними службами суб'єктів правотворчості [39], при державній реєстрації Міністерством юстиції України визначених НПА [27].

Проведення правової експертизи продовжує в основному регулюватись законодавством, яке визначає правовий статус суб'єктів правотворчості. В Україні відсутній НПА, який закріплює правовий статус суб'єктів правовідносин з приводу правової експертизи НПА, тому він залишається невизначеним, з низьким рівнем соціально-правової захищеності. На проблему відсутності комплексного правового регулювання юридичної експертизи звертає увагу С.Д. Гусарев, він відмічає, що такий стан речей не дає змоги відмежувати юридичну експертизу від неюридичної діяльності [55, с. 212].

До основних недоліків правового регулювання правової експертизи НПА в Україні в умовах відсутності уніфікованого правового регулювання правової експертизи НПА (законів України «Про НПА»; «Про правову експертизу НПА»; «Про правовий моніторинг», про окремі види правової експертизи) слід віднести:

- відсутність в більшості актів вказівки на строк проведення правової експертизи, необхідність і порядок підготовки висновку правової експертизи;
- відсутній єдиний підхід щодо наслідків складання негативного експертного висновку;
- відсутність затвердженої процедури проведення правової експертизи НПА для актів органів місцевого самоврядування;
- невизначений правовий статус експертів правової експертизи НПА;
- найбільше прав у сфері правової експертизи мають суб'єкти, наділені правом приймати НПА.

В цілому, як справедливо зазначає Н.М. Оніщенко, законотворення часто оминає професійних розробників-юристів, тому нерідко закони стають втіленням політичної волі парламенту, залишаючи поза увагою правову експертизу та системність правового регулювання суспільних відносин [83, С. 18].

Крім того, чинне законодавство не передбачає суворого державного контролю за дотриманням нормативних приписів щодо проведення всіх складових правової експертизи проекту НПА та за врахуванням її результатів, а також не встановлює юридичної відповідальності для порушників.

З метою усунення вказаних недоліків необхідно прийняти закони «Про НПА», «Про правову експертизу НПА», «Про правовий моніторинг», про окремі види правової експертизи, в яких, зокрема, будуть визначені суб'єкти правової експертизи, їх правовий статус, процедура організації і проведення та інші питання.



Таким чином, на підставі проведеного аналізу відмічаємо суттєві прогалини в правовому регулюванні відносин щодо організації і проведення правової експертизи НПА в Україні, а також, в цілому, їх недостатню повноту та деталізованість.

З метою вдосконалення правового забезпечення проведення правової експертизи НПА пропонуємо:

1) передбачити адміністративну відповідальність посадових осіб, які прийняли НПА, що суперечать актам вищої юридичної сили за рішенням суду, і включити відповідну норму до Кодексу України про адміністративні правопорушення. У зв'язку із цим вбачаємо позитивним досвід Міністерства юстиції України та інших органів, що здійснюють державну реєстрацію відомчих НПА, щодо притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у виявлених під час правової експертизи порушеннях і недоліках;

2) розробити комплексне правове регулювання відносин з приводу організації та проведення правової експертизи всіх НПА в Україні шляхом прийняття закону «Про правову експертизу НПА», в якому закріпити основні засади проведення правової експертизи, її види, принципи, особливості щодо різних об'єктів, правовий статус суб'єктів відносин з приводу проведення експертизи, вимоги до експертів, характер та складові висновку експерта, передбачити систему гарантій діяльності експерта та систему його відповідальності;

3) надати суду та прокуратурі повноваження замовника правової експертизи НПА у випадку, коли при виконанні обов'язків ними будуть виявлені прогалини, колізії або інші дефекти законодавства;

4) нормативно визначити координацію експертної діяльності різних суб'єктів здійснення правової експертизи НПА;

5) запровадити обов'язкову незалежну правову експертизу законопроектів, замовником якої виступатиме Верховна Рада України, а організатором та виконавцем суб'єкт, який проводить правовий моніторинг;

6) передбачити обов'язкову участь експерта (представника експертної групи), який проводив правову експертизу, при обговоренні проекту НПА суб'єктом його прийняття з відстоюванням позиції, висловленої у висновку (в комітетах Верховної ради України, на засіданні ВР України тощо). Подібної точки зору щодо законопроектів дотримуються В. Коростей, В.Ф. Опришко, Ю.Г. Арзамасов [84, с. 151];

7) заборонити експертам Апарату ВРУ, які проводять правову експертизу НПА, брати участь у розробці законопроектів з метою забезпечення принципу незалежності при проведенні правової експертизи НПА;

8) додавати до загального висновку окрему думку експерта при проведенні експертизи групою експертів;

9) надати гарантії реалізації принципу деполітизації в роботі експерта, передбачивши позапартійний статус експерта правової експертизи у законах України «Про НПА» або «Про правову експертизу НПА»;

10) передбачити відповідальність експерта за суттєві порушення при проведенні експертизи НПА з можливістю призупинення або позбавлення експерта права на проведення правової експертизи НПА;

11) створити органи експертного самоврядування, до повноважень яких віднести сертифікацію експертів, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності та право самостійно вирішувати інші питання організації та діяльності експертів правової експертизи НПА, прийняти Кодекс етичних правил експерта правової експертизи НПА;

12) затвердити довгострокову програму державного розвитку правової експертизи НПА в межах проведення правового моніторингу правотворчості та правореалізації;

13) надати право кожному звернутися в якості замовника до організатора проведення правової експертизи НПА з пропозицією усунення дефектів законодавства, з якими він стикається у житті, оскільки вважаємо, що доступ до правової експертизи НПА має бути відкритий для всіх.

Водночас, з метою обмеження можливості до зловживання правом на таке звернення, пропонуємо передбачити договірні засади проведення правової експертизи НПА, умови яких визначити доступними і для малозабезпечених верств населення;

14) до обов'язків Міністерства юстиції України віднести здійснення контролю за врахуванням негативного висновку обов'язкової правової експертизи НПА, і в разі його необґрунтованого відхилення – звернення до судів адміністративної юрисдикції;

15) враховуючи досвід Німеччини, до позитивного висновку обов'язкової правової експертизи НПА додавати свідоцтво про відповідність чинному законодавству та правилам юридичної техніки, якому надати статус обов'язкового при прийнятті проекту НПА;

16) удосконалити статус висновку експерта правової експертизи НПА як документа[98], обов'язкового для розгляду суб'єктом правотворчості, і у випадку неврахування його положень (повністю або частково) з наданням обов'язкової обґрунтованої відповіді організатору проведення правової експертизи, після чого створити погоджувальну групу в складі представників замовника та експертів з метою усунення суперечностей для того, щоб в робочому порядку висловити пропозиції та зауваження, які розробник може врахувати, що обумовить складання в подальшому позитивного висновку експертизи (на прикладі роботи юридичного департаменту Головного управління державної служби в Україні) [39]. Якщо суперечності не будуть усунуті, потрібно надати право організатору проведення правової експертизи оскаржити прийнятий НПА з підстав, визначених законом в судовому порядку, оскільки у КАСУ (ст. 171) таким правом наділені лише особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт.

Враховуючи вітчизняний та зарубіжний досвід, слід передбачити можливість поєднання трьох підходів для недопущення прийняття НПА із

юридичними дефектами і спрямувати науковий пошук на визначення нових дієвих підходів:

– експертний висновок направляється суб'єкту правотворчості, а копії експертного висновку – в органи, які є вищими щодо суб'єкта правотворчості, в спеціалізовані органи з питань правотворчості, в прокуратуру, а за необхідності і до відповідних органів виконавчої влади. При цьому вирішується питання про доцільність підготовки проекту запиту до суду конституційної юрисдикції або до президента про призупинення дії НПА.

– експертний висновок є підставою для внесення НПА до державного реєстру правових актів. Тому, якщо НПА не отримав позитивного висновку експертизи, він не набирає чинності. Такий підхід можна спостерігати в Україні стосовно підзаконних НПА.

– у випадку невідповідності проекту НПА Конституції України в експертному висновку зазначається про неможливість його візування.

Висновки правової експертизи мають бути складовою справи певного НПА, яка може мати віртуальне продовження на відповідному сайті в мережі Інтернет, з вільним доступом до неї з тим, щоб була можливість з боку громадськості, науковців в доступній формі висловлювати свої думки щодо практики реалізації відповідних правових норм, колізій або прогалин, які мали місце.

З метою узагальнення досвіду експертної діяльності у сфері правової експертизи НПА необхідно створити Єдиний реєстр висновків правової експертизи НПА, держателем якого визначити організацію, яка проводить правовий моніторинг.

Наступним шляхом вдосконалення правової експертизи НПА вважаємо інституціоналізацію суб'єкта проведення правової експертизи НПА як нової організації (або запровадження на базі існуючої організації), що є незалежною від правотворчих органів, яка проводитиме обов'язкову правову експертизу НПА в межах правового моніторингу. Водночас в межах

реалізації змішаної моделі правового моніторингу, запропонованої Ю.В. Градовою для України [53, с. 8], передбачити можливість організації та проведення правової експертизи НПА іншими суб'єктами.

У «Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ» Місії Кокса, звернено увагу на деякі проблеми діяльності суб'єктів проведення експертизи законопроектів, що подані на розгляд до українського Парламенту. Перша проблема полягає у тому, що деяким секретаріатам комітетів Верховної ВРУ бракує достатньої кількості кваліфікованих працівників, які б надавали народним депутатам допомогу в експертному опрацюванні законопроектів. Зрештою, під час пленарних засідань рекомендації комітетів доволі часто відхиляються, навіть у випадках, коли комітет оцінює законопроект як неконституційний [62, с. 7].

Вдосконалення кадрової політики в сфері організації правової експертизи НПА має охоплювати:

- забезпечення підготовки експертів для проведення правової експертизи НПА;
- створення в системі органів експертного самоврядування кваліфікаційно-дисциплінарної комісії, яка має право приймати кваліфікаційні іспити і видавати свідоцтво про право на зайняття експертною діяльністю в сфері правової експертизи НПА;
- розширення сфери залучення потенціалу науково-педагогічного складу вищих навчальних закладів до проведення правової експертизи НПА, наприклад, шляхом залучення до складу експертних груп фахівців навчальних юридичних закладів, сфера наукового пошуку яких відповідає тематиці об'єкта експертизи, на правах консультантів на договірних засадах;
- проведення періодичних конференцій з проблем організації та проведення правової експертизи НПА з метою подальшого вдосконалення правової експертизи НПА на базі установи, яка проводить правовий моніторинг та правову експертизу на постійній основі;

– запровадження сертифікації Міністерством юстиції України суб'єктів організації та проведення обов'язкової правової експертизи НПА з метою забезпечення гарантії якості висновку правової експертизи НПА, який має бути обов'язковим для врахування суб'єктом правотворчості.

Реалізація запропонованих заходів, як очікується, призведе до формування дієвої системи правової експертизи НПА в Україні. Враховуючи погляди учених та практиків щодо проблем правової експертизи в аспекті як правотворчості, так і правореалізації, варто зупинитись на таких шляхах вдосконалення об'єкта дослідження як вдосконалення правового забезпечення, інституціоналізація суб'єкта проведення правової експертизи НПА як складової правового моніторингу та вдосконалення кадрової політики в сфері організації правової експертизи НПА.

Отже, з вище викладеного можемо зробити висновок, що суб'єктом правової експертизи проекту НПА є фізична (юридична) особа з високими кваліфікаційними вимогами, яка здійснює професійний аналіз проекту правового акта з метою надання експертного висновку. Науковці виділяють не один підход до класифікації суб'єктів правової експертизи НПА. До суб'єктів проведення правової експертизи проектів НПА відносять державні органи (ВРУ, ПУ, КМУ, міністерства, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура, КСУ); та громадян і їх об'єднання. Інша класифікація, за критерієм функції, яку вони виконують в процесі правової експертизи НПА виділяють замовників, організаторів і безпосередніх виконавців. За критерієм поділу суб'єктів залежно від їх ролі в процесі організації та здійснення експертизи та функції, яку вони виконують виділяють замовника експертизи, організатора експертизи, керівника експертної групи, експерта, які у сукупності взаємозв'язків утворюють окрему структуру.

Одним із основних елементів процедури проведення правової експертизи НПА є її предмет. Можемо виділити загальний предмет правової експертизи НПА, який становить систему питань, відповідь на які потрібно

сформулювати щодо кожного об'єкта експертизи, та спеціальний предмет правової експертизи НПА, який включає такі питання, відповідь на які дозволить досягти завдання певного виду правової експертизи нормативно-правових актів. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів НПА пропонують віднести до предмета правової експертизи проекту НПА питання, що стосуються місця нормативно-правового акта в системі законодавства, дотримання вимог юридичної техніки, відповідності соціально-економічним відносинам, що становлять предмет його регулювання. До такої системи питань, що входять до загального предмета правової експертизи НПА, можемо виділити наступні: питання ідентифікаційного характеру питання діагностичного характеру, питання оціночного характеру: та питання прогностичного характеру.

Сама ж процедура проведення правової експертизи проектів НПА є врегульованою нормами права діяльність уповноважених органів та їх посадових осіб щодо організації та здійснення аналізу, перевірки та оцінки об'єкта експертизи на відповідність юридичному критерію якості зі складанням та направленням висновку замовнику експертизи. Різні науковці виділяють неоднакові стадії. О.О. Разуваєва стадіями правової експертизи проектів НПА визнає підготовчу стадію, стадію окремого дослідження об'єктів експертизи, стадію порівняльного дослідження об'єктів експертизи, стадію узагальнення, оцінки результатів дослідження і формулювання висновків. О.М. Шишпаренок розрізняє дещо менше стадій, лише три, і вони такі: призначення правової експертизи, проведення правової експертизи, документальне оформлення результатів правової експертизи. Серед стадій правової експертизи В.О. Бутенко виокремлює початкову, основну та заключну стадії. В Методичних рекомендацій щодо проведення правової експертизи проектів НПА Міністерство юстиції України виокремило такі стадії проведення правової експертизи: концептуальна оцінка; системно-юридична оцінка; техніко-юридична оцінка; експертний

висновок із зазначенням можливості у разі негативної оцінки щодо одного з більш загальних питань далі експертизу не проводити і підготувати висновок.

На жаль, на сьогоднішній день, правове регулювання проведення правової експертизи проектів НПА зовсім не врегульованою. Немає окремого НПА, який регулює питання організації та проведення правової експертизи НПА в Україні, немає, так само, як і закону «Про НПА», бо його статус обмежується до сих пір лише законопроектом. Також відсутній НПА, який закріплює правовий статус суб'єктів правовідносин з приводу правової експертизи НПА, тому він залишається невизначеним, з низьким рівнем соціально-правової захищеності. З метою вдосконалення правового забезпечення проведення правової експертизи НПА хочемо запропонувати наступне: 1) передбачити адміністративну відповідальність посадових осіб, які прийняли НПА, що суперечать актам вищої юридичної сили за рішенням суду; 2) розробити комплексне правове регулювання відносин з приводу організації та проведення правової експертизи всіх НПА в Україні; 3) надати суду та прокуратурі повноваження замовника правової експертизи НПА у випадку, коли при виконанні обов'язків ними будуть виявлені прогалини, колізії або інші дефекти законодавства; 4) запровадити обов'язкову незалежну правову експертизу законопроектів, замовником якої виступатиме Верховна Рада України; 5) передбачити обов'язкову участь експерта (представника експертної групи), який проводив правову експертизу, при обговоренні проекту НПА суб'єктом його прийняття з відстоюванням позиції, висловленої у висновку; 6) заборонити експертам Апарату Верховної Ради України, які проводять правову експертизу НПА, брати участь у розробці законопроектів з метою забезпечення принципу незалежності при проведенні правової експертизи НПА; 7) додавати до загального висновку окрему думку експерта при проведенні експертизи групою експертів; 8) надати право кожному звернутися в якості замовника до організатора проведення правової експертизи НПА з пропозицією усунення дефектів законодавства, з якими він стикається у житті, оскільки вважаємо, що доступ



до правової експертизи НПА має бути відкритий для всіх. Також доречним було б вдосконалення кадрової політики, зокрема, забезпечити підготовку експертів для проведення правової експертизи НПА; створити в системі органів експертного самоврядування кваліфікаційно-дисциплінарної комісії, яка має право приймати кваліфікаційні іспити і видавати свідоцтво про право на зайняття експертною діяльністю в сфері правової експертизи НПА; розширити сфери залучення потенціалу науково-педагогічного складу вищих навчальних закладів до проведення правової експертизи НПА, та інші.

## ВИСНОВКИ

Розділ 1. Нормативного закріплення поняття «нормотворчий процес» немає, а є лише дефініція, запропонована авторами законопроекту «Про НПА» де зазначено, що це спеціальна організаційно-правова діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проектів НПА та прийнятті (виданні) цих актів і набранні ними чинності. Також існує безліч доктринальних визначень цього поняття. Зокрема, О.Ф. Скакун вбачає в нормотворчому процесі діяльність уповноважених на це суб'єктів з розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення НПА, яка здійснюється за визначеною законодавством процедурою.

Нормотворчий процес як діяльність поділений на стадії та етапи. Першою стадією виділяють передпроектну стадію. Наступна стадія – проектна стадія (нормопроекування), і розпочинається вона з підготовки тексту проекту НПА уповноваженими суб'єктами нормотворчості. Третьою стадією є стадія прийняття проекту НПА і вона включає в себе такі етапи: 1) обговорення проекту НПА та його подальше доопрацювання; 2) другий етап цієї стадії – прийняття НПА. Четверта стадія, остання, посвідчувально-інформаційна стадія (промульгація). Вона включає в себе: 1) підписання НПА; 2) наступним етапом є присвоєння реєстраційного номера НПА. Останній етап четвертої стадії – оприлюднення НПА. Дещо інші стадії нормотворчого процесу подано у проекті закону України «Про НПА»: 1) планування нормотворчої діяльності; 2) внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту НПА; 3) проведення експертизи проекту НПА; 4) внесення проекту НПА суб'єкту нормотворення; 5) розгляд проекту НПА суб'єктом нормотворення; 6) прийняття (видання) НПА; 7) набрання чинності НПА; 8) уведення НПА в дію.

Все частіше об'єктом досліджень науковців є місце правової експертизи проекту НПА в нормотворчому процесі. Характерною особливістю сучасної системи українського законодавства є те, що

суперечності між НПА властиві всім її ланкам, існує безліч колізійних норм. Саме проведення правової експертизи НПА є одним із заходів, що спрямований на вдосконалення системи НПА у державі. Правова експертиза на деяких стадіях нормотворчого 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 НПА повинна проводитись на першій стадії при підготовці проекту НПА, на другій – коли суб'єкт правотворчості прийме таке рішення. Більше того, перелік випадків проведення правової експертизи не повинен вичерпуватися прийняттям НПА. Адже будь-який, не тільки проект, а й чинний НПА потребує проведення експертизи. Це дає змогу визначити ефективність НПА, виявити прогалини в правовому регулюванні, юридичні колізії, які не помітили раніше та відповісти на запитання – чи досягнута мета правового регулювання.

Розділ 2. НПА в системі джерел права займає перше місце. А для того, щоб НПА був ефективним, необхідно проводити правову експертизу проектів НПА. Правова експертиза – це об'єктивне і повне дослідження, що подане на розгляд експертів законопроекту відповідно до предмета експертизи, беручи до уваги загальносуспільні та загальнодержавні інтереси, принципи будови правової системи; відповідності конституційному обов'язку держави щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Якщо говорити про завдання правової експертизи проекту НПА, то вони знайшли своє формальне відображення в «Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів НПА»: 1) об'єктивне і повне дослідження проекту НПА; 2) розробка, якщо необхідно, пропозицій щодо внесення до проекту або інших пов'язаних з ним НПА необхідних змін і доповнень; 3) підготовка обґрунтованого експертного висновку з усебічною оцінкою проекту НПА.

Сутність правової експертизи краще з'ясовувати через її функції. Правова експертиза НПА поліфункціональна, всі функції взаємопов'язані

між собою і загалом спрямовані на досягнення цілей та завдань правової експертизи. Єдиного підходу до класифікації функцій немає. О.Г. Мінкова виділяє контрольну, профілактичну, процедурно-узгоджувальну, прогностичну, діагностичну функції. Т.О. Дідич відносить до функцій правової експертизи такі: системостворюючу, коригуючу, контрольну, забезпечення комплексності та конструктивності процедури нормопроекування, аналітичну, прикладну. Діагностична функція експертизи НПА спрямована на пошук та виявлення правотворчих дефектів та правотворчих помилок. Зміст інформаційної функції полягає у збиранні необхідної інформації для проведення експертизи та наданні інформації замовнику експертизи. Метою аналітичної функції є аналіз та оцінка НПА, спрямованих на детальне дослідження, вивчення характеристик, що в результаті формує повне уявлення про об'єкт експертизи. Аргументаційна функція проявляється в послідовному обґрунтуванні, логічному поясненні отриманих висновків.

Нормативно закріплена досить велика кількість видів правової експертизи НПА. Наприклад, виділяють одноособову та групову експертизу залежно від кількості фахівців, які беруть участь в правовій експертизі. Під час проведення одноособової правової експертизи уніфікуються критерії оцінки та узагальнюються окремі оцінки за визначеними блоками питань. Групова правова експертиза заключається в оцінюванні проекту НПА певною кількістю фахівців.

Відповідно до підстав проведення правову експертизу поділяють на первинну, повторну, додаткову і контрольну. Експертиза, що проводиться вперше та є основним видом експертизи, називається первинною. Повторна правова експертиза – це експертиза, що проводиться вдруге, в межах предмета первинної експертизи або нового предмета за наявності обґрунтованих зауважень розробників або інших учасників процесу розгляду проекту НПА щодо висновку первинної експертизи. Підставами для проведення додаткової правової експертизи є внесення до проекту НПА у

процесі його доопрацювання істотних змін і доповнень, а також якщо змін зазнали соціально-економічні відносини, які становлять предмет правового регулювання даного проекту. Якщо ж замовник заперечує щодо висновків раніше проведених експертиз, має певні сумніви, наполягає що наявні істотні розбіжності між висновками первинної та повторної експертизи щодо проекту НПА, а також виявив, здійснюючи контроль за додержанням методики проведення експертизи істотні відхилення від порядку проведення первинної, повторної чи додаткової експертизи, то в цьому випадку можливо призначити контрольну експертизу.

За ініціативою проведення експертиза може бути обов'язковою або добровільною. Види експертизи варто поділити також і за іншими критеріями. Наприклад, за предметом дослідження правова експертиза поділяється на: експертизу законопроектів на відповідність законодавству ЄС; експертизу на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; антикорупційна експертизу; антидискримінаційна експертизу; гендерно-правова експертизу.

Гендерно-правова експертиза призначена для аналізу чинного законодавства, проектів НПА, в результаті якого надається висновок щодо їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Антикорупційна експертиза НПА є одним з адміністративно-правових засобів забезпечення законності у правотворчості органів виконавчої влади. За суб'єктами антикорупційна експертиза проектів НПА поділяється на: державну (вона в свою чергу поділяється на зовнішньо-контрольну, внутрішньо-контрольну); громадську.

Антидискримінаційна експертиза – це аналіз проектів НПА, за результатами якого надається висновок щодо їх відповідності принципу недискримінації. Крім того, здійснюється громадська антидискримінаційна експертиза за участю громадських організацій, фізичних та юридичних осіб. Особливе місце серед правових експертиз законопроектів займає наукова,

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.

Не останнє місце займає фінансово-економічна експертиза, яка проводиться для оцінювання відповідності проекту закону фінансовим та бюджетним можливостям держави, доцільності передбачуваних витрат з урахуванням очікуваних результатів.

Не менш важливою є експертиза законопроектів на відповідність законодавству Європейського Союзу. Щодо проектів законів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини яких регулюються правом Європейського Союзу, вони в обов'язковому порядку проходять експертизу на відповідність *acquis communautaire*.

В залежності від стадії правотворчості можна виділити експертизу, яка проводиться на стадії апробації НПА або експертизу, яка проводиться на стадії реєстрації НПА. За цією ж підставою виділяють попередню, проміжну і остаточну експертизи.

Після підписання Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод Україна має обов'язок забезпечити проведення правової експертизи актів законодавства та їх проектів на відповідність Конвенції. Метою такої експертизи є унеможливлення подальших порушень Конвенції, спричинені недосконалістю правового регулювання в національному правовому полі. У проведенні даного виду експертизи беруть участь: а) суб'єкти нормотворення; б) структурні підрозділи центрального апарату Міністерства юстиції та територіальні органи Міністерства юстиції. Експертиза проводиться у декілька етапів: а) перший етап заключається в перевірці, чи предмет регулювання нормативного акта (його проекту) стосується прав і свобод, гарантованих Конвенцією (перевірка на належність); б) до другого етапу відносять перевірку НПА (його проекту), предмет регулювання якого стосується прав і свобод, гарантованих

Конвенцією, на відповідність положенням Конвенції та практиці Суду (перевірка на відповідність). Перевірку на належність здійснюють: – суб'єкт нормотворення – перед поданням проекту нормативного акта на правову експертизу до Міністерства юстиції України або перед поданням нормативного акта на державну реєстрацію; – структурні підрозділи міністерства юстиції та територіальні органи юстиції під час здійснення правової експертизи проекту нормативного акта або під час державної реєстрації нормативного акта (контрольна перевірка на належність). Перевірку на відповідність здійснюють: Національне бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини Міністерства юстиції та територіальні органи Міністерства юстиції.

Розділ 3. Суб'єкт правової експертизи проекту НПА – це фізична (юридична) особа з високими кваліфікаційними вимогами, яка здійснює професійний аналіз проекту правового акта з метою надання експертного висновку. Науковці виділяють не один підхід до класифікації суб'єктів правової експертизи НПА. Зокрема, Ю. В. Градова до суб'єктів проведення правової експертизи проектів НПА відносить державні органи ( ВРУ, ПУ, КМУ, міністерства, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура, КСУ); та громадян і їх об'єднання. Інша класифікація за критерієм функції, яку вони виконують в процесі правової експертизи НПА виділяють замовників, організаторів і безпосередніх виконавців. За критерієм поділу суб'єктів залежно від їх ролі в процесі організації та здійснення експертизи та функції, яку вони виконують виділяють замовника експертизи, організатора експертизи, керівника експертної групи, експерта, які у сукупності взаємозв'язків утворюють окрему структуру.

Найперший суб'єкт з якого і починається процедура проведення правової експертизи НПА – це замовник, тобто особа або орган, зацікавлений в отриманні висновку експертизи та використанні його рекомендацій у правотворчій діяльності. Другим за процедурою проведення експертизи є організатор експертизи, який приймає замовлення, виконує дії, спрямовані на

забезпечення роботи експерта (групи експертів). Основне завдання організатора експертизи – призначення наступного суб'єкта правової експертизи – керівника експертної групи. Тобто, це призначена (обрана) особа, яка координує відносини між організатором експертизи та експертною групою, здійснює безпосереднє забезпечення роботи експерта. Він виконує виключно організаційні функції, оскільки втручання в безпосередню роботу експерта, експертної групи не може входити до кола його повноважень, виходячи з принципу незалежності експерта. Одним із найосновнішим, на нашу думку, є експерт здійснення правової експертизи НПА, тобто фізична особа (група осіб), яка має вищу юридичну освіту, високу кваліфікацію, яка безпосередньо здійснює дослідження, аналіз і оцінку НПА, несе при цьому відповідальність за достовірність, обґрунтованість і повноту викладених у висновку рекомендацій відповідно до вимог чинного законодавства.

Суб'єктами здійснення експертизи можуть бути спеціальні підрозділи органів влади та місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, громадські організації, спеціальні експертні організації, групи експертів і окремі експерти. До проведення експертизи на правах консультантів можуть залучатися працівники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які мають досвід у провадженні діяльності у сфері суспільних відносин, що є предметом правового регулювання НПА, поданого на експертизу.

Одним із основних елементів процедури проведення правової експертизи НПА є її предмет. З огляду на те, що видів правової експертизи проектів НПА багато, то виділити один предмет для всіх них неможливо. Можемо виділити загальний предмет правової експертизи НПА, який становить систему питань, відповідь на які потрібно сформулювати щодо кожного об'єкта експертизи, та спеціальний предмет правової експертизи НПА, який включає такі питання, відповідь на які дозволить досягти завдання певного виду правової експертизи нормативно-правових актів. Для з'ясування офіційного ставлення до предмету правової експертизи з боку



державних органів необхідно зупинитись на Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів НПА, які пропонують віднести до предмета правової експертизи проекту НПА питання, що стосуються місця нормативно-правового акта в системі законодавства, дотримання вимог юридичної техніки, відповідності соціально-економічним відносинам, що становлять предмет його регулювання. Якщо ж узагальнити систему питань, що входять до загального предмета правової експертизи НПА, можемо виділити наступні: питання ідентифікаційного характеру питання діагностичного характеру, питання оціночного характеру: та питання прогностичного характеру.

Сама ж процедура проведення правової експертизи проектів НПА є врегульованою нормами права діяльність уповноважених органів та їх посадових осіб щодо організації та здійснення аналізу, перевірки та оцінки об'єкта експертизи на відповідність юридичному критерію якості зі складанням та направленням висновку замовнику експертизи. Різні науковці виділяють неоднакові стадії. О.О. Разуваєва стадіями правової експертизи проектів НПА визнає підготовчу стадію, стадію окремого дослідження об'єктів експертизи, стадію порівняльного дослідження об'єктів експертизи, стадію узагальнення, оцінки результатів дослідження і формулювання висновків. О.М. Шишпаренок розрізняє дещо менше стадій, лише три, і вони такі: призначення правової експертизи, проведення правової експертизи, документальне оформлення результатів правової експертизи. Серед стадій правової експертизи В.О. Бутенко виокремлює початкову, основну та заключну стадії. Розпочинається процедура проведення правової експертизи проекту НПА з ініціативи замовника (яка може бути обумовлена вимогою законодавця) на стадії оформлення відносин між замовником та організатором правової експертизи проекту НПА. Завданнями другої стадії є створення робочої групи, призначення її керівника, доведення до виконавців умов замовлення на проведення експертизи, передбачених у договорі та забезпечення умов її проведення. Основною стадією є проведення правової

експертизи НПА, змістом якої є перевірка НПА на відповідність визначеному юридичному критерію якості з підготовкою висновку. Та остання стадія – оформлення висновку

В Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів НПА Міністерство юстиції України виділяють такі стадії проведення правової експертизи: концептуальну оцінку; системно-юридична оцінку; техніко-юридичну оцінку; експертний висновок із зазначенням можливості у разі негативної оцінки щодо одного з більш загальних питань далі експертизу не проводити і підготувати висновок. Тобто концептуальною оцінкою як підстадією правової експертизи можна вважати діяльність щодо визначення суспільних відносин, які регулюються об'єктом експертизи, предмет, метод правового регулювання і, як наслідок, галузь законодавства, до якої він належить. Наступною підстадією проведення правової експертизи НПА є системно-юридична оцінка, змістом якої є визначення місця об'єкта експертизи в ієрархії НПА. В її основу системно-юридичної оцінки покладено положення теорії права щодо системи НПА та її складових. Наступною підстадією правової експертизи є порівняльно-правова оцінка, яка до цього розглядалась у складі системно-юридичної оцінки об'єкта експертизи. Наступна підстадія – техніко-юридична оцінка проекту НПА, метою якої є визначення ступеня його відповідності визнаним правилам юридичної техніки шляхом оцінки структури правових норм, конструкцій та термінів; зовнішнього оформлення та реквізитів тощо. До необхідних підстадій стадії проведення експертом правової експертизи НПА варто віднести і підстадію герменевтичної оцінки. Змістом такої підстадії є перевірка відповідності тексту об'єкта експертизи «справжньому змісту норми права», який розкриває волю законодавця з проведенням, за необхідності, консультацій із правотворцем. До останньої підстадії відносять складання висновку експерта, де відображаються виявлені помилки.

На жаль, на сьогоднішній день, немає єдиного НПА який би міг регулювати питання організації та проведення правової експертизи НПА.

Протепорядок проведення експертизи залежно від виду НПА прописаний у ЗУ «Про Регламент ВРУ», у Постанові КМУ «Про затвердження Регламенту КМУ», у наказі Міністерства юстиції України «Про здійснення експертизи проектів законів та проектів актів Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини», у Методичних рекомендаціях Міністерства юстиції України щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів.

З метою вдосконалення правового забезпечення проведення правової експертизи НПА хочемо запропонувати наступне: 1) передбачити адміністративну відповідальність посадових осіб, які прийняли НПА, що суперечать актам вищої юридичної сили за рішенням суду, і включити відповідну норму до Кодексу України про адміністративні правопорушення; 2) розробити комплексне правове регулювання відносин з приводу організації та проведення правової експертизи всіх НПА в Україні; 3) надати суду та прокуратурі повноваження замовника правової експертизи НПА у випадку, коли при виконанні обов'язків ними будуть виявлені прогалини, колізії або інші дефекти законодавства; 4) нормативно визначити координацію експертної діяльності різних суб'єктів здійснення правової експертизи НПА; 5) запровадити обов'язкову незалежну правову експертизу законопроектів, замовником якої виступатиме ВРУ, а організатором та виконавцем суб'єкт, який проводить правовий моніторинг; 6) передбачити обов'язкову участь експерта (представника експертної групи), який проводив правову експертизу, при обговоренні проекту НПА суб'єктом його прийняття з відстоюванням позиції, висловленої у висновку (в комітетах ВРУ, на засіданні ВРУ тощо; 7) заборонити експертам Апарату ВРУ, які проводять правову експертизу НПА, брати участь у розробці законопроектів з метою забезпечення принципу незалежності при проведенні правової експертизи НПА; 8) додавати до загального висновку окрему думку експерта

при проведенні експертизи групою експертів; 9) надати право кожному звернутися в якості замовника до організатора проведення правової експертизи НПА з пропозицією усунення дефектів законодавства, з якими він стикається у житті, оскільки вважаємо, що доступ до правової експертизи НПА має бути відкритий для всіх. Також доречним було б вдосконалення кадрової політики, зокрема, забезпечити підготовку експертів для проведення правової експертизи НПА; створити в системі органів експертного самоврядування кваліфікаційно-дисциплінарну комісію, наділену правом приймати кваліфікаційні іспити і видавати свідоцтво про право на зайняття експертною діяльністю в сфері правової експертизи НПА; розширити сфери залучення потенціалу науково-педагогічного складу закладів вищої освіти до проведення правової експертизи НПА, та інші.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 (23.07.1996). – Ст. 141.
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 18.10.2006 р., ратифікована Законом України № 251-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16)
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р., ратифікована Законом України № 475/97 від 17.07.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 р., ратифікована Законом України № ETS173 від 18.10.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101)
5. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р., ратифікована Законом України № 2476-IV від 16.03.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102)
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
7. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс]: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
8. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
9. Основи законодавства про антикорупційну політику [Електронний ресурс]: Модельний закон, прийнятий на 22 пленарному засіданні

Міжпарламентської Асамблеї країн-учасників СНД від 15 листопада 2003 р.– Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997\\_944](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_944)

10. Про антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки [Електронний ресурс]: Проект закону від 26.04.2018 р. № 2679-VIII. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63942](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942)
11. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-VI. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу із корупцією [Електронний ресурс]: Закон України від 18 квітня 2013 року №221-VII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-18>
13. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [Електронний ресурс]: Закон України від 08.09.2005 року №2866-IV. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>
14. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
15. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
16. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки [Електронний ресурс]: Закон України від 14.10.2014 р. №1699-VII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>
17. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 06.09.2012 р. №5207-VI. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>

18. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02. 2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
19. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII// Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 35. – Ст. 376.
20. Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України від 10 лют.1995 р. № 51/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 9. – Ст. 56.
21. Про нормативно-правовий акт [Електронний ресурс]: Проект закону України від 21 січня 2008 р. № 1343-1. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF11B01A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF11B01A.html).
22. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII -ВР // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 29. – Ст.315.
23. Про Рахункову палату: Закон України від 02 липня 2015 року № 576-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 63. – Ст. 7.
24. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15, № 16-17. – Ст. 133.
25. Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації [Електронний ресурс]: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 р. № 1040. – Режим доступу:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-%D0%BF>
26. Порядок проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 61. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-%D0%BF>
27. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади [Електронний ресурс]: постанова Кабінету

Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731. – Режим доступу:  
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>

28. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 2.07.2014 р. № 228. – Режим доступу:  
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF/rint1443379379754780>
29. Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України [Електронний ресурс]: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 22.05. 2006 р. № 428. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/428/06-%D1%80%D0%B3>
30. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>
31. Про проведення гендерно-правової експертизи : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2018 р. №997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-2018-%D0%BF>
32. Про секретаріат комітету Верховної Ради України [Електронний ресурс]: розпорядження Голови Верховної Ради України від 22.02. 2008 р. № 305. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/305/08-%D1%80%D0%B3>
33. Методичні рекомендації щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів(їх проектів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]: затв. Урядовий уповноважений у справа Європейського суду з прав людини від 15.08.2006 р.. – Режим доступу:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003323-06>



34. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів [Електронний ресурс] : схвалено постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11. 2000 р. № 41. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=va041323-00>
35. Методологія проведення антикорупційної експертизи затв. наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#n8>
36. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/paran16#n16>
37. Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи [Електронний ресурс]: Рішення Міністерства юстиції України від 25.08.2016 р. № 1184/29314. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1184-16>
38. Про затвердження Плану проведення гендерно-правової експертизи актів законодавства на 2019 рік [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства юстиції від 26.12. 2018 р. № 4763/7. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/m/nakaz-ministerstva-yustitsii-vid-26-grudnya-2018-r-47637-pro-zatverdjennya-planu-provedennya-genderno-pravovoi-ekspertizi-aktiv-zakonodavstva-na-2019-rik>
39. Про затвердження порядку проведення юридичної експертизи проектів НПАі перевірки на відповідність законодавству проектів наказів та інших актів Голодержслужби України [Електронний ресурс]: наказ Головного управління державної служби в Україні від 24.03.2009 р. № 82. – Режим

доступу:[http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/printable\\_article;jsessionid=1374E318CCD36EA05BFBE281F9D7ED22?art\\_id=158598](http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/printable_article;jsessionid=1374E318CCD36EA05BFBE281F9D7ED22?art_id=158598)

40. Про затвердження Порядку скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства юстиції України від 31.07.2000 р. № 32/5. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0458-00>
41. 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 НПА [Електронний ресурс]: наказ Міністерства юстиції України від 6.07.2011 р. № 1805. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0826-11>
42. Про здійснення експертизи проектів законів та проектів актів Кабінету Міністрів України, а також НПА, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]: наказ Міністерства юстиції України від 20.08.2008 р. № 1219/7. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1219323-08>
43. Актуальні проблеми законодавчого процесу в Україні: Матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, травень 1996 р./ Ю. М. Грошовий., В. Я. Тацій. – Київ: Інститут законодавства ВРУ. – 1996. – 496 с.
44. Антощук Л. Д. Законотворчість: організація роботи парламентів (світовий досвід) / Антощук Л. Д. – Київ: «Заповіт», 2007. – 98 с.
45. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. Р. Барський. – Одеса, 2006. – 221 с.
46. Белкін Л. М. Дефекти законопроектів як чинник неналежного правового регулювання та їх класифікація [Електронний ресурс] / Л. М. Белкін //

Scientific research and their practical application. Modern state and ways of development. – 2013. – Режим доступу: <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/legal-and-political-science-313/commercial-labor-land-law-civil-and-administrative-law-313/18926-313-0742>

47. Бичкова С. С. Сутність висновку експерта / С. С. Бичкова // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – Київ: НАВСУ. – 2003. – № 2. – С. 253 – 257.
48. Богачова Л.Л. Правова експертиза нормативно-правових актів як складник нормотворчого процесу [Електронний ресурс] / Л. Л. Богачова // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – № 6. – С. 12-15. – Режим доступу: [http://lsej.org.ua/6\\_2016/3.pdf](http://lsej.org.ua/6_2016/3.pdf)
49. Брауде И. Л. Очерки законодательной техники. – Москва: Всесоюзный институт юридических наук, 1958. – С. 105.
50. Бутенко В. О. Феноменологічні, методологічні та практичні основи правової експертизи юридичних документів: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / В. О. Бутенко. – Київ, 2011. – 20 с.
51. Бутенко В. О. Феноменологічні, методологічні та практичні основи правової експертизи юридичних документів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Вадим Олександрович Бутенко. – Київ, 2011. – 203 с.
52. Васильев М. А. Правовая лингвистическая экспертиза проектов актов местного самоуправления / М. А. Васильев. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2002. – 84 с.
53. Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Градова Юлія Володимирівна. – Харків, 2012. – 204 с.
54. Градова Ю. В. Моніторинг в аспекті законотворчості [Електронний ресурс] / Ю. В. Градова. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnuvs/2011\\_55/55/3.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2011_55/55/3.pdf)

55. Гусарєв С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти / С. Д. Гусарєв. – Київ: Знання, 2005. – 375 с.
56. Дашковська О. Р. Гендерна експертиза законодавства: методологічні проблеми / О. Р. Дашковська // Вісник Академії правових наук. – 2006. – № 4. – С. 219-225.
57. Дашковська О.Р. Гендерно-правова експертиза законодавства як інструмент забезпечення рівноправності статей // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. // Юриспруденція. – 2014. – № 10-1. – Том 1. – С. 8-10.
58. Демчак Р. Євроінтеграційна адаптація законодавства України [Електронний ресурс] / Р. Демчак. – Режим доступу: <http://blogs.korrespondent.net/blog/politics/3625014/>
59. Дідич Т. О. Нормопроекування: питання теорії та методології / Т. О. Дідич – Київ: Вид-во Європейського ун-ту, 2010. – 160 с.
60. Дідич Т. О. Нормопроекування: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Дідич Тарас Олегович. – Київ, 2006. – 215 с.
61. Дідич Т. О. Правова експертиза проектів НПА як необхідна складова нормопроекування: ознаки, методи, функції та завдання / Т. О. Дідич // Часопис Київського університету права. – 2003. – № 3. – С. 14 – 17.
62. Доповідь та дорожня карта «Щодо підвищення внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Петра Кокса [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>
63. Експертиза нормативно-правових актів та їх проектів на відповідальність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_11524](https://minjust.gov.ua/m/str_11524)

64. Журавльова К.В. Види правових експертиз нормативно-правових актів //Актуальні проблеми розвитку держави і права: історико-правовий дискурс: матеріали ІІ Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Ніжин, 29 листопада 2018 р. Ніжин: НДУ ім. М. Гоголя, 2018. – С. 26-28.
65. Журавльова К.В. Порядок проведення правової експертизи нормативно-правових актів // Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір : матеріали VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 7 червня 2019 р.). – Полтава : ПУЕТ, 2019. – С.87-90.
66. Загине́й З. Кримінально-правова герменевтика: монографія / З. Загине́й. – Київ: Видавничий дім «АртЕк», 2015. – 380 с.
67. Задорожня Г. В. Постійні комісії представницьких органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г. В. Задорожня. – Київ, 2006. – 224 с.
68. Заєць А. П. Роль Міністерства юстиції України у законотворчій діяльності / А. П. Заєць // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 1. – С. 20-36.
69. Закиров И. А. Общие и существенные признаки правовой экспертизы / И. А. Закиров // Современные проблемы юридической науки и практики. – 2007. – № 6. – С. 31 – 37.
70. Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посіб. / В. М. Кириченко, О. М. Куракін. – Київ: Центр учбової літератури, 2010. – 264 с.
71. Ківалов С. В. Венеціанська комісія – це вища європейська школа демократії [Електроний ресурс]/ С. В. Ківалов. – Режим доступу:<http://partyofregions.ua/news/515c2562b7baccca5700004b>
72. Копиленко О. Л. Законотворчий процес: стан та шляхи вдосконалення / О. Л. Копиленко, О. В. Богачова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – С. 5 – 14.

73. Коростей В. І. Проблеми правотворчості в Україні / В. І. Коростей // Право України. – 2004. – № 3. – С. 121 – 124.
74. Коростей В. І. Нормотворча діяльність суб'єктів господарювання / В. Коростей // Право України. – 2005. – № 4. – С. 50-53
75. Короткова О. А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Короткова Ольга Анатольевна. – Москва, 2010. – 178 с.
76. Косович В. М. Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 [Електронний ресурс] / В. М. Косович. – Львів, 2015. – 39 с.  
Режим доступу: <http://law.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/02/%D0%90%D0%B2%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82-6.pdf>
77. Куракін О. М. Поняття та види помилок в правовому регулюванні / О. М. Куракін // Актуальні питання юридичної науки: теорія та практика: Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кіровоград, 11 груд. 2013 р.). – Кіровоград: КІДМУ КПУ, 2013. – С. 28 – 29.
78. Лисенко М.О. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів як засіб забезпечення законності в правотворчій діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс]/ О.М. Лисенко // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2014. – Вип. 66. – С. 125-133. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip\\_2014\\_66\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2014_66_17)
79. Майстренко О. В. Попередження колізій в сфері нормотворення як один із напрямів діяльності Міністерства юстиції України [Електронний ресурс] / О. В. Майстренко. – Режим доступу: [www.minjiist.gov.ua](http://www.minjiist.gov.ua)
80. Минкова О. Функции экспертизы нормативных правовых актов / О. Минкова // *Legea și viața*. – 2015. – № 8/2. – С. 60 – 63.
81. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / О. Г. Мурашин. – Київ, 2001. – 420 с.

82. Научные основы советского правотворчества / ответ. ред. Р. О. Халфина. – Москва: Наука, 1981. – 317 с.
83. Оніщенко Н. М. Гармонізація правової системи України / Н. М. Оніщенко // Юридична газета. – № 18 (78). – 2006. – 28 вер. – С. 18.
84. Опришко В. Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України: [монографія] / В. Ф. Опришко. – Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – 210 с.
85. Петришина М. О. Загальна характеристика нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні / М. О. Петришина // Право України. – 2010. – № 4. – С. 47–53.
86. Петрова І. Нормотворчий процес і стадії нормотворчості в діяльності державної фіскальної служби України [Електронний ресурс] / І. Петрова // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2017. – № 865. – С. 308-315. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2017\\_865\\_49](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2017_865_49)
87. Плавич В. П. Феномен нормотворчості та його співвідношення із суміжними категоріями: правотворчість, законотворчість, правотворчий та законотворчий процеси [Електронний ресурс] / В. П. Плавич // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2013. – Вип. 62. – С. 11-16. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip\\_2013\\_62\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2013_62_4)
88. Сучасна правотворчість: проблеми теорії і методології: [моногр. дослідж.] / В. П. Плавич, С. В. Плавич; Одес. нац. ун-т ім. І. І. Мечникова. – О. : Астропринт, 2013. – 274 с.
89. Погорєлова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. ... дис. канд. юрид. наук:12.00.01. / З. О. Погорєлова. Харків, 2004. – 20 с.
90. Поняття та ознаки правової експертизи проектів нормативно-правових актів /В.Д. Юрчишин// Держава і право.– 2011.– Вип. 51.– С. 57-63.

91. Попов А. Н. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности: [пособие] / Попов А. Н., Хананашвили Н. Л. – Москва: Общественный совет города Москвы, 2010. – 106 с.
92. Правові засади проведення гендерно-правової експертизи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/m/pravovi-zasadi-provedennya-genderno-pravovoi-ekspertizi>
93. Радейко Р. Експертиза в законодавчому процесі: проблеми й перспективи вдосконалення [Електронний ресурс] / Р.Радейко // Вибрані роботи учасників Шостої щорічної Міжнародної наукової конференції «Парламентські читання». – Режим доступу: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/Zbirka\\_SHosti\\_Parlametski\\_SHytannya\\_2016.pdf#page=62](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/Zbirka_SHosti_Parlametski_SHytannya_2016.pdf#page=62)
94. Радейко Р. Види експертиз законопроектів у законодавчому процесі [Електронний ресурс] / Р. Радейко // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2016. – № 855. – С. 109-115. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2016\\_855\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_855_17)
95. Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Разуваев Алексей Александрович. – Саратов, 2006. – 229 с.
96. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. О. Рибалкін. – Харків, 2005. – 164 с.
97. Рибікова Г. В. Місце правової експертизи нормативно-правових актів в процесі правотворчості [Електронний ресурс] / Г. В. Рибікова // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2008. – № 1. – С. 48-52. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau\\_2008\\_1\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2008_1_12)



98. Рибікова Г. В. Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 [Електронний ресурс] / Г.В.Рибікова. – Режим доступу: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/1740/1/ribikova\\_dis.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/1740/1/ribikova_dis.pdf)
99. Рибікова Г. В. Правова експертиза нормативно-правових актів як правова категорія та наукова доктрина // Юридичний вісник. –2013. – № 4 (29) – С. 28-32.
100. Рибікова Г.В. Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Г.В. Рибікова. – Київ, 2017. – 230 с.
101. Риндюк В.І. Нормотворча діяльність : навч.-метод. посіб. для самот. вивч. дисц. / В. І. Риндюк. – Київ : КНЕУ, 2009. – 162 с.
102. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні: [посіб.] / А. М.Ришелюк. – Київ : Вид-во НАДУ, 2004. – 220 с.
103. Скакун О. Ф.Теорія держави і права : Підручник .– 4-те видання допов. і перероб.– Київ : Алерта, 2016. – 524 с.
104. Теорія держави і права. Академічний курс: [підруч.] / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – Київ : Юрінком Інтер, – 2006. – 688 с.
105. Третьякова Е.-Д. С. Соотношение правовой экспертизы и нормоконтроля (некоторые вопросы теории и практики) / Е.-Д. С. Третьякова // Конституционное и муниципальное право. – Москва : Юрист, 2010. – № 9. – С. 51 – 53.
106. Червонюк В. И. Теория государства и права: [учебн.] / В. И. Червонюк. – Москва : ИНФРА, 2006. – 704 с.
107. Шевчук О. А. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні / О. А. Шевчук : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-pravovye-osnovy-normotvorchestvatsentralnyh-organov-ispolnitelnoy-vlasti-v-ukraine-1.pdf>

108. Шишко В. В. Культурологічні проблеми правотворчості: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12 / В. В. Шишко. – Київ, 2004. – 18 с.
109. Шишпаренок О. Н. Проблемы производства правовой экспертизы / О. Н. Шишпаренок // Академический юридический журнал. – 2010. – № 1 (39). – С. 16 – 21.
110. Шишпаренок О. Н. Роль правовой экспертизы в обеспечении правового качества проектов законов субъектов Российской Федерации / О. Н. Шишпаренок // Академ. юрид. журнал. – 2012. – № 2 (48). – С. 17 – 21.
111. Шпак Ю. А. Стадії нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект / Ю. А. Шпак // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2014. – № 801. – С. 103-108. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2014\\_801\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_801_21)
112. Юрчишин В. Д. Поняття та ознаки правової експертизи проектів нормативно-правових актів / В.Д.Юрчишин // Держава і право. – 2011. – Випуск 51. – С. 57-63.

## Додаток А

### Висновок

гендерно-правової експертизи Закону України «Про Вищу раду правосуддя», прийнятого Верховною Радою України 21 грудня 2016 року № 1798-VIII

#### **1. Перелік міжнародних нормативно-правових актів, використаних під час експертизи**

При проведенні гендерно-правової експертизи були використані такі акти: Загальна декларація прав людини, 1948 р.; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, 1966 р.; Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, 1966 р.; Статут Організації Об'єднаних Націй, 1945 р.; Декларація про ліквідацію дискримінації у відношенні жінок, 1967 р.; Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримінації по відношенню до жінок, 1979 р.; Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, 1950 р.; Пекінська декларація, 1995 р.

#### **2. Загальна характеристика проаналізованого нормативно-правового акта на предмет дискримінації за ознакою статі**

Закон України «Про Вищу раду правосуддя» (далі – Закон) визначає статус, повноваження, засади організації та порядок діяльності Вищої ради правосуддя.

Гарантії дотримання рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у доступі до зайняття посади члена Вищої ради правосуддя, посади інспектора Вищої ради правосуддя та посад секретаріату Вищої ради правосуддя відображені у статтях 6, 27 та 28 Закону.

Згідно з частиною першою статті 6 Закону на посаду члена Вищої ради правосуддя може бути обраний (призначений) громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років, який володіє державною мовою, має вищу юридичну освіту та стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років, належить до правничої професії та відповідає критерію політичної нейтральності.

Відповідно до статті 27 Закону керівник секретаріату та його заступники призначаються на посади та звільняються з посад Вищою радою правосуддя у порядку, встановленому законодавством про державну службу, з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

Керівник та інші посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя є державними службовцями, якщо інше не визначено цим Законом.

Згідно з положеннями статті 28 Закону служба інспекторів Вищої ради правосуддя формується з числа осіб, які мають вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'яти років.

Текстовий аналіз статей Закону доводить, що вони не містять дискримінаційних норм за ознакою статі та відповідають принципу гендерної рівності.

Так, у Законі використовуються терміни «особа», «інша особа», «будь-яка особа», «громадянин України», «юридична особа», «суддя», «адвокат», «прокурор», «депутат», «кандидат», «член Вищої ради правосуддя», «голова Вищої ради правосуддя», «заступник голови Вищої ради правосуддя», «керівник», «заступник», «посадова особа», «працівник», «інспектор Вищої ради правосуддя», «член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України», «член Ради суддів України», «член Дисциплінарної палати», «скаржник», «представник», «доповідач», «свідок».

Законом не передбачено особливостей чи різниці у правах та можливостях за ознакою статі, у зв'язку з чим можна зробити висновок, що норми Закону є гендерно нейтральними.

### **3. Обґрунтування необхідності внесення змін до акта законодавства** Положення Закону не потребують внесення відповідних змін.

### **4. Назва структурного підрозділу Міністерства юстиції, що проводив експертизу**

Гендерно-правову експертизу Закону проведено Управлінням з питань правосуддя Департаменту з питань правосуддя та національної безпеки Міністерства юстиції.

**Перший заступник Міністра  
БЕРНАЦЬКА**

**Наталія**

### **Внутрішні візи до висновку Міністерства юстиції України за результатами гендерно-правової експертизи Закону України «Про Вищу раду правосуддя»**

Заступник Міністра С. В. Глущенко

Директор  
Департаменту з питань  
правосуддя та національної безпеки

**О. М. Олійник**

Заступник директора Департаменту –  
начальник Управління з питань правосуддя

**У. І. Стефанюк**

Заступник начальника Управління –  
начальник відділу з питань реалізації

державної політики у сфері адміністративної  
юстиції та правничої допомоги

А. В. Сидорчук

Головний спеціаліст відділу з питань реалізації  
державної політики у сфері адміністративної  
юстиції та правничої допомоги

А. П. Сухацький