

а юридичний – з формою. Внутрішнім чинником, що обумовлює ефективність будь-якого законодавчого акта, є соціальна цінність, яка характеризує його якість.

Ключові слова: правовий моніторинг, індикатори, правова експертиза, правовий конфлікт, правова колізія, ефективність законодавчих актів, правове регулювання, правове оцінювання.

Onyshchuk I. I. Monitoring indicators of the efficiency of legislative acts

Legal monitoring affects the dynamics of law, accompanied by elements of the mechanism of legal regulation: from the formation of the regulatory framework to ensure law and order. The main objective of legal monitoring is to increase the efficiency of law-making activity and the functioning of the legal regulation mechanism. According to the broad approach to understanding the essence of legal monitoring, its general object at the national level is the legal system of the country, all legal phenomena within the boundaries of the state, all elements of the mechanism of legal regulation, and according to the narrow approach – the system of legislative acts.

The effectiveness of the legal regulation mechanism is a property of the process of implementing law, and quality is only a necessary condition for the effective action of law. The social aspect of the quality of legislative acts is related to content, and legal – with the form. The internal factor that determines the effectiveness of any legislative act is the social value that characterizes its quality.

Key words: legal monitoring, indicators, legal expertise, legal conflict, legal gap, efficiency of legislative acts, legal regulation, legislative evaluation.

DOI: 10.33.66.3/2524-017X-2019-10-73-77

УДК: 340.134 (045)

*Н. М. Пархоменко,
доктор юридичних наук, професор, вчений секретар
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

НАУКОВО-ПРАВОВА ЕКСПЕРТИЗА: ДОКТРИНАЛЬНІ ТА ЗАКОНОДАВЧІ ВИМІРИ

Постановка проблеми. Якісний стан чинного законодавства України характеризується недосконалістю, що знаходить прояв у колізійності змісту, прогальності, невизначеності та постійною потребою тлумачення його окремих положень. Зазначене здійснює деструктивний вплив на регулювання суспільних відносин та перешкоджає реалізації прав і свобод громадян. Одним із засобів подолання цієї проблеми є з'ясування та роз'яснення сутності і змісту норм права, тобто його тлумачення.

Нерідко тлумачення потребує застосування закону в часі щодо конкретних правовідносин у зв'язку зі зміною законодавства або при триваючих правовідносинах. Необхідність роз'яснення законодавства для суду, правоохоронних органів, для будь-яких суб'єктів права також зумовлена особливостями правового регулювання окремих сфер діяльності [1, с. 409].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема тлумачення норм права не нова і з'явилась з появою права. Відповідно наразі в юридичній науці існують як фундаментальні напрацювання, так і пошукові роботи, викликані постійним розвитком суспільних відносин і об'єктивною потребою їх врегулювання. Зокрема, серед дослідників, які здійснили загальнотеоретичне з'ясування сутності, природи, змісту, класифікації та ін. проблем тлумачення, необхідно назвати Ю. Л. Власова, А. Г. Зайця, А. В. Зубенко, В. В. Гончарова, Н. Я. Лепіш, П. М. Рабіновича, Н. Д. Слотвінську, В. Я. Тація, Ю. Тодику та ін. В межах окремих галузей права проблеми тлумачення норм права були предметом розгляду М. В. Котенка, Є. О. Зверєва, О. В. Капліна, Т. В. Комарової та ін. При цьому, як правило, предметом дослідження було офіційне тлумачення норм права та його результати – акти тлумачення. Лише останнім часом з'явилися роботи, присвячені аналізу неофіційного тлумачення загалом та доктринального тлумачення зокрема. Серед актів доктринального тлумачення окреме місце займають висновки науково-правової експертизи. Інтерес до цієї проблематики посилюється

після внесення змін і доповнень до низки кодексів, а саме: Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України наприкінці 2017 року. Зокрема, новелами цих правових актів було введення у правове поле понять «висновок експерта», «експерт з питань права» та «експерт в галузі права».

У цьому аспекті першочергово необхідно визначити, що наукова експертиза чинного законодавства як одна із форм доктринального тлумачення законодавства наразі не отримала ґрунтовного дослідження. Вперше до визначення її сутності, змісту і значення звернувся В. І. Семчик ще наприкінці 90-х років, окресливши загальні підходи до цієї проблеми. З часом, у зв'язку із активізацією нормотворчого процесу та збільшенням нормативного масиву, проблемами правореалізації у діяльності органів державної влади, установ, підприємств, окремих громадян все частіше виникала проблема тлумачення чинного законодавства.

Як відомо, судові рішення повинні бути законним і обґрунтованим. При цьому законним є рішення, яке суд ухвалив на основі повно і всебічно з'ясованих обставин справи та виконавши всі вимоги чинного законодавства.

Кінцевою метою наукового забезпечення діяльності судів на сучасному етапі фактично є формування сталої судової практики і судових прецедентів, а також переорієнтування судів на здійснення судочинства на підставі доктрин реального, а не формального права. В основу цього процесу мають бути покладені сучасні фундаментальні наукові знання та практика їх застосування при здійсненні судочинства. Це стає можливим завдяки залученню у зазначений процес науковців-юристів, зокрема, через здійснення ними наукової правової експертизи з питань, що є предметом судового розгляду у відповідних справах [2, с. 88].

За таких умов проблема неофіційного, в т. ч. доктринального тлумачення законів України набула неабиякої актуальності. В процесі правозастосування суд тлумачить норму права щодо конкретного випадку її порушення. Саме в судовому процесі виникає потреба у проведенні науковцями фахового аналізу чинного законодавства України, судової практики, рішень ЄСПЛ щодо конкретних життєвих обставин та підготовка висновку науково-правової експертизи щодо тлумачення окремих законодавчих положень. У зв'язку з цим виникає низка питань, в т. ч. з'ясування її статусу, тобто значення для суду чи іншого суб'єкта правозастосування при розгляді та вирішенні конкретної справи.

Відповідно, метою нашого дослідження є з'ясування концептуальних підходів до визначення сутності і значення науково-правової експертизи в аспекті відповідних законодавчих положень.

Основні результати дослідження. Першочергово необхідно зазначити, що у перекладі з латини експертиза – це розгляд, дослідження експертом-фахівцем якихось справ, питань, що потребують спеціальних знань [3].

Науково-правова експертиза – це дослідження, яке передбачає з'ясування і роз'яснення змісту норм права, що проводиться науковцем (експертом) на власний розсуд або за рішенням чи дорученням уповноважених суб'єктів шляхом застосування спеціальних знань у сфері права та використання його результатів у вигляді висновку у правозастосовній діяльності.

Метою науково-експертної діяльності є надання учасникам правових спорів кваліфікованої юридичної допомоги у виявленні дійсної волі законодавця, яка закладена у прийнятих правових актах, що регулюють відповідні суспільні відносини, та здійснення кваліфікованої правової оцінки спірних ситуацій з правозастосування.

Проведення науково-правової експертизи та підготовка висновку – це діяльність, яка включає в себе об'єкт, предмет, принципи, суб'єктів, методи, засоби та здійснюється в декілька етапів.

Згідно з законодавством України, основними принципами наукової експертизи є: компетентність і об'єктивність осіб, установ та організацій, що проводять експертизу; врахування світового рівня науково прогресу, вимог стандартів, міжнародних угод; експертиза громадської думки з питання щодо предмета експертизи, її об'єктивна оцінка; відповідальність за достовірність і повноту аналізу, обґрунтованість рекомендацій експертизи та ін.

Правова експертиза – багатоаспектне явище і може розглядатись як: форма доктринального тлумачення законодавства (В. І. Семчик, О. А. Поліводський), процес, інструмент права (В. Я. Колдин), засіб підвищення ефективності процесу правореалізації (А. А. Разуваєв).

Як форма доктринального тлумачення законодавства, правова експертиза означає дослідження окремих питань, які виникають в процесі реалізації положень чинного законодавства України, фор-

мування правової позиції у формі висновку або консультації, яке здійснюється провідним фахівцем – науковцем у галузі права. Як процес – проведення правової експертизи передбачає аналіз запитань, що виносяться на розгляд експерта, аналіз правової ситуації, яка виникла, опрацювання нормативної бази (національної та, за потреби, міжнародної), судової практики відповідно до постановлених експерту запитань.

Як інструмент права науково-правова експертиза окремих положень чинного законодавства може бути дієвим засобом розв'язання проблеми правозастосування у конкретній справі та забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Аналіз судової практики дає змогу стверджувати, що суди під час розгляду справи по суті дедалі частіше беруть до уваги висновки науково-правової експертизи. За даними Єдиного державного реєстру судових рішень, який розпочав функціонування у другій половині 2006 р., у понад 4000 тисячах рішень судів різної юрисдикції йдеться про призначення експертизи: трасологічної, судової експертизи зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин, економічної та ін.; у близько 300 рішеннях йдеться про призначення науково-правової експертизи; у близько 1300 випадках суди при розгляді справи залучали висновки науково-правової експертизи, серед них близько 800 підготовлені науковцями Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Якщо проаналізувати цю статистику в порядку хронології, то слід зазначити, що з 2007 по 2011 рр. (за 5 років) було залучено 357 висновків науково-правової експертизи (у середньому щорічно 71), з 2012 по 2016 рр. (за 5 років) – 462 (у середньому щорічно – 92), з 2017 по 2018 рр. (за 2 роки) – 327 (у середньому щорічно – 164) висновки.

Така динаміка свідчить про поступове збільшення кількості випадків, коли суд бере до уваги висновки науково-правової експертизи. З огляду на стан чинного законодавства, довготривалість та хронічну незавершеність судової реформи, проблему реалізації права пересічних громадян на справедливий суд попит на системне, ґрунтовне доктринальне тлумачення чинного законодавства буде зростати.

Використання висновків науково-правової експертизи є одним із додаткових дієвих засобів забезпечення прав і свобод громадян, адже без судового захисту будь-яке право приречене бути декларацією. Сьогодні суди перевантажені, розгляд справ триває понад розумні строки, судді часто є залежними від суб'єктів влади, приблизно 2/3 судових рішень не виконуються. В такій ситуації фаховий аналіз вченим положень чинного законодавства України, з огляду на конкретну життєву ситуацію, може стати дієвим інструментом захисту прав людини часто тоді, коли всі інші засоби, в тому числі і судовий, були неефективними.

Відповідно законодавче закріплення основних аспектів науково-правової експертної діяльності має бути чітким, зрозумілим та однозначним. Важливо в цьому аспекті звернутися до системного аналізу чинного законодавства України і цій сфері.

Першочергово слід проаналізувати Закон України «Про наукову та науково-технічну експертизу», який тривалий час був основним законодавчим актом у цій сфері правового регулювання. Згідно зі ст. 1 цього Закону наукова експертиза – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка наукового рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів. Наукова експертиза здійснюється у сфері фундаментальних і прикладних досліджень, у тому числі на стадії їх практичного застосування (впровадження, використання, наслідки використання тощо).

Серед основних завдань експертизи – перевірка відповідності об'єктів експертизи вимогам і нормам чинного законодавства та підготовка науково обґрунтованих експертних висновків.

Як зазначалось раніше, наприкінці 2017 р. було прийнято зміни до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, які в т. ч. стосувалися експертної діяльності. У зв'язку з цим у судовій практиці гостро постало питання щодо статусу науково-правової експертизи, її співвідношення з висновком експерта. У § 7 Господарського процесуального кодексу України йдеться про висновок експерта в галузі права, який може бути підготовлено на замовлення учасників справи у конкретних випадках, а саме щодо: 1) застосування аналогії закону, аналогії права; 2) змісту норм іноземного права згідно з їх офіційним або загальноприйнятим тлумаченням, практикою застосування, доктриною у відповідній іноземній державі. При цьому, висновок експерта у галузі права не може містити оцінки доказів, вказівок про достовірність чи недостовірність того чи іншого доказу, про переваги

одних доказів над іншими, про те, яке рішення має бути прийнято за результатами розгляду справи. Аналогічними нормами було доповнено і Цивільний процесуальний кодекс України та Кодекс адміністративного судочинства України.

Таким чином, предмет висновку експерта в галузі права в цих кодексах, порівняно із положеннями Закону України «Про наукову та науково-технічну експертизу», обмежено.

Що ж стосується особи експерта, то згідно з Законом України «Про наукову та науково-технічну експертизу» експертами можуть бути фізичні особи, які мають високу кваліфікацію, спеціальні знання і безпосередньо здійснюють наукову чи науково-технічну експертизу та несуть персональну відповідальність за достовірність і повноту аналізу, обґрунтованість рекомендацій відповідно до вимог завдання на проведення експертизи. Крім того, наукову експертизу можуть проводити наукові установи, підприємства та організації різних форм власності і підпорядкування, а також спеціально створені експертні організації, статутна діяльність яких передбачає проведення наукових експертиз та фізичні особи, які на постійній або професійній основі здійснюють діяльність, пов'язану з наданням експертних послуг та які повинні пройти державну акредитацію і отримати свідоцтво, що підтверджує кваліфікацію його отримувача з питання організації та проведення наукової експертизи. Виняток становлять наукові організації Національної академії наук та національних галузевих академій наук, заснованих на державній власності, державні вищі навчальні заклади III-IV рівня акредитації, провідні державні науково-технічні установи центральних органів виконавчої влади, які згідно п. 3.2. наказу Міністерства юстиції України від 12.01.2004 р. № 12 «Про проведення державної акредитації фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової та науково-технічної експертизи» можуть здійснювати спеціалізовану експертну діяльність без додаткової акредитації, на підставі статутних положень, якими така діяльність передбачається.

На відміну від цього, у положеннях згаданих кодексів визначено, що експерт з питань права є учасником судового процесу, ним може бути особа, яка має науковий ступінь та є визнаним фахівцем у галузі права. Таким чином, експерт – це лише фізична особа, якій при цьому не потрібно отримувати спеціального свідоцтва, що підтверджує його кваліфікацію. Достатнім є отримання наукового ступеня та фахове визнання. Тобто суб'єктами, які можуть бути експертами в галузі права, не можуть бути юридичні особи, творчі колективи і т. ін. Відповідно, порівняно із положеннями Закону України «Про наукову та науково-технічну експертизу» коло суб'єктів, які можуть здійснювати науково-правову експертизу теж звужене. Крім того, в даному випадку запитання викликає така оціночна якість експерта, як фахове визнання з огляду на її суб'єктивність та законодавчу невизначеність.

Крім того, підставами для проведення наукової експертизи, згідно з Законом, є рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їх повноважень або договори на проведення наукової експертизи, укладені підприємствами, установами та організаціями, фізичними особами. На відміну від цього, рішення про допуск до участі в справі експерта з питань права ухвалюється судом.

Щодо статусу та правомірності використання висновків науково-правової експертизи судом під час розгляду справи та долучення таких висновків до справи необхідно зазначити таке. Згідно із Законом України «Про наукову та науково-технічну експертизу» висновки наукових експертиз мають, як правило, рекомендаційний характер. Підготовлений науковим експертом висновок має суб'єктивний характер, обумовлений науковими переконаннями експерта, який його готує, та не є загальнообов'язковим для урахування при вирішенні судової справи.

Такі висновки беруться до уваги державними органами на їх власний розсуд. Щодо висновків експерта у сфері права, то згідно з чинним законодавством (новел раніше згаданих кодексів) долучення його висновку до матеріалів справи ухвалюється судом.

При цьому науково-правову експертизу необхідно відрізнити від судової, теорія якої найбільш розроблена в юридичній науці. В межах таких досліджень було визначено поняття судової експертизи, її предмет, різновиди, підстави проведення та ін., в т. ч. проблеми судової експертизи, виробленої в цивільному, господарському, арбітражному і кримінальному процесах. Судова експертиза може бути призначена ухвалою суду під час розгляду справи та яку, згідно з Законом України «Про судову експертизу», можуть здійснювати судові експерти, які пройшли відповідну підготовку та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності. Судові експерти на підставі і в порядку, передбаченими законодавством, попереджаються та можуть бути притяг-

нуті до кримінальної відповідальності. Підсумковим документом, в якому викладені результати проведеної судової експертизи, є висновок експерта, який є процесуальним документом та може бути використаний як доказ у справі.

Щодо оцінки висновку експерта у галузі права судом, то згідно з чинним законодавством висновок експерта у галузі права також не є доказом, має допоміжний (консультативний) характер і не є обов'язковим для суду. Суд може посилається в рішенні на висновок експерта у галузі права як на джерело відомостей, які в ньому містяться, та має зробити самостійні висновки щодо відповідних питань.

Урахування судом під час прийняття рішення науково-правових висновків як допоміжного засобу передбачено також міжнародними нормативними актами. Так, у ст. 38 Статуту Міжнародного суду ООН зазначається, що суд, який зобов'язаний вирішувати передані йому спори на підставі міжнародного права, застосовує доктрини найбільш кваліфікованих фахівців із публічного права різних націй як допоміжний засіб для визначення правових норм. Отже, суд під час прийняття рішення має враховувати й у більшості випадків урахує висновки науково-правових експертів як науково обґрунтовані рекомендації авторитетних учених-правників щодо правозастосування в конкретній справі [4].

Висновки. Таким чином, між положеннями згаданого закону та групи кодексів щодо науково-правової експертизи або висновку експерта в галузі права є розбіжності щодо переліку суб'єктів – експертів, предмета та підстав проведення науково-правової експертизи. З огляду на це, на нашу думку, необхідно внести зміни і доповнення до відповідного чинного законодавства з метою його узгодження.

Список використаних джерел

1. Семчик В., Поліводський О. Науково-правова експертиза як форма доктринального тлумачення законодавства // Право України. 2013. № 5. С.409-414.
2. Мамутов В. Проблеми науково-правової експертизи у контексті сталої судової практики судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України. Вісник Конституційного Суду України. № 2. 2013. С. 88-95.
3. Словник української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/>
4. Науково-правова експертиза як новий практичний інструмент [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ips.ligazakon.net/document/reader/BZ009959>

References

1. Semchik V., Polivodskiy O. Naukovo-pravova ekspertyza yak forma doktrynalnoho tлумachennia zakonodavstva // Pravo Ukrainy. 2013. № 5. S. 409.
2. Mamutov V. Problemy naukovo-pravovoi ekspertyzy u konteksti staloi sudovoi praktyky sudiv zahalnoi yurysdyksii ta Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy. Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy. № 2. 2013. S. 88.
3. Slovnyk ukrainskoi movy. <http://sum.in.ua/>
4. Naukovo-pravova ekspertyza yak novyi praktychnyi instrument <https://ips.ligazakon.net/document/reader/BZ009959>

Пархоменко Н. М. Науково-правова експертиза: доктринальні та законодавчі виміри

Проведено аналіз сутності, предмета, суб'єктів, основних засад, підстав проведення науково-правової експертизи окремих положень чинного законодавства України у порівнянні із висновком експерта в галузі права. Визначено, що наукова експертиза чинного законодавства як одна із форм його доктринального тлумачення наразі не отримала ґрунтовного дослідження в юридичній науці. З'ясовано правомірність використання таких висновків у правозастосовній діяльності органів судової влади та їх значення при вирішенні конкретних справ. Наголошено на необхідності розмежування науково-правової експертизи, теорія якої найбільш розроблена в юридичній науці, яка може бути призначена ухвалою суду під час розгляду справи та яку, згідно з чинним законодавством України, можуть здійснювати судові експерти, які пройшли відповідну підготовку та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності, попереджаються та можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності.

В результаті підсумовано, що у законодавчому регулюванні основних питань підготовки науково-правової експертизи та висновку експерта в галузі права є розбіжності щодо переліку суб'єктів – експертів, предмета та підстав проведення. З огляду на це, наголошено на необхідності внесення змін і доповнень до відповідного чинного законодавства з метою його узгодження та поліпшення правореалізаційної діяльності.

Ключові слова: доктрина, тлумачення, експертиза, висновок, експерт в галузі права, закон, кодекс, рішення суду.

Parkchomenko N. M. Theoretical and practical background of legal regulation in the modern Ukraine

The major theoretical and practical problems of legal regulation of public relations in Ukraine at the current stage of development are determined. These problems are related to the need to address national and international political issues. Special reference is made to the number of existing factors that directly or indirectly affect content, pace, quality and efficiency of transformations in Ukraine. One of the principal factors is either the lack of scientific basis and scientific support or the disregard for the scientific soundness principle.

Consequently, the foundation of any transformations in the domain of state and law creation is a legal reform in general and constitutional reform in particular.

In this, continuous development of public relations requires the appropriate improvement not only separate elements of legal system but improvement of all the elements of social, economic and political systems. Furthermore, one of the key factors of reform's efficiency is consistency and also complexity of the reform's realization, harmonized legal regulation which will provide a stable link between them, creating an integrated whole thus creating awaited results.

First of all, the legislative process requires scientific support because quality assessment of current Ukrainian legislation, demonstrates the necessity of its continuous development. Also the important thing is taking into account all the factors of legislation's evolution which can be divided on economic, social, political, legal, ideologue, cultural and other factors.

It is pointed out that effective legal regulation and reforming of the government system including legal reform depends on their scientific basis. In this regard, among the current problems in the area of law at the current stage some of them should be allocated: understanding the substance and content of law, constitutional proceedings, non-execution of judgments and access to justice, ensuring human and civil rights and freedoms, ensuring national sovereignty and independence of Ukraine, improvement of judicial authority, the substance and content of civil society institutions, modernization of legal responsibility institution.

Thus, so far and for the entire period of Ukraine's independence, a number of extremely complex challenges to science were contributed for the purpose of methodological support of the state and law making processes.

The major theoretical and practical problems of legal regulation of public relations in Ukraine at the current stage of development are determined. It is important to note that lots of different factors directly or indirectly affect the content, pace, quality and efficiency of transformations in Ukraine. One of the principal factors is either the lack of scientific basis and scientific support or the disregard for the scientific soundness principle.

Key words: legal regulation, reform, realization of law, scientific basis, legal science.

DOI: 10.33.66.3/2524-017X-2019-10-77-82

УДК 340

Т. С. Подорожна,

доктор юридичних наук, доцент кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Ю. Федьковича

О. В. Білоскурська,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Ю. Федьковича

**ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ ЯК ЗАСІБ ЯКОСТІ
ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Постановка проблеми. В Україні прийнято і діє безліч нормативних правових актів, що регулюють різноманітні сфери суспільного життя. Система законодавства постійно ускладнюється, відтак виникають внутрішньосистемні проблеми і відбуваються негативні якісні зміни (наприклад, поширення правових колізій). Дія великої кількості нормативних правових актів, систематичне внесення до них змін нерідко є суперечливими і конфліктними і не завжди ефективні для регулювання суспільних відносин. Тож актуальним є створення нормативної правової бази, яка відповідає б новим реаліям і тенденціям суспільного розвитку в Україні. Створенню ефективних юридичних норм сприяє використання певних юридичних технологій. У зв'язку із цим зростає значення правового