

ВИДИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

TYPES OF LEGISLATIVE EXPERTISE

Гнєзділова Н.В., аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права

Київський національний торговельно-економічний університет

Законодавча експертиза є одним із найважливіших етапів прийняття закону. Досвід національного правотворення свідчить, що чимало суб'єктів правовідносин уповноважені брати участь у законодавчому процесі, кожному з них нормами права відведена юридично значима роль у цьому процесі, завдяки чому майбутній закон піддається предметному аналізу крізь призму конкретних вимог законодавчої техніки та реальних потреб держави і суспільства. Отже, стаття присвячена теоретико-правовому аналізу законодавчого регулювання видів експертизи законопроектів залежно від суб'єкта законодавчої експертизи.

Утвердження в державі законності й принципу верховенства права, реалізація прав і свобод громадян можуть бути реалізовані за наявності узгодженого та якісного законодавства.

Чітке й неухильне дотримання процедури прийняття законів під час не лише розгляду, а й проходження всіх стадій, етапів розгляду та їх прийняття є гарантією легітимності законодавчого процесу. У такому важливому питанні, як прийняття законів, відхилення від установленної процедури може призвести до порушення прав та інтересів людини та громадянина. У подальшому відновлення прав людини та громадянина може здійснюватися вже через Конституційний Суд України шляхом визнання законів такими, що не відповідають Конституції України, або шляхом проведення експертизи чинних законів і внесення в законодавчо визначений спосіб змін до них.

Цінність експертизи законопроектів полягає в тому, що вона дає змогу виявити можливі прогалини в законопроекті, несистемність, невідповідність положенням Конституції України, міжнародним актам і зобов'язанням, а також чинним законам.

Чинний Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI виділяє такі види експертизи, які є обов'язковими незалежно від суб'єкта законодавчої експертизи, а саме: наукову, юридичну, редакційну, бюджетну та антикорупційну.

Так, для одержання експертних висновків законопроекти направляють до Національної академії наук України. Окремі законопроекти також можуть бути направлені для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ та організацій або окремих фахівців тощо.

Досліджуючи види законодавчої експертизи, коли суб'єктом законодавчої ініціативи є Кабінет Міністрів України, можна дійти висновку, що в такому випадку законопроект погоджується більш тривалий строк. Це пов'язано з тим, що поряд із необхідністю проходити процедуру погодження законопроекта, урегульовану Регламентом Верховної Ради України, Кабінет Міністрів України має дотримуватися й процедури, установлені Регламентом Кабінету Міністрів України.

Вивчення та дослідження питання видів законодавчих експертиз дасть змогу виявити наявні прогалини в регламентованій процедурі прийняття законів і сформувати додаткові правові рекомендації для утвердження та розвитку демократії в державі.

Ключові слова: закон, експертиза законопроекту, законодавча експертиза, верховенство права, законність, суб'єкт законодавчої експертизи, види експертизи, висновок, обговорення.

Legislative expertise is one of the most important stages in passing a law. The experience of national law-making shows that many subjects of legal relations are authorized to participate in the legislative process, so that the future law is subject to substantive analysis through the prism of specific requirements of legislative techniques and the real needs of the state and society. Therefore, the article is devoted to the theoretical and legal analysis of the legislative regulation of the types of expertise of bills depending on the subject of legislative expertise.

Affirmation of state legality and principles of human rights, realization of rights and freedoms of citizens can be realized in the presence of independent and high-quality legislation.

Readable and strict compliance to the procedure for adopting laws, not only during the review, but also through all degree, stages of review and their adoption is a guarantee of the legitimacy of the legislative process. In such an important issue as the adoption of laws, deviations from the established procedure can lead to a violation of the rights and interests of man and citizen. In the future, the restoration of human and civil rights can be carried out through the Constitutional Court of Ukraine by recognizing laws that do not comply with the Constitution of Ukraine, or by examining existing laws and making legislative changes to them.

The value of draft experts is that it can identify possible gaps in draft laws, inconsistencies, lack of conformity with the provisions of the Constitution of Ukraine, international acts and obligations, as well as current laws.

The current Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine distinguish the following types of expertise, which are mandatory regardless of the subject of legislative expertise, namely: scientific, legal, editorial, budgetary and anti-corruption.

To obtain expert opinions, the bills are sent to the National Academy of Sciences of Ukraine. Some bills may also be sent for expert opinions to the Cabinet of Ministers of Ukraine, relevant ministries, other state bodies, institutions and organizations, or individual specialists.

Examining the types of legislative expertise, when the subject of the legislative initiative is the Cabinet of Ministers of Ukraine, we can conclude that in this case the bill is approved for a longer period. This is due to the fact that along with the need to go through the procedure of approval of the bill, regulated by the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine must follow the procedures established by the Rules of Procedure of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Studying and researching the issue of legislative expertise will reveal existing gaps in the regulated procedure of law-making and form additional legal recommendations for the establishment of democracy in the state.

Key words: law, examination of the bill, legislative expertise, rule of law, legality, subject of legislative expertise, types of expertise, conclusion, discussion.

Постановка проблеми. Утвердження в державі законності й принципу верховенства права, реалізація прав і свобод громадян можуть бути реалізовані за наявності чіткого та якісного законодавства. На жаль, нині непоодинокими є випадки визнання Конституційним Судом України законів неконституційними, зокрема, й у зв'язку з порушенням процедури їх прийняття. Наведене доводить, що в законодавчому процесі дрібниць немає. Це стоїть як змісту самого проекту закону, так і процедури його прийняття. Одним із основних і важливих етапів при-

йняття закону є стадія законодавчої експертизи. Вивчення та дослідження видів і сутності законодавчих експертиз дасть змогу виявити прогалини в законодавчій сфері правовідносин і сформувати додаткові правові рекомендації для утвердження демократії в державі.

Метою статті є аналіз нормативно-правових актів, предметом правового регулювання яких є процедура законодавчої експертизи залежно від суб'єкта законодавчої ініціативи.

Загалом конституційно-правовому аналізу законодавчої експертизи в Україні присвячено чимало наукових

праць. У цьому контексті заслуговують на увагу наукові розвідки таких науковців: Л. Богачової, О. Копиленка, Н. Погребняка, П. Корнієнка, Р. Радейко, Т. Дідича, В. Кокосовича та ін.

Виклад основного матеріалу. Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади, уповноважена приймати закони України (статті 75, 85 Конституції України) [1]. Процедура прийняття законів України внаормована положеннями Конституції України та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (далі – Регламент Верховної Ради України).

Чітке та неухильне дотримання процедури прийняття законів не тільки під час розгляду, а й проходження всіх стадій, етапів розгляду та їх прийняття є гарантією легітимності законодавчого процесу.

Під законодавчою процедурою розуміють послідовні взаємопов'язані дії всіх її суб'єктів, що забезпечує поступальний розвиток і вдосконалення чинного законодавства (абзац 2 підпункту 2.3, абзац 2 підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини *Рішення Конституційного Суду України від 9 жовтня 2007 року № 7-рп/2007*) [2]. Конституційний Суд України наголосив, що умовою легітимності законодавчого процесу є дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами, у тому числі й законами про внесення змін до Конституції України (абзац 4, речення 2 абзацу 5 пункту 5 мотивувальної частини *Рішення Конституційного Суду України від 9 жовтня 2007 року № 7-рп/2007*) [2].

У разі сумніви щодо дотримання вимог законодавчого процесу конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду й ухвалення (речення 2 пункту 5 мотивувальної частини *Рішення Конституційного Суду України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010*) [3].

Наслідком порушення процедури прийняття закону може стати визнання його неконституційним (абзац 2 пункту 2 мотивувальної частини *Рішення Конституційного Суду України від 21 липня 2020 року № 9-рп/2000*) [4]. Проте на конституційність закону впливає не тільки порушення процедури прийняття, а й невідповідність закону за змістом Конституції України. Саме формальний підхід законодавця до проходження процедури розгляду законопроекту найчастіше є підставою для визнання його неконституційним.

Конституційний Суд України неодноразово в рішеннях наголошував, що «конституційний контроль стосовно дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності правовими актами здійснюється з урахуванням принципу юридичної визначеності, який, зокрема, вимагає щодо норм права «передбачуваності (прогнозованості) та стабільності» (абзац 6 підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини *Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-рп/2017*) [5].

Так, одним із основних етапів законодавчої процедури є експертиза законопроекту. Варто зазначити, що проходження законопроектом відповідної законодавчої експертизи може відрізнятися залежно від того, хто є ініціатором законопроекту – Президент України, Кабінет Міністрів України або народні депутати України – та якого питання стосується відповідний законопроект.

Відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України, кожен законопроект для проведення експертизи направляється: і) до головного комітету, який здійснює попередній розгляд законопроекту; ii) до бюджетного комітету, який, у свою чергу, направляє законопроект до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету й відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини; iii) у комі-

тет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства; iv) у комітет, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції; v) у комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту для надання експертного висновку на відповідність законопроекту його оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів [6, стаття 93].

Крім того, за дорученням Верховної Ради України, Голови Верховної Ради України, за зверненням головного комітету Верховної Ради України, голови або першого заступника голови головного комітету чи з ініціативи комітету Верховної Ради України законопроект може бути направлений для підготовки висновку шляхом направлення на наукову, юридичну чи іншу експертизу, а також для проведення інформаційних і наукових досліджень.

В обов'язковому порядку кожен зареєстрований і включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання направляється для проведення наукової експертизи.

При підготовці до наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання [6, стаття 103].

Аналізуючи положення спеціального закону, можна виділити такі види експертизи законопроекту:

- наукова (обов'язкова внаслідок приписів частини 1 статті 103 Регламенту Верховної Ради України);
- юридична (обов'язкова внаслідок приписів частини 1 статті 103 Регламенту Верховної Ради України);
- редакційна експертиза (обов'язкова внаслідок приписів частини 1 статті 103 Регламенту Верховної Ради України);
- бюджетна експертиза;
- антикорупційна експертиза.

Для одержання експертних висновків законопроекти направляють до Національної академії наук України. Окремі законопроекти також можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ та організацій або окремих фахівців [6, стаття 103].

У свою чергу, законопроекти, ініціаторами яких є Кабінет Міністрів України, проходять ширшу процедуру погодження та мають уноситися з дотриманням вимог, установлених не лише Регламентом Верховної Ради України, а й Регламентом Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України під час розроблення законопроекту «вивчає стан справ у відповідній сфері, визначає проблему, яка потребує розв'язання, аналізує причини її виникнення, визначає цілі та обирає шляхи їх досягнення, визначає перелік заінтересованих сторін та прогнозує вплив реалізації акта на їх ключові інтереси, визначає предмет правового регулювання, механізм вирішення питання (зокрема із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій), що потребує врегулювання, передбачає правила і процедури, які, зокрема, унеможливили б вчинення корупційних правопорушень, а також робить прогноз результатів реалізації акта та визначає критерії (показники), за якими оцінюватиметься ефективність його реалізації» [7, пар. 34].

Так, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, законопроекти, що вносяться в порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів на розгляд Верховної Ради України, проходять такі експертизи:

1. Експертиза, яка здійснюється заінтересованим органом Кабінету Міністрів України.

Заінтересований орган має право надати зауваження до законопроекту виключно з тих питань, що належать до його компетенції та стосуються суті проекту акта, зокрема

виявлених обставин (ризиків та обмежень), які в разі прийняття акта створюватимуть значні перешкоди щодо реалізації державної політики у сферах, зарахованих до компетенції заінтересованого органу, а також прогнозів впливів реалізації акта.

Заінтересований орган зобов'язаний чітко обґрунтувати свою позицію щодо проекту акта Кабінету Міністрів України, а в разі потреби внести розробнику відповідні пропозиції. При цьому в разі виявлення заінтересованим органом потенційно негативного впливу на сферу, яка зарахована до його компетенції, має право підготувати власний прогноз і надіслати розробнику проекту.

Заінтересований орган не може надавати зауваження до законопроекту, що стосуються нормопроектувальної техніки та редакційних уточнень тексту [7, пар. 37].

2. Цифрова експертиза – проводиться Мінцифри на предмет виявлення в законопроекті положень, що «не узгоджуються із засадами реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку, зокрема перешкоджають створенню сучасних електронних форм взаємодії та доступності для громадян і суб'єктів господарювання переваг і можливостей цифрових технологій». Результати цифрової експертизи відображаються у висновку за встановленою ним формою [7, пар. 37-1].

3. Антикорушійна експертиза – проводиться Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) з метою виявлення в законопроекті факторів, що сприятимуть або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень. Зауваження, викладені НАЗК у висновку, підлягають обов'язковому розгляду розробником [7, пар. 37-2].

4. Надання висновків регіонами – здійснюється відповідними адміністративно-територіальними одиницями й органами місцевого самоврядування з питань, що стосуються їх функціонування чи інтересів територіальних органів [7, пар. 41].

5. Публічні консультації – здійснюються з питань, які мають важливе суспільне значення та стосуються прав та обов'язків громадян, а також проектів, які передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, зокрема організаціям недержавної форми власності. Пропозиції, що надійшли в результаті проведення громадської антикорупційної експертизи, головний розробник розглядає під час опрацювання проекту [7, пар. 42].

6. Правова експертиза – проводиться Мін'юстом на предмет відповідності законопроекту Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Під час проведення правової експертизи особлива увага приділяється питанню дотримання зобов'язань України, установлених, з одного боку, Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з другого – іншими міжнародними договорами України у сфері європейської інтеграції. Отже, проекти законів підлягають опрацюванню на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі й міжнародно-правовим, та з урахуванням права Європейського Союзу (acquis EC) [7, пар. 45].

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схвалених Міністерством юстиції України від 21 листопада 2000 року № 41, завданням експертизи нормативно-правового акта є:

– об'єктивне й повне дослідження поданого на розгляд експертів проекту відповідно до предмета експер-

тизи, виходячи із загальносуспільних і загальнодержавних інтересів, засад побудови правової системи;

– розроблення в разі необхідності пропозицій щодо внесення до проекту або інших пов'язаних із ним нормативно-правових актів необхідних змін і доповнень;

– підготовка обґрунтованого експертного висновку з усвідомленою оцінкою проекту нормативно-правового акта [8, пункт 3, розділ 2].

До проекту нормативно-правового акта, що стосується сфери наукової та науково-технічної діяльності, додаються рекомендації Наукового комітету Національної ради України з питань розвитку науки і технологій (за наявності).

У свою чергу, права експертиза включає: а) гендерно-правову експертизу – проведення експертизи на предмет дотримання та забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків; б) антидискримінаційну експертизу – проводиться з метою виявлення у проектах актів положень, які містять ознаки дискримінації, і надання пропозицій щодо їх усунення. Додатково порядок проведення антидискримінаційної експертизи регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів» від 30 січня 2013 року № 61.

7. Консультації з Європейською комісією. Кабінетом Міністрів України 16 грудня 2020 року затверджена Постанова «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України та скасування постанов Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2020 р. № 168 і від 13 травня 2020 р. № 363» № 1285, відповідно до якої змінилася процедура підготовки проектів законів Кабінетом Міністрів. Так, у зв'язку з унесеними змінами Секретаріат Кабінету Міністрів має надсилати законопроект до Європейської Комісії через секретаря української частини Ради асоціації між Україною та Європейським Союзом. Якщо в напрямленому законопроекті не враховані положення права Європейського Союзу (acquis EC) або проект права Європейського Союзу (acquis EC), головний розробник має врахувати рекомендації Європейської комісії або обґрунтувати недоцільність їх врахування.

8. Експертиза законопроекту на предмет відповідності вимогам Регламенту Кабінету Міністрів України – здійснюється Секретаріатом Кабінету Міністрів.

Залежно від кількості фахівців, які проводять експертизу нормативно-правових актів, можна виділити одноособову та групову правову експертизу [8]. При цьому означається, що під час одноособової експертизи не усувається значна ймовірність допущення суб'єктивізму, фактичних помилок унаслідок відсутності стороннього контролю в процесі роботи.

Якщо говорити про групову експертизу, то якість проведеної експертизи досягається за рахунок залучення різних як за фахом, так і досвідом юристів. Зазначене дає змогу більш повно та об'єктивно надати оцінку проекту.

Залежно від підстав проведення правової експертизи виділяють первинну, повторну, додаткову й контрольно-правову експертизу.

Метою проведення повторної експертизи є усунення недоліків законопроекту, які виявлені в межах проведення первинної експертизи, або усунення зауважень, які виявлені розробником або іншим учасником процесу та виходять за межі предмета первинної експертизи.

Додаткова експертиза проводиться у зв'язку з необхідністю внесення до законопроекту істотних змін і доповнень, а також у разі зміни соціально-економічних відносин, що становить предмет правового регулювання цього проекту.

У разі наявності істотних розбіжностей між висновками первинної та повторної експертизи проводиться контрольна правова експертиза. Така експертиза завжди проводиться новим експертом або групою експертів [8, пункт 2 розділ 2].

Коли суб'єктом законодавчої ініціативи є Президент України, законопроект має проходити експертизи й усю процедуру розгляду, відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України. Так, відповідно до Указу Президента України від 30 березня 1995 року № 270/95, яким затверджено Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України (далі – Указ № 270/95), законопроекти й інші документи законодавчої ініціативи Президента України готують радники та наукові консультанти Президента України, а також відповідні структурні підрозділи Офісу Президента України за дорученням Глави Офісу Президента України або за їхньою власною ініціативою [9, пункт 2].

Законопроекти, ініціатором яких є Президент України, мають проходити стадію погодження (юридичної експертизи) юридичним управлінням Офісу Президента України, який здійснює підготовку висновків про відповідність законопроекту Конституції України, правову доцільність його прийняття, правову обґрунтованість та актуальність. Висновки й зауваження щодо законопроекту Керівник Головного державно-правового управління доповідає Главі Офісу Президента України.

При надходженні законопроекту до Офісу Президента України такий законопроект за дорученням Глави Офісу Президента України передається відповідним структурним підрозділом Офісу для вивчення, підготовки висновків, пропозицій, зауважень [9, пункт 10].

Якщо в процесі опрацювання юридичним департаментом будуть унесені істотні зміни до запропонованої редакції законопроекту, Глава Офісу Президента України має повернути розробникам для повторного візування відповідними посадовими особами.

Відповідно до пункту 14 Указу Президента № 270/95, законопроекти, підготовлені для внесення на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи Президентом України, обов'язково візуються Керівником Головного державно-правового управління, Керівником Управління з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Конституційним Судом України й Кабінетом Міністрів України (на предмет відповідності вимогам щодо оформлення законопроектів) і Главою Адміністрації Президента України (сьогодні Главою Офісу Президента України). Варто зазначити, що встановлення в указі Президента положення щодо здійснення візування законопроекту Конституційним Судом України є таким, що не відповідає Конституції України. Так, повноваження Конституційного Суду України визначаються Конституцією України та не можуть бути розширені ні законом, ні указом або іншим нормативно-правовим актом. Конституційний Суд України може надавати висновки щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Окремо варто зазначити, що чинним законодавством не визначена правова природа актів (висновків), які надають у межах своїх повноважень Верховний Суд і Вища рада правосуддя щодо законопроектів, які пов'язані із судоустроєм, судочинством і статусом суддів. Крім того, необхідно відзначити, що з трьох суб'єктів права законодавчої ініціативи тільки Президент України може подавати законопроект про утворення, реорганізацію чи ліквідацію судів та виключно після консультацій і розгляду обов'язкових висновків, наданих Вищою радою правосуддя. А отже, вважаємо, що в законодавстві необхідно визначити правовий статус висновків Верховного Суду та Вищої ради правосуддя, а також закріпити такі поняття, як висновок, консультація, пропозиція.

Розглядаючи питання експертизи законопроектів в Україні, необхідно окремо виділити проведення міжнародного дослідження, до яких можна зарахувати висновки Європейської комісії «Демократія через право» (Венеціанська комісія).

31 жовтня 1995 року Україна приєдналася до Статуту Ради Європи, а отже, має визнати принципи верховенства права та здійснення прав людини й основних свобод усіма особами, а також відверто та ефективно співробітничати з усіма членами ради Європи в досягненні мети – утілювати в життя набуті ідеали та принципи [10].

3 лютого 1997 року Україна стала одним із членів Венеціанської комісії й, відповідно, має право звертатися до Комісії з метою проведення юридичної експертизи тих чи інших законодавчих актів конституційного, цивільного, міжнародного та інших галузей права.

Комісія переслідує такі цілі:

- поглиблювати вивчення правових систем держав-учасниць, насамперед з метою зближення цих систем;
- утілювати в життя принципи правової держави й демократію;

- дослідити проблеми, пов'язані з функціонуванням, зміцненням і розвитком демократичних інститутів [11].

У свою чергу, пріоритетними завданнями Комісії є:

- а) конституційні, законодавчі й адміністративні принципи та інструменти, що забезпечують ефективність функціонування демократичних інститутів і їх зміцнення, а також реалізація принципу верховенства закону;

- б) основні права і свободи, особливо ті, які стосуються прав участі громадян у діяльності громадських інститутів;

- в) внесок органів місцевого й регіонального самоврядування в розвиток демократії.

Комісія за власною ініціативою може проводити дослідження, у разі необхідності вивчати й розробляти провідні напрями, закони та міжнародні угоди. Крім того, статтею 3 Статуту Європейської комісії за демократію через право унормовано й право Комісії давати свої висновки, у тому числі на прохання держав, які беруть участь у роботі цієї Комісії. Звернутися до Комісії для отримання відповідного висновку можна як на стадії прийняття законопроекту, а також на етапі його реалізації. Такий механізм дає змогу виявляти прогалини та здійснювати відповідні корегування з метою укріплення правових інститутів в державі.

Висновки. Узагальнюючи наведене, доходимо таких висновків:

- 1) чинне законодавство України не регламентує та не деталізує, які саме державні органи, установи й організації або окремі фахівці мають право проводити експертизу та яким фаховим критеріям вони повинні відповідати. Направлення законопроектів для проведення експертизи до експертних установ і наукових досліджень здійснюється не в кожному випадку, а виключно якщо законопроект має системний характер для окремих галузей законодавства, необхідність наукового опрацювання яких при підготовці до першого читання встановив профільний комітет Верховної Ради України. Отже, у цьому випадку мова йде про дискреційні повноваження профільного комітету Верховної Ради України;

- 2) процедура погодження законопроектів, ініціатором яких є Кабінет Міністрів України, є більш тривалою та багатоаспектною, оскільки такий законопроект має проходити додаткові експертизи й обговорення. Проте нині відсутній спеціальний нормативно-правовий акт, який би врегульовував такі поняття, як експертиза законопроекту, висновок або пропозиції за наслідком обговорення законопроекту;

- 3) крім того, Регламентом Верховної Ради України не врегульовано питання надання висновків Венеціанської комісіїю. Проте вважаємо, що такі висновки можна зарахувати до міжнародної експертизи. Висновки Венеціанської комісії належать до так званого «м'якого права». Однак, з огляду на зобов'язання, узяті Україною за міжнародним правом, вона має дотримуватися принципу *pacta sunt servanda* (договори слід дотримуватися) [12], а тому врахування висновків Венеціанської Комісії забезпечить укріплення принципу верховенства права в державі.

Отже, сьогодні з метою прийняття якісних і чітких законів необхідно системно підійти до питання розробки спеціального нормативно-правового акту, який би включав повно-

цінну процедуру погодження законопроектів і проходження ними експертизи, а також порядок розгляду, урахування висновків, зокрема й міжнародних, і результатів обговорення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 94 Конституції України від 9 жовтня 2007 року № 7-рп/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0a7p710-07#Text>.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10#Text>.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин», 1992 року (справа про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р.) від 21 липня 2020 року № 9-рп/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-00#Text>.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-17#Text>.
6. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, 16–17. Ст. 133.
7. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п#Text>.
8. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів : Постанова колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 200 року № 41. *Збірник нормативно-правових актів та методичних рекомендацій*. Київ, 2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00#Text>.
9. Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України : Указ Президента України від 30 березня 1995 року № 270/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/95#Text>.
10. Про приєднання України до Статуту Ради Європи: Закон України від 31 жовтня 1995 року № 398/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 38. Ст. 287.
11. Статут Європейської комісії за демократію через право : Резолюція Res (2002) 3 про прийняття переглянутого Статуту Європейської Комісії за демократію через право (прийнята Комітетом Міністрів 21 лютого 2002 року на 784-му засіданні Постійних представників Міністрів). URL: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_01_Statute&lang=RU.
12. Мірило правовладдя : Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія), ухвалено Венеційською Комісією на 106-му пленарному засіданні (Венеція, 11–12 березня 2016 року). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-ukr).