

ЕКСПЕРТИЗА ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ЗАСІБ АДАПТАЦІЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ДО ACQUIS ЄС

Вікторія ТЕРНАВСЬКА

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права ННІПП
Національна академія внутрішніх справ
м. Київ, Україна*

Артем НОР

*викладач кафедри конституційного права ННІПП
Національна академія внутрішніх справ
м. Київ, Україна*

Правова політика держави – система правових ідей стратегічного характеру, що продукуються органами державної влади та органами місцевого самоврядування за участю інститутів громадянського суспільства і втілені у конкретні програми розвитку правового життя суспільства та держави¹. Продукція правової політики здійснюється у процесі правотворчої діяльності та має своє втілення спершу на рівні документів публічної політики, положення яких стають основою для концепцій проєктів нормативно-правових актів.

Пріоритетним напрямом сучасної правової політики України як держави-кандидата на вступ в ЄС є адаптація національного законодавства до права ЄС. Важливим засобом належного забезпечення відповідності проєктів законів та підзаконних нормативно-правових актів, а також чинних актів зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та *acquis* ЄС виступає інститут експертизи. Відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV проєкти законів та підзаконних нормативно-правових актів, які за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, в обов'язковому порядку проходять експертизу на відповідність *acquis communautaire* ЄС². Водночас, інститут

¹ Тернавська В. М. Категорія «правова політика» (теоретико-правовий аналіз). *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Випуск 4 (16). С. С. 20.

² Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.

експертизи має міждисциплінарний характер, а тому прийняття нормативно-правового акта лише за умови його відповідності *acquis communautaire* ЄС є неможливим. Річ у тім, що кожен проєкт нормативного акта має відповідати критеріям наукової обґрунтованості його прийняття, засадам антикорупційної, гендерної та антидискримінаційної політики, що безпосередньо впливає з Кластеру 1 «Основи процесу вступу» методології переговорів про вступ до ЄС. Звісно, провідна роль у сфері юридичної діяльності залишається за правовою експертизою, яка дає належну оцінку юридичним властивостям проєкту нормативно-правового акта. Зокрема, правова (юридична) експертиза здійснюється з метою встановлення відповідності проєкту правового акта положенням Конституції України та законодавчим актам вищої юридичної сили, їх узгодженості з правовими актами рівної юридичної сили, відповідності міжнародно-правовим зобов'язанням України, а також правилам юридичної техніки нормопроекування. Відповідно, статтею 44 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX передбачені як обов'язкові для проєкту нормативно-правового акта такі види експертизи, як на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу, наукова, юридична (правова), антикорупційна, гендерно-правова, антидискримінаційна, не виключаючи можливість встановлення законом інших видів експертиз³. Як слушно зауважують українські правознавці, саме завдяки міждисциплінарному характеру експертизи «забезпечується зв'язок між нормативною моделлю та реальними механізмами її імплементації, що дозволяє своєчасно виявити бар'єри, ризики або надмірні адміністративні навантаження», а також експертиза сприяє «уніфікації українського правового поля з європейським простором нормотворення, що відповідає стратегічному курсу України на європейську інтеграцію»⁴.

Враховуючи правовий характер кожної із обов'язкових експертиз, всі обов'язкові експертизи мають як загальну, так і специфічну методику і методологію їх проведення. Загальні правила проведення будь-якої експертизи проєктів нормативно-правових актів визначені у Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи, схвалених постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41. Специфіка методології проведення експертизи проєктів нормативно-правових актів на відповідність *acquis*

³ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364.

⁴ Бодюл С. М., Лапко А. Г. Експертиза проєктів нормативно-правових актів як інструмент забезпечення якості правотворчої діяльності в умовах післявоєнного відновлення: концепція, функції, види. *Нове українське право*. 2025. Вип. 2. С. 18.

ЄС полягає, на думку українських правознавців, у необхідності застосування як загальних принципів права (верховенство права, правова визначеність, системність, відповідність *acquis* ЄС, ефективність), так і спеціальних принципів, що конкретизують або деталізують основні засади європейського права (пропорційності, недискримінації, дотримання міжнародних зобов'язань)⁵.

Водночас, всі обов'язкові види експертизи мають урахувати положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та практику Європейського суду з прав людини, оскільки і в законах, і в підзаконних нормативно-правових актах мають бути забезпечені (дотримані) основоположні права і свободи людини і громадянина. Технологія проведення такої експертизи визначена у Методичних рекомендаціях щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів (їх проєктів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що затверджені Міністерством юстиції України від 15 серпня 2006 р.⁶ Враховуючи декларативний характер положень Європейської конвенції, визначити належність предмета правового регулювання проєкту нормативно-правового акта або чинного правового акта до сфери дії Конвенції та, відповідно, необхідності направлення його на експертизу допомагає Тематичний показник.

Обов'язкова експертиза проєкту нормативно-правового акта здійснюється суб'єктами забезпечення правотворчої діяльності, якими виступають допоміжні органи суб'єктів правотворчої діяльності та особи, які виконують завдання наукового, юридичного, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу⁷. Такими особами вважаються висококваліфіковані фахівці, групи фахівців і колективи спеціалізованих установ, що мають спеціальні знання у відповідній сфері суспільної діяльності для вивчення, перевірки, аналітичного дослідження, кількісної чи якісної оцінки певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагаються для проведення експертизи⁸. Так, в частині 3 статті 44 Закону України «Про правотворчу діяльність» визначено, що

⁵ Правотворча діяльність в Україні: європейський вектор розвитку законодавства: монографія / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Київ: Алерта, 2025. 284 с. С. 226-229.

⁶ Методичні рекомендації щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів (їх проєктів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, затверджені Міністерством юстиції України від 15.08.2006 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003323-06#Text>

⁷ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364.

⁸ Юридична енциклопедія : у 6 т. Т. 2 : Д–Й / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1999. С. 333.

головною експертною установою з проведення юридичної (правової) експертизи проєктів законів є Національна академія наук України⁹. Однак по факту така експертиза має науково-правовий характер, що, водночас, не зменшує її вагомому значення у системі засобів правової політики. Натомість комплексно експертизу проєктів і чинних нормативно-правових актів за різними напрямками проводить саме Міністерство юстиції України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, у тому числі у сфері європейської інтеграції, а саме: правову експертизу проєктів нормативно-правових актів і проєктів міжнародних договорів України, гендерно-правову, антикорупційну, експертизу нормативно-правових актів, що підлягають державній реєстрації, на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини¹⁰. Міністерство юстиції України також готує на підставі звернення Комітету з питань інтеграції України до ЄС експертний висновок щодо законопроєктів на відповідність *acquis* ЄС.

Водночас, законодавством і досі не визначена система суб'єктів експертної діяльності, а тому потребує нормативного закріплення статусу висновків окремих суб'єктів у межах їх компетенції. Заслугує на підтримку позиція українських правознавців, які слушно зауважують про необхідність законодавчого оформлення питання правової природи консультативних висновків до законопроєктів, пов'язаних із судоустроєм, судочинством і статусом суддів, які надаються Верховним Судом і Вищою радою правосуддя у межах їх повноважень, а також висновки Венеціанської комісії, які є джерелом т.з. «м'якого права»¹¹.

Своєю чергою, хочеться звернути увагу на позиції, які готує Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Здійснюючи на підставі статті 101 Конституції України та Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР парламентський контроль за додержанням прав і свобод людини і громадянина в Україні, Уповноважений сприяє приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність до Конституції України та міжнародних стандартів у галузі прав людини шляхом внесення в установленому

⁹ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364.

¹⁰ Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>

¹¹ Остапенко О. Г., Рогова О. Г., Суц О. П. Експертиза законопроєктів: український та зарубіжний досвід. *Успіхи і досягнення у науці*. 2024. № 7 (7). С. 111-112. URL: [https://doi.org/10.52058/3041-1254-2024-7\(7\)](https://doi.org/10.52058/3041-1254-2024-7(7))

порядку відповідних пропозицій щодо усунення виявлених недоліків у чинному законодавстві¹². Водночас, Уповноважений готує також позиції на підставі звернень суб'єктів правотворчої діяльності та суб'єктів правотворчої ініціативи щодо законопроектів. На нашу думку, такі позиції Уповноваженого за своєю юридичною природою є нічим іншим, як експертними висновками. Зокрема, Уповноважений представив свої позиції (експертні висновки) щодо положень проекту Закону України «Про захист персональних даних» № 5628 від 07 червня 2021 р.¹³, який розроблено відповідно до пункту 11 Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106¹⁴, де Уповноважений визначений відповідальною особою.

Таким чином, інститут експертизи є важливим засобом формування якісної правової політики держави, яка має відповідати як національним інтересам, так і зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції. Належне законодавче врегулювання порядку проведення правової експертизи в цілому та окремих її напрямів з чітким визначенням кола відповідальних суб'єктів потребує прийняття спеціального Закону України «Про правову експертизу», оскільки вимоги різних юридичних документів рекомендаційного характеру часто ігноруються суб'єктами правотворчої діяльності.

¹² Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

¹³ Про захист персональних даних : проект Закону України № 5628 від 07.06.2021. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72160

¹⁴ Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106 (в редакції № 1653 від 10.12.2025). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>