

УДК 340.134(477)

Корнієнко П. С. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Національної академії статистики, обліку та аудиту, м. Київ

ЕКСПЕРТИЗА ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК ФОРМА ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Досліджено проблеми теорії та практики юридичної фахової та громадської експертизи проектів законів й інших нормативно-правових актів, що стосуються конституційних прав і свобод людини, як важливої форми конституційної правозахисної діяльності. Визначено особливості правозахисної експертизи проектів нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України. Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення правозахисної експертизи проектів нормативно-правових актів, які встановлюють конституційні права людини в Україні.

Ключові слова: конституційні права та свободи людини, конституційна правозахисна діяльність, форми правозахисної діяльності, правова експертиза, експертиза проектів нормативно-правових актів.

Права та свободи людини є одним із найважливіших гуманістичних надбань у цивілізаційній історії людства. Їх первинне закріплення, на думку вітчизняних учених, відбулося ще 1215 року у Великій хартії вольностей (*Magna Charta Libertatum*) в Англії. В цій пам'ятці британського конституціоналізму вперше було визначено право людини від народження на справедливе правосуддя та невідкладність його здійснення. Згодом, в епоху Відродження та Реформації, відбулося становлення раціоналістичної наукової школи, яка визнавала божественне походження всіх людей як рівних і вільних істот. Просвітництво зумовило поширення правозахисних ідеалів, гуманізму, поваги до особи тощо [1, с. 538–539].

Надалі ідея прав людини почала набувати традиційного для сьогодення значення крізь призму реалізації ідей та ідеалів

природного права в поєднанні зі становленням конституціоналізму під час буржуазно-демократичних революцій у Європі, війн за незалежність у США й інших державах Америки наприкінці XVIII – у середині XIX століть. Одними з перших конституційних актів в історії людства стали саме акти правозахисного характеру – Декларація прав людини і громадянина 1789 року у Франції та Біль про права 1791 року в США.

У Європі мали місце також більш ранні спроби конституювання прав людини. Зокрема, в Україні ідеї захисту невідчужуваних прав людини висвітлено ще в Конституції Пилипа Орлика 1710 року [2, с. 83–84]. Проте найбільшого розквіту ідеї утвердження та захисту прав і свобод людини набувають у XX–XXI століттях.

Після Другої світової війни було розроблено перші глобальні правозахисні акти, серед яких: Загальна декларація прав людини 1948 року, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Міжнародні пакти про громадянські та політичні права 1966 року тощо. Ці акти стають наріжним каменем для розбудови національних і наднаціональної систем правозахисної діяльності у світі. У незалежній Україні відповідні основоположні права і свободи людини та механізми їх захисту втілено в Конституції 1996 року та законах України, а також у системі суб'єктів судового та позасудового захисту цих прав і свобод людини.

Серйозним випробуванням для національної правозахисної системи стала Революція гідності. Головною передумовою цих подій став захист громадянським суспільством конституційного права людини на гідність. Силевий розгін спецпідрозділами Євромайдану 30 листопада 2013 року став точкою відліку для посилення правозахисної діяльності в Україні. Після Помаранчевої революції українці вдруге вдалися до дієвого публічного захисту своїх основоположних прав і свобод [3, с. 73–79].

У складі Конституційної комісії, створеної Президентом України 2015 року, було проведено масштабну теоретико-методологічну та нормопроєктну роботу, спрямовану на модернізацію Розділу II Конституції України та узгодження його, за твердженням В. В. Речицького, з такими документами, як Загальна декларація прав людини 1948 року, Європейська конвенція захисту прав людини і основоположних свобод 1950 року, Хартія засадничих прав Європейського Союзу 2000 року, нормативні документи про права людини ООН,

спрямовані на захист суб'єктивних прав і свобод, рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), рекомендації Комісії Ради Європи «Демократія через право» («Венеціанська комісія») тощо [7, с. 146].

Не вдаючись до детального аналізу масових порушень основоположних прав людини (право на життя, особисту гідність, свободу пересування тощо) під час Революції гідності, анексії АР Крим і проведення антитерористичної операції на Сході України, а також уникаючи оцінювання перспектив внесення змін до Розділу II «Права свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України, зауважимо, що у площині гарантій прав і свобод людини важливе значення має активізування правозахисної діяльності.

Проблеми захисту та гарантування конституційних прав і свобод людини є традиційним предметом конституційно-правових досліджень в Україні. У цьому контексті варто згадати про наукові розвідки Ю. Г. Барабаша, О. В. Батанова, С. Д. Гусарева, Є. Ю. Захарова, Б. В. Калиновського, А. М. Колодія, О. В. Пушкіної, В. В. Речицького, О. В. Скрипнюка, В. Л. Федоренка, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших українських правознавців-конституціоналістів і правозахисників.

Водночас проблематика конституційної правозахисної діяльності та форм її реалізації, попри ґрунтовні теоретико-методологічні напрацювання та значний емпіричний досвід гарантування, захисту та відновлення конституційних прав і свобод в Україні, недостатньо досліджена в вітчизняній юридичній науці.

З огляду на зазначене, публікація має на меті сформувати концептуальні засади експертизи нормативно-правових актів у сфері прав і свобод людини як важливої форми конституційної правозахисної діяльності в Україні, а також обґрунтувати необхідність внесення змін до Конституції України з метою унормування обов'язковості цієї експертизи.

Конституційна правозахисна діяльність є цілеспрямованим і комплексним видом конституційно-правової діяльності, яка охоплює широке коло суб'єктів, уповноважених забезпечувати, гарантувати, захищати й поновлювати основоположні права та свободи людини. Суб'єктами конституційної правозахисної діяльності є всі учасники конституційно-правових відносин, оскільки визначальним елементом їх правосуб'єктності постає

захист законних інтересів, прав і свобод людини та громадянина. Саме ці завдання та функції є магістральними для діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також громадянського суспільства та його інститутів в Україні.

Окрім множини суб'єктів, конституційній правозахисній діяльності властиве й розмаїття методів і форм її здійснення. Правозахисну діяльність в Україні, відповідно до Конституції та законів України, можуть здійснювати у формі: 1) гарантування й утвердження прав і свобод людини Українською державою; 2) відповідальності держави перед людиною за свою діяльність; 3) діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 4) прийняття законів України, які унормовують механізми реалізації та захисту конституційних прав і свобод людини; 5) вжиття Урядом України заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина; 6) експертизи проектів нормативно-правових актів на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод і практиці ЄСПЛ; 7) захисту прав і свобод людини в судовому порядку, через систему судів загальної юрисдикції; 8) розгляду Конституційним Судом України конституційних скарг людини; 9) захисту прав і свобод людини Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини і спеціальними омбудсменами (Уповноважений Президента України з прав дитини; Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю; Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ; Рада бізнес-омбудсмена при Кабінеті Міністрів України та ін.); 10) координації виконання рішень ЄСПЛ у справах проти України; 11) відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень; 12) надання професійної правничої допомоги (адвокатура), зокрема на безоплатних засадах (Координаційний центр з надання правової допомоги Міністерства юстиції України), у випадках, передбачених Законом України «Про безоплатну правову допомогу» [5]; 13) діяльності національних,

міжнародних і зарубіжних громадських організацій, інших організацій правозахисної спрямованості тощо.

Цей перелік форм правозахисної діяльності в Україні не можна вважати вичерпним. На нашу думку, вони є предметом самостійного наукового дослідження. Правозахисну діяльність можна класифікувати за такими критеріями, як:

1) зміст: а) захист прав і свобод людини; б) захист прав і свобод жінок; в) захист прав і свобод дитини; г) захист прав і свобод людей з інвалідністю; д) захист прав і свобод національних меншин, корінних народів та ін.;

2) суб'єкти: а) правозахисна діяльність Української держави та її органів; б) правозахисна діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; в) правозахисна діяльність громадянського суспільства, його інститутів; г) правозахисна діяльність міжнародних і зарубіжних організацій тощо;

3) методи і форми: а) законопроектна; б) експертно-правова; в) правозастосовна; г) правоохоронна; д) судова; е) освітня та просвітницька тощо.

Однією з важливих форм конституційної правозахисної діяльності є експертно-правова діяльність спеціально вповноважених суб'єктів. Зазначена діяльність у сфері захисту конституційних прав і свобод людини нині є доволі багатоманітною. Аналіз чинного законодавства дає підстави виокремлювати такі її види: 1) експертиза нормативно-правових актів; 2) судова експертиза; 3) громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади тощо. У межах цієї статті увагу зосереджено на експертизі проектів нормативно-правових актів, зокрема на відповідності їх положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також рішенням ЄСПЛ і ст. 22 Основного Закону.

Підстави для проведення цієї експертно-правової діяльності визначено в Конституції та законах України, інших актах чинного законодавства. Конституція України в ч. 3 ст. 22 встановлює: «При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» [6]. Ця норма Основного Закону зумовлює потребу проведення фахової експертизи проектів нормативно-правових актів, що стосуються регулювання широкого кола суспільних відносин, дія яких поширюється на всю територію України та які безпосередньо стосуються прав і свобод людини. Йдеться про

проекти нормативно-правових актів, які приймає Верховна Рада України (закони), Президент України (укази) і Кабінет Міністрів України (постанови).

Порядок здійснення експертизи відповідних проектів нормативно-правових актів парламенту, глави держави й уряду визначено чинним законодавством. Зокрема, законодавець акцентує на правовій експертизі законопроектів.

Оскільки Основний Закон у ч. 1 ст. 92 зараховує конституційні права і свободи людини та громадянина, а також гарантії цих прав і свобод до сфери правового регулювання виключно законів України [6], то важливою формою конституційної правозахисної діяльності, на нашу думку, є попередня експертиза цих законопроектів з метою недопущення звуження змісту й обсягу вже наявних прав і свобод людини в Україні. Важливим також вбачаємо проведення експертизи на відповідність законопроектів положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та рішенням ЄСПЛ. Це передбачає декілька рівнів здійснення експертизи законопроектів, які безпосередньо стосуються конституційних прав і свобод людини.

Перший рівень передбачає експертизу законопроектів на рівні їх підготовки суб'єктами законодавчої ініціативи. Відповідно до ст. 93 Конституції України, такими суб'єктами є: Президент України, народні депутати України і Кабінет Міністрів України.

Досить активно у правозахисній сфері є позиція нинішнього Президента України. Наприклад, Указом Президентом України від 25 серпня 2015 року № 501 було затверджено Національну стратегію у сфері прав людини [7]. Попередньо він відновив посаду дитячого омбудсмена.

Усі питання процедури підготовки та подання проектів нормативно-правових актів Президента України, які стосуються конституційних прав і свобод людини, унормовані в Указі від 15 листопада 2006 року № 970, яким було затверджено Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України. Стаття 8 цього документа визначає, що до проектів указів, які за предметом правового регулювання належать до сфер, врегульованих правом ЄС, додається висновок Міністерства юстиції України щодо відповідності цього законопроекту *acquis communautaire*. Однак Положення не виключає видання указу, який визнаний висновком Міністерства

юстиції України як такий, що суперечить *acquis communautaire*, за умови обґрунтування необхідності видання такого акта та визначення строку його дії [8].

Стаття 14 зазначеного Положення передбачає, що проекти актів Президента України, які пов'язані з реалізацією прав і свобод людини і громадянина, за рішенням глави держави, можуть бути винесені на обговорення громадськості [8]. Таким чином, законопроекти та інші правові акти глави держави є предметом фахової правозахисної експертизи з боку як спеціально вповноваженого органу державної виконавчої влади – Міністерства юстиції України, так і громадськості. Щоправда, чинне законодавство не зобов'язує Президента України до цієї правозахисної експертизи, а трактує її проведення як прерогативу глави держави.

Народні депутати України є самостійними суб'єктами законодавчої ініціативи, а тому можуть скористатися потенціалом юридичної експертизи Апарату Верховної Ради України після реєстрації відповідного законопроекту. Так, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» у ч. 2 ст. 99 встановлює, що до законопроекту, поданого на розгляд парламенту, додають «висновки експертиз щодо законопроекту» [9].

Частини 2 і 3 ст. 103 «Експертиза законопроектів» цього Закону передбачають, що законопроект, який готують до першого та наступних читань, в обов'язковому порядку направляють для проведення юридичної експертизи у відповідний підрозділ Апарату Верховної Ради України. Окремі законопроекти також можуть направляти для отримання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій або окремих фахівців [9]. На практиці законопроекти, що стосуються прав і свобод людини, нерідко стають предметом експертизи Міністерства юстиції України.

У ст. 93 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачено, що для попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта на засідання головного комітету запрошують «ініціатора внесення законопроекту чи представника суб'єкта права законодавчої ініціативи, а в разі необхідності – представників Кабінету Міністрів України, міністерств, інших державних органів, об'єднань громадян, а також експертів, фахівців та інших осіб» [9]. Це надає можливість долучити до законопроектів

у сфері прав і свобод людини правозахисні організації та відомих експертів-правозахисників.

Нормопроектна діяльність Уряду України з питань, які стосуються конституційних прав і свобод людини, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, передбачає обговорення відповідних проектів нормативно-правових актів. Їх можуть проводити як міністерства, які є розробниками законопроектів і проектів постанов Уряду України, так і власне Кабінет Міністрів України, а також залучати до цього процесу громадськість. Частина перша § 42 Регламенту Кабінету Міністрів України встановлює, що розробник організовує громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів, які мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян...» [10]. Проекти відповідних нормативно-правових актів розміщують на офіційних веб-сайтах міністерств або Кабінету Міністрів України.

Натомість фахову юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів Уряду України проводить Міністерство юстиції України. Згідно з § 45 Регламенту Кабінету Міністрів України, Міністерство юстиції України під час проведення правової експертизи «перевіряє проект акта Кабінету Міністрів на відповідність 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, принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно-правова експертиза)» [10].

Таким чином, експертиза нормативно-правових актів, які визначають зміст конституційних прав і свобод людини в Україні та їх гарантії, передусім експертиза відповідних законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, нині є важливою формою конституційної правозахисної діяльності. Останню забезпечують як спеціально вповноважені органи держави (Міністерство юстиції України, Юридичне управління Апарату Верховної Ради України тощо), так і громадськість (правозахисні громадські організації та зарубіжні й міжнародні організації, відомі експерти-правозахисники).

Водночас правозахисні експертизи інститутів громадянського суспільства щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав і свобод людини, потребують інституціоналізації на конституційному рівні. Зокрема, ст. 22 Основного Закону

необхідно доповнити після ч. 2 частиною такого змісту: «Законопроекти і проекти інших нормативно-правових актів із прав і свобод людини підлягають обов'язковій правозахисній експертизі з боку громадськості».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Федоренко В. Гарантії та захист конституційних прав і свобод людини (на прикладі сучасної України) / В. Федоренко, В. Кравчук // *Współczesnie wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa prof. J. Jaskierni z okazji 45-lecia pracy naukowej* red. naukowa Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Sprzyszak. – Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2017. – S. 538–554.
2. Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник / В. Л. Федоренко. – Київ : Ліра, 2016. – 616 с.
3. Fedorenko W. Problem ochrony praw człowieka w warunkach rewolucji oraz konfliktów wojennych / W. Fedorenko // *Ochrona praw człowieka w wymiarze uniwersalnym. Akcjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka* / red. naukowa J. Jaskiernia, K. Sprzyszak. – Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2017. – S. 73–79.
4. Речицький В. В. Конституційне АБВ / В. В. Речицький. – Харків : Права людини, 2016. – 408 с.
5. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 2 черв. 2011 р. № 3460-VI // *Відомості Верховної Ради України.* – 2011. – № 51. – Ст. 577.
6. Конституція України : Закон України 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України.* – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Національна стратегія у сфері прав людини : Указ Президента України від 25 серп. 2015 р. № 501 // *Офіційний вісник Президента України.* – 2015. – № 20. – Ст. 1203.
8. Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України від 15 листоп. 2006 р. № 970 // *Офіційний вісник України.* – 2006. – № 47. – Ст. 3123.
9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2002 р. № 1861-VI // *Відомості Верховної Ради України.* – 2010. – № 14. – Ст. 133.
10. Регламент Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950 // *Офіційний вісник України.* – 2007. – № 54. – Ст. 2180.

REFERENCES

1. Fedorenko, V. (2017). Harantii ta zakhyst konstytutsiynykh prav i svobod liudyny (na prykladi suchasnoi Ukrainy) [Guarantees and protection of constitutional human rights and freedoms (in the example of modern Ukraine)]. *Współczesnie wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa prof. J. Jaskierni z okazji 45-lecia pracy naukowej*. red. naukowa J. Barański, P. Ramiński, K. Spryszak. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek [in Ukrainian].
2. Fedorenko, V.L. (2016). *Konstytucyjne prawo Ukrainy [Constitutional Law of Ukraine]*. Kyiv: Lira [in Ukrainian].
3. Fedorenko, W. (2017). Problem ochrony praw człowieka w warunkach rewolucji oraz konfliktów wojennych. *Ochrona praw człowieka w wymiarze uniwersalnym. Akcjologia, instytucje, nowe wyzwania*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
4. Rechytskyi, V.V. (2016). *Konstytucijne ABV [Constitutional ABC]*. Kharkiv: Prava liudyny [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrainy Pro bezoplatnu pravovu dopomohu: vid 2 cherv. 2011 r. No. 3460-VI [Law of Ukraine free legal aid from June 2, 2011, No. 3460-VI]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 51 [in Ukrainian].
6. Konstytucija Ukrainy: vid 28 cherv. 1996 r. No. 254k/96-VR [Constitution of Ukraine from June 28, 1996, No. 254k/96-VR]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30 [in Ukrainian].
7. Ukaz Prezydenta Ukrainy Natsionalna stratehiia u sferi prav liudyny: vid 25 serp. 2015 r. No. 501 [Decree of the President of Ukraine national human rights strategy from August 25, 2015, No. 501]. *Ofitsiyni visnyk Prezydenta Ukrainy, Official Journal of the President of Ukraine*, 20 [in Ukrainian].
8. Ukaz Prezydenta Ukrainy Polozhennia pro poriadok pidgotovky ta vnesennia proektiv aktiv Prezydenta Ukrainy: vid 15 lystop. 2006 r. No. 970 [Decree of the President of Ukraine regulation on the procedure for preparation and introduction of draft acts of the President of Ukraine from November 15, 2006, No. 970]. *Ofitsiyni visnyk Prezydenta Ukrainy, Official Journal of the President of Ukraine*, 47 [in Ukrainian].
9. Zakon Ukrainy Pro Rehlement Verkhovnoi Rady Ukrainy: vid 10 liut. 2002 r. No. 1861-VI [Law of Ukraine on regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine from February 10, 2002, No. 1861-VI]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 14 [in Ukrainian].
10. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Rehlement Kabinetu Ministriv Ukrainy: vid 18 lyp. 2007 r. No. 950 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine from July 18, 2007, No. 950]. *Ofitsiyni visnyk Prezydenta Ukrainy, Official Journal of the President of Ukraine*, 54 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редколегії 28.02.2017
