

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПРАВОТВОРЧОСТІ  
ТА НАУКОВО-ПРАВОВИХ ЕКСПЕРТИЗ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

# ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ ЯК СКЛАДОВА ПРАВОТВОРЧОЇ ТА ПРАВОЗАСТОСОВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Монографія*

 ПРАВОВА  
ЄДНІСТЬ  
РЕДАКЦІЯ  
ЮРИДИЧНИХ  
ВИДАНЬ

Київ • Алерта • 2023

*Рекомендовано до друку на засіданні вченої ради  
Науково-дослідного інституту правотворчості  
та науково-правових експертиз Національної академії  
правових наук України (протокол № 7 від 27 липня 2023 року)*

**Рецензенти:**

**Костицький М. В.** – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, заслужений юрист України, головний науковий співробітник відділу приватноправових досліджень НДІ правотворчості та науково-правових експертиз НАПрН України;

**Теплюк М. О.** – доктор юридичних наук, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України, заступник Керівника Апарату Верховної Ради України – Керівник Головного юридичного управління.

П68 Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності: монографія / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Київ : Алерта, 2023. 268 с.

ISBN 978-617-566-789-7

Монографія присвячена актуальним питанням правового моніторингу як складової правотворчої та правозастосовчої діяльності, спрямованого на спостереження, аналіз та оцінку чинного законодавства України та практики його застосування з метою вдосконалення правових норм, усунення колізій та прогалин у правовому регулюванні суспільних відносин, відповідності повноти й змістовності наповнення законодавства сучасним вимогам розвитку держави та її інститутів. Особлива увага приділена сутності, принципам і функціям правового моніторингу як дієвого інструменту забезпечення якості та ефективності нормативно-правових актів, з'ясуванню місця та значення правового моніторингу в правотворчій та правозастосовчій діяльності. Визначені об'єкти та суб'єкти правового моніторингу, методика його здійснення, перспективи закріплення механізму судового моніторингу законодавчих положень за результатами узагальнення судової практики, а також особливості реалізації результатів правового моніторингу. Сформульована низка пропозицій щодо підвищення ефективності правового моніторингу як складової правотворчої та правозастосовчої діяльності.

Видання адресовано науковим і науково-педагогічним працівникам, докторантам, аспірантам, практикуючим юристам та всім, хто цікавиться актуальними питаннями правотворчої діяльності.

УДК 340.13-047.36(02)

© Авторський колектив, 2023

© Науково-дослідний інститут  
правотворчості та науково-правових  
експертиз НАПрН України, 2023

# ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА .....</b>	<b>5</b>
------------------------	----------

## **РОЗДІЛ 1.**

### **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ ЯК СКЛАДОВОЇ ПРАВОТВОРЧОЇ ТА ПРАВАЗАСТОСОВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

1.1. Поняття правового моніторингу, його місце у правотворчій та правозастосовчій діяльності.....	8
1.2. Принципи правового моніторингу у контексті сучасної конституційно-правової політики .....	25
1.3. Види правового моніторингу та його функції.....	41
1.4. Об'єкти та предмет правового моніторингу.....	59
1.5. Суб'єкти здійснення правового моніторингу .....	79
1.6. Методика проведення правового моніторингу у сфері правотворчості та правозастосування.....	101
1.7. Моніторингово-правовий процес та техніка підготовки моніторингового звіту .....	116

## **РОЗДІЛ 2.**

### **ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ ЯКОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

2.1. Співвідношення науково-правової експертизи та правового моніторингу у забезпеченні якості законодавства України .....	127
2.2. Роль правового моніторингу в розробці проєктів нормативно-правових актів.....	146
2.3. Критерії якості та ефективності нормативно-правових актів у контексті сучасної конституційно-правової політики .....	165
2.4. Методика оцінки якості нормативно-правових актів та ефективності правового регулювання.....	182

2.5. Правовий моніторинг відповідності нормативно-правових актів чинному законодавству України як інструмент забезпечення його системності.....	193
2.6. Моніторинг результативності прийняття нормативно-правових актів .....	215
2.7. Моніторинг нормативно-правових актів та правозастосовної практики судом .....	235
2.8. Реалізація результатів правового моніторингу у правотворчій та правозастосовчій діяльності .....	249
<b>АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ</b> .....	265

# ПЕРЕДМОВА

Процеси державного управління потребують установлення чітких правил, процедур та обмежень, що досягається шляхом застосування законів і підзаконних нормативно-правових актів, які мають бути гармонізовані як між собою, так і з міжнародним правом, і в комплексі створювати сприятливе нормативно-правове поле для суспільної діяльності у різних сферах. Саме тому велика увага приділяється питанням правотворчості, найвищою метою якої є перетворення принципу верховенства права у реальність, забезпечення гармонійного вираження у правових нормах об'єктивних потреб суспільного розвитку.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та надання Україні на підставі рішення Європейської Ради від 23 червня 2022 року статусу кандидата в члени Європейського Союзу, покладає на Україну важливий обов'язок привести національне законодавство у відповідність до загальних стандартів Європейського Союзу у визначених галузях з метою забезпечення ефективних механізмів соціального розвитку та удосконалення правового регулювання суспільних відносин.

Розпочата 24 лютого 2022 року повномасштабна військова агресія росії проти України ще раз підтвердила важливість унормування основоположних засад правотворчої діяльності як основи функціонування сучасної правової держави. Нормотворча робота, навіть в умовах воєнного стану, потребує виваженості, скрупульозного підходу до розроблення, забезпечення максимального розуміння їх правозастосування та прогнозування наслідків прийняття нормативно-правових актів.

Дієвим засобом створення сучасної ефективної системи права є запровадження у правотворчість та правозастосування механізмів правового моніторингу, забезпечення зворотного зв'язку між суб'єктом нормотворчої діяльності та правозастосовцем через канали оцінювання ефективності використання чи застосування нормативно-правових актів, при відсутності якого неможливо виокремити власне нормативний аспект регулюючого впливу на суспільні відносини та визначити критерії оцінювання ефективності правового впливу. Такий зворотний зв'язок є необхідним із погляду визначення потреб у подоланні прогалин у правовому регулюванні або його удосконалення.

Моніторинг нормативно-правових актів, який нерозривно пов'язаний із моніторингом правозастосування, є одним із напрямів формування перспективного законодавства в Україні, оскільки передбачає дослідження суспільних відносин з метою збору фактичного матеріалу та отримання інформації, необхідної для оцінювання, прогнозування, контролю та формування рекомендацій щодо забезпечення їх оптимального стану, підвищення ефективності правового регулювання.

Разом із тим, формалізуючи на законодавчому рівні інститут правового моніторингу шляхом закріплення способів його здійснення, використання його результатів, особливостей моніторингу нормативно-правових актів, у тому числі й за результатами узагальнення судової практики та судової статистики, комплексного аналізу потребує й питання правового статусу судових органів як суб'єктів правового моніторингу під кутом зору незвичних правореалізаційних, а також правотворчих повноважень. Важливим є також визначення методики моніторингу правотворчості та правозастосування, що відобразить систему критеріїв ефективності законодавства під час його реалізації, ключовими з яких є мета прийняття нормативно-правового акта та ефективність механізму його регулювального впливу на відповідні правовідносини.

Без належного правового моніторингу правотворчої та правозастосовчої діяльності як систематичної, комплексної діяльності, спрямованої на спостереження, аналіз та оцінювання законодавства з метою його вдосконалення та прогнозування неможливо стверджувати про формування науково обґрунтованої правової політики держави, нормативні регулятори якої спрямовані на захист прав та інтересів людини, які навіть у часи зовнішніх викликів та загроз є найвищою цінністю. Зазначене зумовлює необхідність наукового оцінювання відповідних процесів, пошуку нових підходів до підвищення ефективності та якості правового регулювання суспільних відносин, що лише підкреслює актуальність обраної тематики монографії та її практичну значущість.

У репрезентованій науковій праці, присвяченій актуальним питанням правового моніторингу як складової правотворчої та правозастосовчої діяльності, пошуки вчених спрямовані на визначення сутності, принципів та функцій правового моніторингу як дієвого інструменту забезпечення якості та ефективності нормативно-правових актів,

з'ясуванню місця та значення правового моніторингу в правотворчій та правозастосовчій діяльності, кола об'єктів та суб'єктів правового моніторингу, методики його здійснення, перспектив закріплення механізму судового моніторингу законодавчих положень за результатами узагальнення судової практики, а також особливостей реалізації результатів правового моніторингу.

Ініціатива вітчизняних учених, а також обраний напрям наукових дискусій, які подані у цій монографії, дадуть можливість вирішити значне коло важливих теоретичних та практичних питань у сфері правотворчої та правозастосовчої діяльності, що сприятиме удосконаленню правового регулювання суспільних відносин.

**Олексій КОТ,**  
директор Науково-дослідного інституту правотворчості  
та науково-правових експертиз НАПрН України  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України,  
заслужений юрист України

# **РОЗДІЛ 1.**

## **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ ЯК СКЛАДОВОЇ ПРАВОТВОРЧОЇ ТА ПРАВОЗАСТОСОВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

### **1.1. Поняття правового моніторингу, його місце у правотворчій та правозастосовчій діяльності**

Сучасна конституційно-правова політика однозначна у розумінні того, що у системі спеціальних засобів контролю за функціонуванням усіх елементів правової системи будь-якого суспільства важливу і першочергову роль відіграє правовий моніторинг. Саме цей правовий засіб має застосовуватися для аналізу стану правової системи суспільства у цілому, правотворчості, правоохорони та правозахисту, а не лише для контролю за втіленням у суспільні відносини чинних нормативно-правових актів у процесі правореалізаційної і, зокрема, правозастосовної практики, визначаючи якість та ефективність прийнятих нормативно-правових актів і у цьому вбачається найбільш сучасний, прогресивний та перспективний аспект правового моніторингу. Саме такий підхід закладено і в проекті Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 року № 5707, де частина 3 статті 17 визначає, що «планування правотворчої діяльності має здійснюватися на основі результатів правового моніторингу, юридичного прогнозування та з урахуванням Наукової концепції розвитку законодавства України»<sup>1</sup>.

Крім того, актуальність питання моніторингу правової системи та нормативно-правових актів України значно зросла у зв'язку із синх-

<sup>1</sup> Про правотворчу діяльність: проект Закону України від 25 червня 2021 р. № 5707. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 15.07.2023).



## 1.1. Поняття правового моніторингу, його місце у правотворчій...

ронною ратифікацією Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 року. На підтвердження цієї тези слід зазначити, що у частині 1 та 3 статті 64 «Нормативно-правове наближення» зазначається, що «Україна має наблизити своє законодавство про санітарні та фітосанітарні заходи щодо охорони тварин до законодавства ЄС, як це визначено у Додатку V до цієї Угоди. Підкомітет з управління санітарних та фітосанітарних заходів щодо охорони тварин регулярно проводить моніторинг імплементації процесу наближення, передбаченого у Додатку V до цієї Угоди, щоб надавати рекомендації щодо заходів з наближення»<sup>1</sup>.

Про актуальність, реалізацію та/або використання моніторингу також йдеться у:

- частині 4 статті 66 «Визначення еквівалентності», яка може бути визнана щодо: а) індивідуальних заходів; б) групи заходів; в) системи, яка застосовується до сектору, підсектору, товару або групи товарів;
- частині 1 статті 83 «Підкомітет з питань мирного співробітництва», де регламентується моніторинг з питань митного співробітництва, транскордонного митного співробітництва та управління, технічної допомоги, правил походження товарів, сприяння торгівлі, а також взаємної адміністративної допомоги в митних справах;
- пункті «f» частини 3 статті 135 «Міжнародний морський транспорт», де йдеться про моніторинг відправки вантажів від імені вантажовідправника шляхом організації транспортування та супутніх послуг, підготовки документації та надання комерційної інформації;
- статті 248 «Відсутність загального зобов'язання здійснювати моніторинг», у якій передбачається припис, що сторони не покладають на постачальників посередницьких послуг ні загального зобов'язання при наданні послуг, здійснювати моніторинг інформації, яку вони передають або зберігають,

---

<sup>1</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. (ратифікована Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 р. / Європейське співтовариство. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 15.07.2023).

ні загального зобов'язання активно шукати факти або обставини, які вказують на незаконну діяльність;

- пункті «а», частини 1, статті 295 «Торгівля рибною продукцією», де викладене положення моніторингу і контролю за торгівлею рибними та іншими водними живими ресурсами.

До того ж реалізація моніторингу регламентується у частині 3 статті 300 «Інституційний механізм та механізм моніторингу», пункті «е» частини 3 статті 342, статті 358, пункті «б» частини 1 статті 371, у якій йдеться навіть про «спостереження Землі та глобальний моніторинг», пункті «а» частини 1 статті 379, пункті «с» частини 1 статті 391 та багатьох інших статтях. Зокрема, у частинах 1 та 3 стаття 461 передбачає, що «цією Угодою створюється Рада асоціації. Вона здійснює контроль і моніторинг застосування і виконання цієї Угоди та періодично переглядає функціонування цієї Угоди у світлі її цілей. Крім контролю і моніторингу застосування й виконання цієї Угоди, Рада асоціації вивчає будь-які головні питання, що виникають у рамках цієї Угоди, і будь-які інші двосторонні або міжнародні питання, що становлять взаємний інтерес»<sup>1</sup>.

Зазначений аналіз проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 року № 5707, Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 року є яскравим свідченням того, що:

1. Моніторинг застосовується у всіх сферах життєдіяльності суспільства, держави, особи (політичній, економічній, соціальній, духовній системі, особистому житті людини), а тому відповідно до них має різноманітні види, функції, об'єкти, суб'єкти, методи та методики здійснення.

2. Моніторинг у політичній, економічній, соціальній, духовній системі, особистому житті людини зумовлює аналогічний їм та діалектично пов'язаний із ними правовий моніторинг, який також має різноманітні види, функції, сутність, предмет, об'єкти, суб'єкти, методи та методики здійснення.

Актуальність моніторингу та особливо його правового різновиду зумовлюється також:

<sup>1</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. (ратифікована Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 р. / Європейське співтовариство. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 15.07.2023).

## 1.1. Поняття правового моніторингу, його місце у правотворчій...

- необхідністю забезпечення взаємозв'язку, а краще взаємодії між державним управлінням та суспільством, виявлення потреб, інтересів та суспільних цінностей, громадської думки з приводу найбільш значущих політико-правових та інших діянь, явищ, процесів;
- постійним зростанням обсягів інформації, зокрема правової інформації, збагаченням правового життя та правової системи, накопиченням нормативно-правового матеріалу;
- низьким рівнем якості та ефективності вітчизняних нормативно-правових актів;
- наявністю правових прогалин, колізій і навіть відсутністю необхідних, украй важливих нормативно-правових актів (так званими «правовими безоднями»), зокрема законів України «Про Український народ», «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцевий референдум», «Про народну правотворчу ініціативу», «Про народне вето», «Про тимчасові спеціальні, слідчі та спеціальну тимчасову слідчу комісію», «Про опозицію», «Про парламентський контроль та контрольну діяльність Верховної Ради України», «Про порядок організації та проведення громадянами України зборів, мітингів, походів і демонстрацій» та багатьох інших;
- майже систематичними змінами, що вносяться до нормативно-правових актів, навіть тих, які не набули чинності, і у зв'язку із зазначеними труднощами, що виникають при їх тлумаченні та реалізації;
- повною відсутністю спеціально підготовлених фахівців, здатних здійснювати кваліфікований правовий моніторинг, тощо.

Разом з тим треба визнати, що чимало доктринальних положень моніторингу та правового моніторингу залишаються дискусійними, не відомими не тільки практичним працівникам, державним та муніципальним службовцям, але й науковцям, у тому числі й юристам-ученим та практикам. Триває науковий пошук єдиного підходу до розуміння його сутності, змісту, методів здійснення, суб'єктів та об'єктів реалізації, нормативних, організаційних, інстанційних, координаційних та інших засад. Тому, беззаперечно, доцільним є теоретичне осмислення правового моніторингу і викладення його сутності у будь-яких формах<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Оніщенко Н. М. Правовий моніторинг: від теорії до практики. *Альманах права*. 2019. Випуск 10. С. 21.

Насамперед слід зазначити, що поняття «моніторинг» (англ. monitoring – контроль, від лат. monitor – той, хто попереджає, застерігає, радник, консультант) – регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів з метою їх оцінювання, контролю та прогнозування. Розрізняють глобальний, регіональний і локальний рівні моніторингу. Найпоширеніші системи моніторингу: за станом навколишнього природного середовища, громадської думки з певних питань, злочинності<sup>1</sup>. Моніторинг також трактується як передбачення нових необхідних дій і стратегій для забезпечення прогресу у досягненні поставлених цілей і одержанні найважливіших результатів<sup>2</sup>. «Моніторинг розуміється як систематичний збір і обробка інформації, що може використовуватися для поліпшення процесу ухвалення рішення; побічно для громадськості чи безпосередньо як інструмент зворотного зв'язку з метою здійснення проєктів, оцінки програм чи вироблення політики. Він виконує одну чи більше організаційних функцій: виявляє стан критичних чи в стані зміни явищ навколишнього середовища, щодо яких буде вироблений курс дії на майбутнє; може допомогти нам установити стосунки зі своїм оточенням, забезпечуючи зворотний зв'язок, щодо попередніх удач і невдач визначеної політики чи програм; може виявитись корисним для установлення відповідності правилам і контрактним зобов'язанням»<sup>3</sup>.

Натомість поняття «*правовий моніторинг*» визначається зарубіжними та вітчизняними науковцями як: механізм контролю правового регулювання<sup>4</sup>; метод пізнання; юридична технологія; система спостережень, контролю, оцінок, прогнозу стану й динаміки правових процесів<sup>5</sup>; збір, аналіз та узагальнення інформації про стан законодавства; система спостережень з метою аналізу й оцінювання якості нормативно-правових актів, їх ефективності; система інформаційних

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К – М. С. 764.

<sup>2</sup> Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results. United Nations Development Programme. UNDP 2009. S. 8.

<sup>3</sup> Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій. Ю. С. Шемшученко. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. Т. II. Права людини у контексті поліцейської діяльності. С. 552.

<sup>4</sup> Fünf Jahre Bürokratieabbau. Der Weg nach vorn. Jahresbericht 2011 des Nationalen Normenkontrollrat. Berlin: Nationaler Normenkontrollrat, 2011. 104 p.

<sup>5</sup> Громадський моніторинг у місті Івано-Франківськ: механізми проведення та отриманий досвід. Центр муніципального та регіонального розвитку. Ресурсний центр. Івано-Франківськ, 2014. С. 3–4.

спостережень, що дає змогу аналізувати й оцінювати результати нормотворчої діяльності, якість нормативно-правових актів, прийнятих певним органом, та ефективність їх дії; інформаційно-оцінний інститут, який діє на всіх етапах управління та виявляється на всіх щаблях виникнення і дії права; науково та методично обґрунтована система комплексного оцінювання форм, змісту й реалізації нормативно-правових актів; спеціальна діяльність державних органів, яка полягає в аналізі стану нормативного матеріалу, узагальненні практики застосування нормативно-правових актів та виробленні пропозицій щодо удосконалення правового регулювання; проблемно-орієнтовна система, яка задовольняє інформаційні потреби органів державної виконавчої влади в цілком конкретній предметній галузі управління для регулярної перевірки стану виконання прийнятих рішень з метою виявлення необхідності коригування, зміни регуляторних актів; систематична діяльність органів державної влади, метою якої є аналіз стану й прогноз розвитку законодавства, практики його застосування на різних рівнях правового регулювання; систематичне узагальнення та систематизація правової інформації з метою оцінювання, аналізу, прогнозу стану й динаміки законодавства; алгоритм дій щодо визначення пріоритетів, планування, методів збору інформації, перехресної перевірки інформації, звітності, аналізу інформації тощо<sup>1</sup>; систематична діяльність суб'єктів правового моніторингу, яка полягає у відстеженні, аналізі та оцінюванні стану нормативно-правових актів та їх застосування<sup>2</sup>.

До цих розумінь правового моніторингу можна додати ще багато його визначень. Так, наприклад, Н. Нарбінова, досліджуючи правовий моніторинг у контексті правової політики, визначає його як «систему безперервного спостереження, аналізу й оцінки дії нормативно-правових актів з метою прогнозування подальшого розвитку законодавства і підвищення ефективності його регулюючого впливу»<sup>3</sup>. У свою чергу, І. Шутак, поділяючи думку Н. Нарбінової, зазначає, що правовий моніторинг – це основна ланка механізму реалізації правотворчої

<sup>1</sup> Handbook for the European Union Monitoring Mission in Georgia / Council of Europe. Strasbourg Cedex, 2009. P. 8.

<sup>2</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ – Дрогобич: Коло, 2017. С. 40–41.

<sup>3</sup> Нарбинова М. М. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как инновационный институт. *Государственное управление и государственная служба*. 2013. № 3. С. 40.

політики, яка використовує такі інструменти забезпечення високої якості нормативно-правових актів, як соціологічні дослідження, обробку та аналіз статистичних даних, прогнозування і моделювання дії майбутніх законів, комплексну експертизу законопроектів<sup>1</sup>. Правовий моніторинг розглядають і в діяльнісному, і в інституційному аспектах. Однак Т. Сафарова, погоджуючись, що правовий моніторинг є важливим видом державної діяльності, стверджує, що на сучасному етапі відбувається становлення нового організаційно-правового інституту з питань обліку, оцінювання стану і прогнозу дії законів і підзаконних актів з метою «забезпечення зворотного зв'язку правотворчості з правозастосовною практикою, виявлення стану суспільних відносин, ефективності регуляторного впливу і якості законодавства»<sup>2</sup>. Натомість І. Онищук вважає, що правовий моніторинг становить собою різновид юридичної технології, що «дозволяє максимально зблизити емпіричне і логічне в наукових дослідженнях цього роду, охопити і зв'язати воедино не тільки методи вивчення законодавства та правозастосовної практики, але й організаційні, управлінські блоки, інституційний, функціональний та інструментальний складові його природи і змісту»<sup>3</sup>. В іншій своїй праці І. Онищук стверджує, що «... правовий моніторинг – це інноваційний прагматичний метод отримання знання про якість та ефективність нормативно-правових актів; самостійний, спеціальний вид правового контролю, що поєднує інформаційний (демонстраційний), аналітичний, інтерпретаційний, експертний, прогностичний, систематичний супровід правотворчості й правозастосування; періодичне (постійне) стеження за динамікою й статикою правових відносин і норм, за взаємозв'язком формалізованої правотворчості та правозастосування»<sup>4</sup>.

Уже цитований проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 року № 5707 у частині 1 статті 62 передбачає, що «правовий моніторинг – це систематична, комплексна

<sup>1</sup> Шутак І. Д. Правовий моніторинг: застосування прогностичного методу. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 50–51.

<sup>2</sup> Сафарова Т. С. Правовой мониторинг в контексте правовой политики Республики Казахстан: теоретико-аналитический аспект. *Қазақстан Республикасы Заңнама институтының жаршысы*. 2015. № 4 (40). С. 89.

<sup>3</sup> Онищук І. І. Концепція правового моніторингу в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 137.

<sup>4</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ – Дрогобич: Коло, 2017. С. 49.

## 1.1. Поняття правового моніторингу, його місце у правотворчій...

діяльність суб'єктів правотворчої діяльності, спрямована на спостереження, аналіз та оцінку законодавства під час його реалізації з метою його вдосконалення та прогнозування розвитку». У частині 2 цієї ж статті, що «правовий моніторинг здійснюється суб'єктами правотворчої діяльності з метою виявлення необхідності та можливості удосконалення чи скасування чинного або підготовки нового нормативно-правового акта, усунення колізій та прогалин у правовому регулюванні»<sup>1</sup>.

Співставлення частини 1 та 2 статті 61 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 року № 5707 переконливо демонструє певну колізію, адже у частині 1 йдеться тільки про законодавство, а у частині 2 та інших статтях, а саме 62–65 зазначеного проєкту уже про нормативно-правовий акт.

Проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (щодо правового моніторингу)» від 02 вересня 2014 р. № 5001 визначає правовий моніторинг наступним чином: «Орган представництва здійснює правовий моніторинг, що передбачає комплексну й планову діяльність по збору, узагальненню, аналізу та оцінці інформації про практику застосування Конституції України, чинних законів і підзаконних актів, їх відповідність Конвенції та практиці Суду, насамперед у сферах, що стосуються діяльності правоохоронних органів, кримінального провадження, позбавлення свободи»<sup>2</sup>.

Стаття 475 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 року, яка так і називається «Моніторинг», регламентує: «Моніторинг означає безперервну оцінку прогресу у виконанні і впровадженні всіх заходів, які охоплюються цією Угодою. Моніторинг включає оцінку наближення законодавства України до права Європейського Союзу, як це визначено в цій Угоді, в тому числі аспекти виконання та впровадження. Сторони можуть здійснювати цю оцінку індивідуально або, у разі згоди, спільно. Для полегшення процесу оцінки Укра-

<sup>1</sup> Про правотворчу діяльність: проєкт Закону України від 25 червня 2021 р. № 5707. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 15.07.2023).

<sup>2</sup> Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (щодо правового моніторингу): проєкт Закону України від 02 вересня 2014 р. № 5001. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JG3UX00A> (дата звернення: 15.07.2023).

їна, за необхідності, звітує ЄС про прогрес у наближенні до завершення перехідних періодів, встановлених в цій Угоді. Процес звітності та оцінки, зокрема методи і періодичність оцінювання, буде враховувати конкретні методи, визначені в цій Угоді, або рішення інституційних органів, створених відповідно до цієї Угоди. Моніторинг може включати роботу місій з перевірки на місцях за участю інститутів ЄС, органів і агентств, неурядових організацій, наглядових органів, незалежних експертів та, за необхідності, інших. Результати заходів з моніторингу, у тому числі оцінки наближення відповідно до пункту 2 цієї статті, обговорюються у всіх відповідних органах, створених відповідно до цієї Угоди. Такі органи можуть приймати одностайно погоджені спільні рекомендації, які надаються Раді асоціації»<sup>1</sup>.

«Національна стратегія у сфері прав людини», затверджена Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/20211, передбачає, що «під час проведення оцінки прогресу реалізації Стратегії можуть братися до уваги адміністративні дані, статистична інформація, результати соціологічних досліджень, опитувань громадської думки, моніторингу дотримання прав і свобод людини, що здійснюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, інститутами громадянського суспільства, міжнародними організаціями»<sup>2</sup>.

Узагальнюючи викладені визначення правового моніторингу, можна однозначно стверджувати, що він розуміється у широкому та вузькому значеннях:

1. Правовий моніторинг тлумачать у широкому значенні тоді, коли стверджують, що він є: механізмом контролю правового регулювання; системою спостережень, контролю, оцінок, прогнозу стану й динаміки правових процесів; системою інформаційних спостережень, що дає змогу аналізувати й оцінювати результати нормотворчої діяльності, якість нормативно-правових актів, прийнятих певним органом, та ефективність їх дії; інформаційно-оцінним інститутом, який діє

<sup>1</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. (ратифікована Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 р. / Європейське співтовариство. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 15.07.2023).

<sup>2</sup> Національна стратегія у сфері прав людини: Указ Президента України від 24 березня 2021 року № 119/20211. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021?find=1&text=%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3#Text> (дата звернення: 15.07.2023).



на всіх етапах управління та виявляється на всіх щаблях виникнення і дії права; науково та методично обґрунтованою системою комплексного оцінювання форм, змісту й реалізації нормативно-правових актів; основною ланкою механізму реалізації правотворчої політики; комплексною й плановою діяльністю із збору, узагальнення, аналізу та оцінювання інформації про практику застосування Конституції України, чинних законів і підзаконних актів; безперервною оцінкою прогресу у виконанні і впровадженні всіх заходів, які охоплюються Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 року, тощо.

2. Правовий моніторинг інтерпретують у вузькому значенні тоді, коли стверджують, що він є: збором, аналізом та узагальненням інформації про стан законодавства; систематичною діяльністю органів державної влади, метою якої є аналіз стану й прогноз розвитку законодавства, практики його застосування на різних рівнях правового регулювання; систематичним узагальненням та систематизацією правової інформації з метою оцінювання, аналізу, прогнозу стану й динаміки законодавства; систематичною, комплексною діяльністю суб'єктів правотворчої діяльності, спрямованої на спостереження, аналіз та оцінку законодавства під час його реалізації з метою його вдосконалення та прогнозування розвитку.

Тобто правовий моніторинг розуміється у широкому значенні тоді, коли він пов'язується із правовими процесами, правотворчою та нормотворчою діяльністю, якістю усієї системи нормативно-правових актів, виникненням і дією права, механізмом реалізації правотворчої політики, практикою застосування Конституції України, чинних законів і підзаконних актів, безперервною оцінкою прогресу у виконанні і впровадженні міжнародних актів тощо. І правовий моніторинг інтерпретується у вузькому значенні, коли він зводиться тільки до з'ясування стану й прогнозу розвитку законодавства.

На нашу думку, більш істинним, об'єктивним та сучасним є розуміння правового моніторингу у широкому значенні, адже уже зазначалось, що він реалізується в усіх сферах правової системи, а не тільки обмежується контролем за якістю та ефективністю законодавства. Беззаперечно, що правовий моніторинг має впроваджуватися у систему нормативно-правових актів (законів та підзаконних актів), норм

права, що у них викладені. Він має знайти своє використання для удосконалення правотворчості, правореалізації, особливо правозастосування, правоохорони та правозахисту, підвищення якості та ефективності правової системи у цілому.

Правовий моніторинг має стати найбільш дієвим засобом контролю за якістю та ефективністю усіх правових явищ, і це особливо актуально для формування громадянського суспільства та правової держави в Україні, але особливе місце має бути відведене забезпеченню якості та ефективності нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені, оскільки правотворчість, правореалізація, особливо правозастосування, правоохорона та правозахист, підвищення якості та ефективності правової системи регулюються та охороняються нормами права, що викладені у статтях, частинах статей, пунктах, підпунктах нормативно-правових актів. З цього погляду є виправданою розробка та прийняття Закону України «Про правовий моніторинг».

Грунтуючись на зазначеному, можна стверджувати, що було б доцільним затвердити за поняттям «правовий контроль» родові ознаки, а «моніторинг» уважати видовим поняттям, адже «контроль – перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; перевірка, облік, спостереження за чим-небудь; установи, особи, що перевіряють діяльність будь-якої іншої організації або відповідальної особи, звітність тощо»<sup>1</sup>. Тобто **правовий моніторинг** – це вид правового контролю, який становить собою реалізацію сукупності засад, підходів, принципів та методів з метою отримання знань про якість та ефективність нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені, реалізацію їх у правових відносинах, удосконалення нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені, підвищення якості та ефективності правотворчості, правореалізації, особливо правозастосування, правоохорони та правозахисту, правової системи у цілому.

Зазначене визначення акумулює наступні ознаки правового моніторингу:

1. Це вид правового контролю. З приводу цієї ознаки С. Косінов, досліджуючи контроль як доктринальну категорію правової науки, формулює висновок, що «... контроль у найбільш загальному зна-

<sup>1</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. С. 568.

ченні становить собою певну діяльність, що полягає у перевірці, спостереженні, звірці. У словниках та енциклопедіях контроль визнається, як правило, як перевірка того чи іншого об'єкта, перевірка правильності тих чи інших дій у сфері виробництва та управління, нагляд з метою перевірки»<sup>1</sup>. Втім у подальшому С. Косінов відстоює думку, згідно з якою «... контроль визнається самостійною юридичною формою діяльності»<sup>2</sup>.

2. Становить собою реалізацію сукупності засад, підходів, принципів та методів. Маються на увазі методологічні засади, підходи, принципи та методи, а саме: 1) світоглядні засади (верховенства права, конституціоналізму, розподілу влад, гуманізму, лібералізму, незаангажованості правового моніторингу і т.д.); 2) філософські підходи (методологічний, антропологічний, феноменологічний, аксіологічний (ціннісний), системний, діяльнісний і т.д.); 3) методологічні принципи (науковості, історизму, усебічності, об'єктивності тощо); 4) загальнонаукові методи (діалектичний, метафізичний, герменевтичний, історичний, функціональний тощо); 5) спеціальні методи (соціологічні (моніторинг, спостереження, анкетування, тестування тощо), моделювання, ідеалізації, прогнозування); 6) власно-правові методи (історико-правовий, порівняльно-правовий, формально-юридичний та ін.). При цьому беззаперечно, що соціологічний та прогностичний методи є, мабуть, найбільш важливими, системоутворювальними методами у процесі правового моніторингу.

3. Його метою є отримання знань про якість та ефективність нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені. З приводу цієї ознаки слід зазначити, що під якістю закону належить розуміти сукупність сутнісних характеристик і здатність закону реально задовольнити суспільні потреби та приватні інтереси у двох аспектах – соціальному, що пов'язаний з його змістом, і юридичному, що пов'язаний з формою<sup>3</sup>, а «... ефективність законодавства визначаєть-

<sup>1</sup> Косінов С. А. Контроль як доктринальна категорія правової науки. Правова доктрина України: у 5 т. Т. 1: Загальнотеоретична та історична юриспруденція / В.Я. Тацій та ін.; за заг. ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2013. С. 755.

<sup>2</sup> Косінов С. А. Контроль як доктринальна категорія правової науки. Правова доктрина України: у 5 т. Т. 1: Загальнотеоретична та історична юриспруденція / В.Я. Тацій та ін.; за заг. ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2013. С. 766.

<sup>3</sup> Оніщенко Н. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток. Віче. 2007. № 12. С. 3–6. URL: <https://web.archive.org/web/20160927134034/http://www.viche.info/journal/607/> (дата звернення: 15.07.2023).

ся як співвідношення між фактичним результатом дії закону і тими соціальними цілями, для досягнення яких він був прийнятий»<sup>1</sup>.

4. Об'єктивує реалізацію нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, у правових відносинах. «Реалізація норм права [реалізація – від лат. *realis* – суттєвий, дійсний, речовий] – втілення норм права у практичних діях (діяннях) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх службових осіб та посадових осіб і громадян», а під правовими відносинами розуміють «... врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких є носіями суб'єктивних прав і обов'язків. Виникають при настанні передбачених законом юридичних фактів»<sup>2</sup>.

5. Сприяє удосконаленню нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені. Удосконалення у цьому контексті означає «зміну в чому-небудь у бік поліпшення; результат такої зміни»<sup>3</sup>.

6. Забезпечує підвищення якості та ефективності правотворчості, правореалізації, особливо правозастосування, правоохорони та правозахисту, правової системи у цілому, тобто головних сфер існування та функціонування права.

Досліджуючи місце правового моніторингу у правотворчій діяльності відповідно до сучасної конституційно-правової політики, слід насамперед визначитися із розумінням правотворчої діяльності. Однак переслідуючи мету системного, послідовного та логічного викладення матеріалу, передусім варто наголосити на тому, що правотворча діяльність є стадією правоутворення. Тому зазначимо, що «правоутворення – це відносно тривалий процес формування юридичних норм, що починається з визнання державою певних суспільних відносин, усвідомлення необхідності їхнього правового регулювання, формального закріплення і державного захисту юридичних приписів». Процес правоутворення складається з кількох етапів. На першому «... відбувається формування певних суспільних відносин, які в результаті багаторазового повторення набувають нормативного характеру», на другому, який можна назвати правозакріпленням, «... відбувається державне санкціонування суспільної

<sup>1</sup> Бірченко Ю.І. Деякі критерії оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів. *Наукові записки НаУКМА: Юридичні науки*. 2004. Том 26. С. 10.

<sup>2</sup> Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2002. С. 327.

<sup>3</sup> Академічний тлумачний словник (1970–1980). Словник української мови: в 11 томах. Том 10. 1979. С. 397.

та державної (в історичному аспекті передусім судової) практики, її розгорнуте законодавче закріплення», на третьому – держава «... самостійно створює широке коло правових приписів. Саме цей етап називатимемо *правотворчістю*»<sup>1</sup>.

Треба також відверто визнати, що існують різні, інколи проти-лежні погляди, відносно правотворчої діяльності і це, напевно не є недоліком сучасної юридичної науки, а швидше свідчить про багатоманітність, масштабність та різновекторність цього поняття. Зокрема, під правотворчою діяльністю розуміють: а) процес створення законів як актів найвищої юридичної сили уповноваженими державними та недержавними суб'єктами; б) процес формування усієї сукупності нормативно-правових актів; в) діяльність людського розуму, спрямовану на створення законів; г) пізнавальну діяльність, спрямовану на вивчення суспільних відносин, що вимагають правової регламентації; д) перший етап правоутворення; е) теорію, спрямовану на вивчення суспільної практики зі створення правових норм, і т. д.<sup>2</sup>.

Це дає змогу стверджувати, що правотворчу діяльність розуміють надзвичайно широко та різноманітно. Так, наприклад, П. Рабінович вважає, що «правотворчість – це діяльність компетентних державних органів, уповноважених державою громадських об'єднань, трудових колективів або (у передбачених законом випадках) усього народу із встановлення, зміни чи скасування юридичних норм»<sup>3</sup>. Або ж наголошується, що «під правотворчістю розуміють організаційно врегульовану, особливу форму діяльності держави або безпосередньо народу, внаслідок якої потреби суспільного розвитку й вимоги справедливості набувають правової форми, що знаходить свій вияв у певному джерелі права (нормативному акті, прецеденті, звичаї тощо)»<sup>4</sup>. Одночасно в «Юридичній енциклопедії» зазначається, що «правотворчість тісно пов'язана із законотворчістю. Проте остання є вужчим поняттям, оскільки стосується прийняття лише законів, а правотвор-

<sup>1</sup> Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік та ін.; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. С. 320.

<sup>2</sup> Сурилов А. В. Теория государства и права: учеб. пособие. Киев, Одесса: Выща шк., 1989. С. 288–293.

<sup>3</sup> Рабінович П. М. Права людини та їх юридичне забезпечення (Основи загальної теорії права і держави): навч. посіб. Київ: НМК ВО, 1992. С. 52.

<sup>4</sup> Загальна теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік та ін.; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. С. 321.

чістю охоплюється процес прийняття як законів, так і інших нормативно-правових актів»<sup>1</sup>.

Отже можна стверджувати, що не викликає сумнівів правоутворювальна діяльність суспільства, адже існування права в ненормативному вигляді (правосвідомість, загальносоціальні принципи, правові теорії і концепції, конкретні правовідносини, моделі правової поведінки, що повторюються, ще до їх правового врегулювання), усе це і багато іншого зароджується та існує саме у середовищі суспільства. З цих позицій дійсно треба погодитися із тим, що право спочатку виникає як певний тип суспільних відносин, які в результаті багаторазового повторення набувають нормативного характеру. Лише із часом відбувається правове закріплення певної моделі поведінки, принципу, теорії тощо, які набувають вигляду норми права. Це, по-перше.

По-друге, держава у демократичних суспільствах не може бути єдиним суб'єктом правотворчої діяльності, оскільки саме участь у цьому процесі народу, національних меншин, корінних народів, громадських об'єднань, трудових колективів, місцевого самоврядування забезпечує демократію, розвиток громадянського суспільства. З огляду на зазначене слід визнати, що мають рацію ті автори, які стверджують, що «характерною ознакою сучасної правотворчості в Україні є пошук таких її форм, які б були не лише ефективними, а й мали б найвищий рівень легітимності як у суспільстві, так і в очах наших закордонних партнерів. Очевидно, що для розв'язання цієї проблеми необхідно використати потенціал безпосередньої правотворчості народу»<sup>2</sup>.

*Більш прагматичне визначення правотворчої діяльності зазначається у проекті Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 року № 5707, а саме у частині 1 статті 2 зазначається: «Правотворча діяльність – це діяльність з планування, розробки проекту нормативно-правового акта (його концепції) та прийняття (видання) нормативно-правового акта, метою якої є правове врегулювання та/або охорона суспільних відносин»<sup>3</sup>.*

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 5: П – С. 2003. С. 51.

<sup>2</sup> Дегтяр Р. О., Рябченко Т. О. Класифікація форм участі громадян у правотворчості. *Правові засади функціонування публічної влади щодо забезпечення інтелектуального розвитку та безпеки суспільства*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Суми, 19–20 травня 2016 року / редколегія: проф. А. М. Куліш, М. М. Бурбика, О. М. Резнік. Суми: Сумський державний університет, 2016. С. 19.

<sup>3</sup> Про правотворчу діяльність: проект Закону України від 25 червня 2021 р. № 5707. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 15.07.2023).

Ураховуючи зазначені характеристики правоутворення, правотворчої діяльності, їх співвідношення, є усі підстави констатувати, що правовий моніторинг посідає особливе місце у правотворчій діяльності, оскільки він:

- сприяє створенню ефективного та концептуального механізму правотворчої діяльності;
- дає змогу прогнозувати розвиток правотворчої діяльності;
- забезпечує можливість систематичного вдосконалення правотворчої діяльності;
- є підставою для планування концепції нормативно-правового акта;
- має бути основою у процесі розробки проекту нормативно-правового акта;
- забезпечує системність, послідовність та логічність тексту нормативно-правового акта;
- сприяє виявленню прогалин, колізій у самому тексті нормативно-правового акта та між різними нормативно-правовими актами ще на стадії їх створення;
- уже на стадії розробки уніфікує реквізити та термінологію у нормативно-правових актах тощо.

З огляду на це є усі підстави сформулювати наступні висновки:

1. Моніторинг застосовується у всіх сферах життєдіяльності суспільства, держави, особи (політичній, економічній, соціальній, духовній системі, особистому житті людини), а тому зумовлює аналогічний їм та діалектично пов'язаний із ними правовий моніторинг, який має різноманітні види, функції, сутність, предмет, об'єкти, суб'єкти, методи та методики здійснення.

2. Актуальність моніторингу та особливо його правового різновиду зумовлюється багатьма чинниками, серед яких: необхідність забезпечення взаємозв'язку, а краще взаємодії між державним управлінням та суспільством, виявлення потреб, інтересів та суспільних цінностей, громадської думки з приводу найбільш значущих політико-правових та інших діянь, явищ, процесів; постійне зростання обсягів інформації, зокрема правової інформації, збагачення правового життя та правової системи, накопичення нормативно-правового матеріалу; низький рівень якості та ефективності вітчизняних нормативно-правових актів; наявність правових прогалин, колізій і навіть відсутність необхідних, украй важливих нормативно-правових актів; майже сис-

тематичні зміни, що вносяться до нормативно-правових актів; повна відсутність спеціально підготовлених фахівців, здатних здійснювати кваліфікований правовий моніторинг, тощо.

3. Правовий моніторинг розуміється у широкому та вузькому значенні. У широкому тоді, коли він пов'язується із правовими процесами, правотворчою та нормотворчою діяльністю, якістю усієї системи нормативно-правових актів, виникненням і дією права, механізмом реалізації правотворчої політики, практикою застосування Конституції України, чинних законів і підзаконних актів, безперервною оцінкою прогресу у виконанні і впровадженні міжнародних актів тощо. Правовий моніторинг інтерпретується у вузькому значенні, коли він зводиться тільки до стану й прогнозу розвитку законодавства.

Більш істинним, об'єктивним та сучасним є розуміння правового моніторингу у широкому значенні, але особливе місце має бути відведене забезпеченню якості та ефективності нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені, оскільки правотворчість, правореалізація, особливо правозастосування, правоохорона та правозахист, підвищення якості та ефективності правової системи регулюються та охороняються нормами права, що викладені у статтях, частинах статей, пунктах, підпунктах нормативно-правових актів. З цього погляду є виправданою розробка та прийняття Закону України «Про правовий моніторинг».

4. Правовий моніторинг – це вид правового контролю, який становить собою реалізацію сукупності засад, підходів, принципів та методів з метою отримання знань про якість та ефективність нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені, реалізацію їх у правових відносинах, удосконалення нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені, підвищення якості та ефективності правотворчості, правореалізації, особливо правозастосування, правоохорони та правозахисту, правової системи у цілому.

Зазначене визначення акумулює наступні ознаки правового моніторингу: є видом правового контролю; становить собою реалізацію сукупності засад, підходів, принципів та методів; його метою є отримання знань про якість та ефективність нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені; об'єктивує реалізацію нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені. у правових відносинах; сприяє удосконаленню нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені; забезпечує підвищення якості та ефектив-



ності правотворчості, правореалізації, особливо правозастосування, правоохорони та правозахисту, правової системи у цілому.

5. Правовий моніторинг посідає особливе місце у правотворчій діяльності, оскільки він: сприяє створенню ефективного та концептуального механізму правотворчої діяльності; дає змогу прогнозувати розвиток правотворчої діяльності; забезпечує можливість систематичного вдосконалення правотворчої діяльності; є підставою для планування концепції нормативно-правового акта; має бути основою у процесі розробки проекту нормативно-правового акта; забезпечує системність, послідовність та логічність тексту нормативно-правового акта; сприяє виявленню прогалин, колізій у самому тексті нормативно-правового акта та між різними нормативно-правовими актами ще на стадії їх створення; уже на стадії розробки уніфікує реквізити та термінологію у нормативно-правових актах тощо.

## **1.2. Принципи правового моніторингу у контексті сучасної конституційно-правової політики**

Досліджуючи принципи правового моніторингу у контексті вітчизняної конституційно-правової політики, передусім необхідно опрацювати базові понятійно-категоріальні ряди цієї проблеми, а саме розуміння: 1) принципів права; 2) конституційно-правової політики; 3) принципів правового моніторингу; 4) на цій основі інтерпретацію принципів правового моніторингу у контексті вітчизняної конституційно-правової політики.

Отже, вітчизняні юридичні джерела стверджують, що термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*», яке означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості. Термін «принцип» надзвичайно тісно пов'язаний із категоріями «закономірність» і «сутність». Однопорядковий характер цих понять дає підстави визначати правові принципи через закономірності розвитку суспільства (загальносоціальні принципи) і права (юридичні принципи), а також через сутність і основний зміст останнього<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Колодій А. М. Принципи права України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 1998. С. 16–17.

Відповідно «**принцип** (франц. *principe*, від лат. *principium* – начало, основа) – основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо). Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлюють їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Принципи є джерелом багатьох явищ або висновків, що відносяться до нього, як дія до причини (принцип реальний) або як наслідки до підстави (принцип ідеальний)<sup>1</sup>.

«Отже, **принципи права** – це найбільш загальні й стабільні засади права, які виступають як обов’язкові вимоги у нормотворчій діяльності та правореалізації. **Загальні принципи права** – це принципи, які поширюються на право в цілому, усі його галузі та інститути. Галузеві принципи визначають особливості певної галузі права та разом з предметом і методом виступають критерієм визнання галузі як самостійної в системі права. Міжгалузевими є принципи, що діють відразу в кількох галузях права»<sup>2</sup>.

Враховуючи вищевикладені визначення, є усі підстави стверджувати, що принципи права спрямовують і надають синхронності усьому механізмові правового регулювання суспільних відносин, досконаліше інших розкривають місце права у суспільному житті і його розвиткові. Саме принципи права є критерієм законності і правомірності дії громадян і посадових осіб, адміністративного апарату і органів юстиції і за відомих умов мають велике значення для зростання правосвідомості населення, його культури і освіти.

Утворюючи головний зміст права, юридичні принципи перебирають на себе усі його властивості і функції. Це означає, що: а) вони нормативно-регулятивні, всезагальні, обов’язкові, об’єктивно обумовлені, історичні та ідейно-політичні категорії; б) їх соціальною функцією є регулювання і охорона суспільних відносин; в) вони є самостійною юридичною категорією, тобто мають відокремлювальні

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 5: П. С. 2003. С. 110–111.

<sup>2</sup> Загальна теорія права: підручник / О.В. Петришин та ін.; за ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2020. С. 193–204.

ознаки від усіх інших. Так, від юридичних норм їх відокремлює їхня імперативність і безумовність, концентроване відображення у них найважливіших закономірностей суспільства. Принципи права вносять одноманітність у всю систему юридичних норм і забезпечують єдність правового регулювання суспільних відносин, цементують усі компоненти юридичної надбудови.

До найбільш суттєвих ознак принципів права треба віднести насамперед їх регулятивність. Нормативно-регулятивний характер принципів права вбачається у тому, що принципи, зафіксовані у праві, набувають значення загальних правил поведінки, які мають загальнообов'язковий, владний характер. При цьому такий характер стає притаманним як безпосередньо нормам-принципам, так і принципам, які виводяться з норм.

Під об'єктивною зумовленістю принципів права слід розуміти їх відповідність характеру суспільних відносин, економічним, політичним, ідеологічним процесам, що відбуваються у суспільстві. Інакше кажучи, принципи права – це такі правові явища, які безпосередньо пов'язують зміст права з його соціальними основами, тобто тими закономірностями суспільного життя, на яких ця правова система побудована і які воно закріплює.

Принципи права – ідеологічна категорія, а це означає, що вони, як і право загалом, є формою суспільної свідомості, яка здійснює ідейний, інформаційно-виховний вплив загального характеру, тобто виконує функцію загального закріплення суспільних відносин, що і дає змогу розглядати їх з позиції певних ідей, керівних основ. Так, визнання пріоритету загальнолюдських інтересів, безсумнівно, у найбільш загальному вигляді вплине на правову систему у цілому, механізм правового регулювання, його типи і методи.

Важливою ознакою принципів права є спосіб їх матеріалізації у праві. Загальновідомо, що розрізняють два способи вираження принципів права: безпосереднє формулювання їх в нормах права (текстуальне закріплення) і виведення принципів права зі змісту нормативно-правових актів (змістовне закріплення). Проблема формування громадянського суспільства і правової держави настійно вимагає, щоб загальноправові принципи текстуально виражались у Конституції України, міжгалузеві і галузеві, а також відповідні принципи структури права – в кодифікаційних та інкорпораційних актах, а принципи юридичного інституту – в актах, що стосуються цього інституту. Другим способом вираження

принципів права є їх змістовне закріплення, тобто виведення принципів із змісту норм права. Такі принципи більш абстрактні, за їх допомогою можна врегульовувати найбільш загальні суспільні відносини. Вони виражають переважно загальні напрями, тенденції правового регулювання. Проте ні в якому випадку не можна припинювати їх роль.

Наступною ознакою принципів права є те, що принципи усіх, у тому числі і правових, явищ – історичні. Це означає, що історичні умови розвитку суспільства і держави висувають відповідні принципи: вони такі, якими є епоха, люди і їх потреби, спосіб життя, суспільні відносини.

Таким чином, категорія «принципи права» повинна використовуватися в усіх випадках, коли йдеться про відправні ідеї і положення, що належать до юриспруденції. Термін «принципи» може лише уточнюватись і деталізуватись залежно від того, якою є сфера його існування і функціональна спрямованість. У цьому розумінні можна говорити про загальносоціальні та юридичні принципи. Останні слід диференціювати на принципи системи (загальноправові, міжгалузеві, галузеві, принципи інститутів) і принципи структури (публічного і приватного, охоронного і регулятивного, матеріального та процесуального, суб'єктивного й об'єктивного) права. Принципи правоутворення, правореалізації і правоохорони, а також системні і структурні принципи права слід об'єднувати у принципи правового регулювання. Отже, поняттям юридичного (правового) принципу охоплюються як загальносоціальні, так і специфічно юридичні основи.

Принципи є соціальними явищами як за джерелом виникнення, так і за змістом: їх виникнення зумовлюється потребами суспільного розвитку і у них відображаються закономірності суспільного життя. Все це у повну міру стосується і принципів права – специфічного прояву певної частини загальносоціальних принципів у правовій системі. Це тим більш важливо підкреслити, що загальносоціальна природа юридичних принципів не завжди дістає відповідне визнання при характеристиці останніх. Отже, з самого початку свого виникнення принципи права існують як модифіковані та пристосовані до правової сфери деякі загальносоціальні принципи, що перебувають у діалектичній єдності. Головними джерелами цих принципів є політика, економіка, мораль, ідеологія, соціальне життя.

Необхідно підкреслити особливу роль і місце у створенні принципів права моралі. Виділяючи відносно самостійне поле дії моральних

норм і принципів, не слід забувати про важливі їх властивості – універсальність, здатність проникати в найрізноманітніші сфери суспільних відносин, у тому числі і правову. Це зумовлюється тим, що моральні норми орієнтовані на такі категорії, як добро, честь, совість, гідність, справедливість тощо. Вони виступають критеріями оцінки поведінки людей в усіх сферах їх діяльності. Ця властивість моралі – здатність проникати у найрізноманітніші соціальні відносини, у тому числі економічні, політичні, правові, є визначальною. Звідси – загальний, тісний взаємозв'язок норм і принципів права з нормами і принципами моралі, що визначається приблизною єдністю сфер їх регулювання.

Важливим джерелом формування принципів права є політична сфера. Щоб переконатися в цьому, можна звернутися як до політичної практики, так і до політичної теорії, у тому числі й конституційно-правової політики. Остання стає наочною, коли вдається до аналізу історії політичних і правових учень.

Економічні фактори формування принципів права проглядаються насамперед через принцип приватної власності, який поступово стає найважливішою ідеєю права. Власність оголошується природним правом людини, джерелом його волі і рівності з іншими людьми. При цьому органічний зв'язок між юридичною формою і власністю проглядається протягом усієї історії їх існування.

Ідеологія також є витком принципів права, оскільки будь-які розумні дії людини переслідують певну мету, а ідеологія – це вербальна модель, що передбачає мету і, виходячи з цього, оцінку діянь людини, держави, інших соціальних суб'єктів з погляду загальносуспільних інтересів. Саме звідси беруть початок такі принципи: не вбий свого; піклуйся про дітей; поважай старших; об'єднуйся для захисту від ворогів і добування харчів під керівництвом вожака тощо. Пізніше, з розвитком розумових здібностей людини, появою мови, виникають різні види ідеології – мораль, релігія тощо. Саме релігія і проголосила принципи, які пізніше стали водночас і правовими: не вбий, не кради, не брешти, не заздри, не перелюбствуй, шануй батьків своїх, працюй та ін.

Отже можна стверджувати, що спочатку зміст принципів права намічається самим життям, спонтанно, у суспільних соціальних відносинах, що складаються у реальному житті і отримують пізніше регламентацію і захист з боку держави у комплексах суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників правовідносин. Виникнення принципів права як загальносоціальних є необхідною умовою наступ-

ного їх закріплення у вигляді юридичних принципів і норм, тому що свідчить про актуальність їх для суспільства і необхідність їх юридичного оформлення. При цьому головна роль у виявленні і конструюванні таких принципів належить не правотворчості, зокрема правоутворенню, а більш конкретно юридичній практиці, яка за своєю природою покликана оперативно реагувати на зміни, що відбуваються у сфері права.

Саме юридична практика в процесі правореалізаційної і правоохоронної діяльності першою зустрічається з вказаними проблемами. Водночас вона не може чекати, коли законодавець виявить і сформулює необхідні керівні положення. Саме життя примушує її відкривати істотні закономірності в суспільних відносинах і відображати отримані результати спочатку у вигляді індивідуальних вимог, що висуваються до поведінки учасників правовідносин, а у подальшому вони набувають загального характеру. Це дозволяє надати правовому регулюванню необхідну одноманітність, стабільність і ефективність, пов'язати правотворчість, правореалізацію і правоохорону. Важливе значення у цьому розумінні мають узагальнення судової і адміністративної практики, інші види юридичної діяльності. Саме так у надрах громадянського суспільства, в межах правоутворення, за допомогою юридичної практики зароджуються нові юридичні принципи, що еволюційно відмінюють дію застарілих, не актуальних принципів.

Принципи права здійснюють самостійний вплив на суспільні відносини. При цьому йдеться як про норми-принципи, так і про принципи-програми, принципи-завдання, що є навіть самостійними законодавчими актами. До таких з повною упевненістю можна віднести «Декларацію про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 р. № 55-ХІІ<sup>1</sup>, «Акт проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 р.<sup>2</sup>. Спрямовуючий вплив цих положень не викликає сумнівів. Проте ці принципи не містять у собі моделей прав і обов'язків, правовідносин, варіантів поведінки, а тому можна вести мову про програмуючу функцію цих принципів права.

Ураховуючи викладене, можна стверджувати, що «принципи права – такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші за-

<sup>1</sup> Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.

<sup>2</sup> Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 38. Ст. 502.

кономірності і підвалини цього типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначущістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу»<sup>12</sup>.

Розглядаючи питання про класифікацію принципів права, її критерії і види, слід зазначити, що, по-перше, загальноправові принципи права, що мають всезагальний характер, знаходять своє більш конкретне втілення у принципах кожної галузі. По-друге, основні принципи права отримують специфічну модифікацію у галузях права і у сферах правоутворення, правореалізації, правоохорони, правового моніторингу та інших сферах функціонування права. Тому у сфері правоутворення можна вести мову про відносно автономні принципи правотворчості, а серед них і законотворчості, у правореалізації – передусім про принципи правозастосування, у правоохороні – про принципи правосуддя, юридичної відповідальності, у правовому моніторингу – про принципи моніторингового процесу, моніторингової експертизи, прогнозування тощо. По-третє, саме основні принципи диференціюються на загальносоціальні і спеціально-юридичні (системні і структурні), а серед загальносоціальних досить чітко виділяються політичні, економічні, соціальні, ідеологічні, моральні основи права.

Важливо також підкреслити, що до загальноправових принципів права не слід відносити тільки ті положення, які прямо сформульовані у Конституції України. Слід подолати вузьконормативістське трактування права і визнати, що деякі загальноправові принципи можуть формуватися, удосконалюватися і діяти не будучи до певного часу чітко закріпленими у законодавстві. Вони можуть функціонувати у сфері судової практики і правових звичаїв (традицій), у сфері комплексів суб'єктивних прав і конкретних (особливо саморегуляційних) правовідносин, що складаються, тобто бути переважно загальносоціальними, загальноправовими принципами права. Звичайно, оптимальний варіант з погляду сучасної конституційно-правової політики вбачається у повному закріпленні головних джерел у конституційному за-

<sup>1</sup> Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02. Київ, 1998. С. 118–119.

<sup>2</sup> Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 633–637.

конодавстві, що надає їм стабільності й універсальності, але не можна забувати і про все викладене вище.

Принципи права мають розглядатися не тільки як основоположні ідеї, керівні засади права, а як відображення у праві головних зв'язків, що реально існують у правовій системі. Це підтверджується тим, що всі сформульовані на цей час принципи права (за винятком фіктивних) можна віднести до принципів-зв'язків, тобто у кожного правового принципу є принцип-відношення, на якому він базується. Так, галузеві принципи ґрунтуються на трьох групах правових зв'язків: по-перше, зв'язках, що існують у предметі галузі; по-друге, зв'язках, що існують у методі галузі; по-третє, зв'язках у механізмі галузевого правового регулювання, тобто між засобами правового впливу на предмет. Хоча при їх аналізі і виділенні всі ці зв'язки ніби зливаються. Можна стверджувати, що у праві необхідно виділяти принципи, які право містять як відображення об'єктивно існуючих зв'язків у правовому регулюванні суспільних відносин (принципи системи) і принципи, властиві структурній організації системи права. У цьому випадку йдеться вже про зв'язки між його найважливішими частинами: публічним і приватним, матеріальним і процесуальним правом, окремими галузями права тощо.

Можна стверджувати, що слід виділяти: 1) принципи правосвідомості; 2) принципи правоутворення; 3) принципи правотворчості, а серед них законотворчості і нормотворчості; 4) принципи системи права: а) загальноправові (основні); б) міжгалузеві; в) галузеві; г) принципи інститутів права; 5) принципи структури права: а) загальносоціального і юридичного; б) публічного і приватного; в) регулятивного і охоронного; г) матеріального і процесуального; д) об'єктивного і суб'єктивного; 6) принципи правореалізації, а серед них принципи правозастосування; 7) принципи правоохорони, серед них особливо принципи правосуддя і юридичної відповідальності; 8) принципи правового моніторингу, особливо принципи моніторингового процесу, моніторингової експертизи, прогнозування тощо. Принципи системи і структури права, що модифікуються у принципи правоутворення, правореалізації, правоохорони, правового моніторингу можна назвати принципами правового регулювання, визнаючи при цьому особливу роль загальноправових (основних) принципів.

Ми не випадково так детально охарактеризували можливі розуміння, ознаки, джерела формування, класифікацію, її критерії та види



принципів права, оскільки переконані, що усі зазначені правові явища визначають сутність, зміст, форми та інші риси і властивості принципів правового моніторингу.

Досліджуючи принципи правового моніторингу у контексті вітчизняної конституційно-правової політики, є сенс зазначити, що вітчизняна юридична доктрина стверджує, що «... правова політика – це специфічна міжгалузєва правова категорія, яка визначає ґрунтовані на загальних та специфічних закономірностях розвитку національної правової системи принципи, стратегічні напрями та шляхи створення і реалізації правових норм, спрямована на зміцнення режиму законності та безпеки, формування у громадян розвиненої правової культури, здатності використовувати правові засоби для задоволення своїх інтересів, захисту прав та свобод і одночасно є статичним елементом правової системи»<sup>1</sup>.

Науковці також наголошують, що «правову політику тому і називають правовою, що вона, по-перше, ґрунтується на праві і пов'язана правом; по-друге, здійснюється правовими методами; по-третє, охоплює переважно правову сферу діяльності; по-четверте, спирається, коли це необхідно, на примус; по-п'яте, є публічною, офіційною; по-шосте, характеризується нормативно-організаційними засадами»<sup>2</sup>.

Що ж стосується вітчизняної конституційно-правової політики, то варто передусім визнати, що вона, по-перше, тільки починає формуватися і, по-друге, розуміється дуже неоднозначно. Проте дуже часто стверджують, що конституційно-правова політика «... становить собою сукупність правових ідей стратегічного характеру щодо розвитку конституційного будівництва та удосконалення механізму конституційно-правового регулювання суспільних відносин, які продуковані органами державної влади та органами місцевого самоврядування за участю інститутів громадянського суспільства і втілені у правові акти концептуального характеру»<sup>3</sup>.

Приблизно аналогічно попередньо зазначеному визначенню також стверджують, що «... конституційно-правову політику слід розгляда-

---

<sup>1</sup> Железняк Н.А. Поняття державної правової політики та її загальна характеристика. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2003. Том 21. С. 11–12.

<sup>2</sup> Музика Л. А. Концепція цивільно-правової політики України: монографія. Київ: ПАЛІВОДА А.В., 2020. С. 31.

<sup>3</sup> Тернавська В.М. Конституційно-правова політика України та її суб'єкти. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 6. С. 77–80. URL: [http://lsej.org.ua/6\\_2019/17.pdf](http://lsej.org.ua/6_2019/17.pdf) (дата звернення: 15.07.2023).

ти як різновид загальнодержавної правової політики, що є сукупністю ідей стратегічного характеру, які вироблені органами державної влади та органами місцевого самоврядування за участю інститутів громадянського суспільства і втілені у конкретні програми, котрі передбачають удосконалення механізму конституційно-правового регулювання суспільних відносин»<sup>1</sup>.

О. Минькович-Слободяник наголошує, що «під конституційно-правовою політикою розуміють науково обґрунтовану, послідовну й систематичну діяльність державних і територіальних органів, а також громадських об'єднань щодо створення ефективного механізму конституційно-правового регулювання з оптимізації конституційного розвитку конкретної країни»<sup>2</sup>.

Узагальнення зазначених визначень правової політики та конституційно-правової політики дає змогу сформулювати висновок, що вони розглядають правовий моніторинг як один із важливих способів забезпечення розвитку конституційного будівництва та удосконалення механізму конституційно-правового регулювання суспільних відносин, оптимізації конституційного розвитку України.

Тому принципи правового моніторингу також тлумачаться неоднозначно, зазначається різна їх кількість та сутність, але найбільш часто до них відносять принципи дієвості, ефективності та доцільності<sup>3</sup>. Аналогічної думки дотримується також І. Онищук, який відносить принципи дієвості, ефективності та доцільності до принципів моніторингового оцінювання якості нормативно-правових актів<sup>4</sup>.

Ураховуючи, що принципи права, як було викладено вище, такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності і підвалини відповідного типу держави і права, є однопорядкови-

<sup>1</sup> Тернавська В. М. Категорія «конституційно-правова політика» (теоретико-правовий аналіз). Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2018. № 6. Том 1. С. 78.

<sup>2</sup> Минькович-Слободяник О. В. Види правової політики України. Часопис Київського університету права. 2012. № 2. С. 21–23. URL: [http://kul.kiev.ua/images/chasop/2012\\_2/21.pdf](http://kul.kiev.ua/images/chasop/2012_2/21.pdf) (дата звернення: 15.07.2023).

<sup>3</sup> Mader L. Evaluation of legislation – contribution to the quality of legislation / L. Mader // Evaluation of legislation and efficiency of the legislative procedure. Collection of materials of the international workshop, 16–17 December 2002, Ryazan. Scientific editor – G. P. Ivliev, Head of the Legal Department, Staff of the State Duma of the Russian Federation. M.: The State Duma Publishers. 2003. 152 с. URL: [www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/](http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/) (дата звернення: 15.07.2023).

<sup>4</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ – Дрогобич: Коло, 2017. С. 107.

## 1.2. Принципи правового моніторингу у контексті сучасної...

ми із сутністю права і утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначущістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу. Правовий моніторинг, як було доведено у підрозділі 1.1, – це вид правового контролю, який становить собою реалізацію сукупності засад, підходів, принципів та методів з метою отримання знань про якість та ефективність нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені, реалізацію їх у правових відносинах, удосконалення нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені, підвищення якості та ефективності правотворчості, правореалізації, особливо правозастосування, правоохорони та правозахисту, правової системи у цілому. Тобто його найбільш загальною метою є отримання знань про якість та ефективність нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені, отже можна цілком впевнено стверджувати, що принципи правового моніторингу у контексті вітчизняної конституційно-правової політики – це такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності і підвалини правового моніторингу, утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначущістю, забезпечують реалізацію сукупності засад, підходів, принципів та методів з метою отримання знань про якість та ефективність нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені, їх реалізацію та удосконалення, підвищення якості та ефективності правотворчості, правореалізації, особливо правозастосування, правоохорони та правозахисту, правової системи у цілому.

З великою часткою ймовірності можна стверджувати, що принципи правового моніторингу можна називати і розглядати як принципи правового моніторингу нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені. До їх переліку, насамперед, слід віднести принципи:

1) дієвості. Враховуючи, що дійовий «здатний активно діяти; здатний робити вплив на що-небудь»<sup>1</sup>, то під цим принципом розуміють реальність, фактичність та результативність урегулювання та охорони нормативно-правовими актами та нормами права, що у них викладені, суспільних відносин;

2) ефективності з урахуванням того, що «... ефективність законодавства визначається як співвідношення між фактичним резуль татом

<sup>1</sup> Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980): в 11 томах. Том 2. Київ, 1971. С. 302.

дії закону і тими соціальними цілями, для досягнення яких він був прийнятий»<sup>1</sup>. Цей принцип означає, що мета і завдання, які висувалися до нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, вважаються досягнутими за обов'язкової умови, що очікуваний правовий ефект, засвідчений проведеним правовим моніторингом, є значно вищим, ніж затрати на розробку, прийняття, введення в дію, забезпечення нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені;

3) доцільності. Полягає у відповідності нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, конкретним суспільним відносинам з урахуванням їх просторового та темпорального існування і розвитку, врахування характерних особливостей суспільних відносин, правових статусів суб'єктів, що потрапляють під дію нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені. Це можна стверджувати, враховуючи, що «**доцільність** (*від* лат. *finalis* – завершальний, цільовий) – відповідність явища, процесу певній цілі. Розрізняють доцільність природну; доцільність людського світу; як свідому цілепокладальну діяльність людини; особливий методологічний принцип. Генетично поняття «доцільність» тісно пов'язане з цілепокладанням як сутнісною характеристикою людської діяльності»<sup>2</sup>;

4) послідовності. Загалом «**послідовність**, -ності, жін. 1. Певна черговість подій, явищ, етапів роботи тощо, порядок розташування чогось. Лад, систематичність у чомусь. 2. Логічна обґрунтованість учення, світогляду, теорії тощо, відсутність у них суперечливих тверджень, положень і т. ін.»<sup>3</sup>. Базуючись на цьому, є усі підстави стверджувати, що реалізація нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, завжди повинна бути безперервною, тобто включати усі стадії його дії, а саме інформування про його положення, їх засвоєння, прийняття рішення про організацію реалізації, безпосередню реалізацію, контроль, оцінку ефективності, планування заходів щодо удосконалення;

<sup>1</sup> Бірченко Ю. І. Деякі критерії оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2004. Том 26. С. 10. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/139f1bef-48b6-4825-922f-87dfdb4c9487/content> (дата звернення: 15.07.2023).

<sup>2</sup> Філософський енциклопедичний словник. URL: <http://slovopectia.org.ua/104/53396/1083430.html> (дата звернення: 15.07.2023).

<sup>3</sup> Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980): в 11 томах. Том 7. Київ, 1976. С. 340.

5) комплексності. «**Комплексність** – системність, взаємопов’язаність, повнота аналізу подій, явищ, а також планування, прогнозування, управління суб’єктами та об’єктом...»<sup>1</sup>. Тому можна стверджувати, що якісна та ефективна реалізація нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, можлива тільки за умови його забезпеченості комплексом матеріальних, юридичних, організаційних, фінансових, інституційних та інших заходів. Ігнорування якогось заходу не дозволить використати весь потенціал нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені;

6) системності. «**Системність** (з’єднання, утворення): 1) термін (поняття), що розкриває визначальну (основоположну) властивість світу, в якому живуть люди, і переконує, що навколишній світ (матеріальний і духовний) становить собою не ізольовані одне від одного явища і процеси, а сукупність взаємопов’язаних і взаємодіючих складових на всіх етапах і рівнях їх розвитку як системних, цілісних утворень; 2) основоположний принцип наукового пізнання і соціальної практики, сутність якого виявляється у застосуванні системного (комплексного) підходу в дослідженні складних об’єктів (систем) і орієнтує дослідження на розкриття їх цілісності та виявлення всіх типів зв’язків у ньому, зведення їх у єдину систему знань. Основними ознаками системи є: а) наявність елементів, які її складають; б) наявність підсистем як результат взаємодії елементів; в) наявність компонентів як результат взаємодії підсистем; г) наявність зв’язків між підсистемами та компонентами; г) наявність певного рівня цілісності, ознакою якої є те, що система завдяки взаємодії компонентів одержує інтегрований результат; д) зв’язок з іншими системами зовнішнього середовища»<sup>2</sup>. Відтак, цей принцип передбачає, що для забезпечення якості та ефективності нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, необхідно враховувати вимоги норм інших нормативно-правових актів, що регулюють та охороняють однорідні або схожі суспільні відносини, а звідси слід погоджувати заходи щодо їх виконання. Ізольована реалізація одного нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, шкодить якості та ефективності правового регулювання загалом;

<sup>1</sup> Економічна енциклопедія. URL: <http://slovopedia.org.ua/38/53402/380726.html> (дата звернення: 15.07.2023).

<sup>2</sup> Міністерство освіти і науки України. Науково-дослідний інститут українознавства. Системність. URL: <http://ndiu.org.ua/index.php/component/content/article/102-2009-08-31-13-55-49/1720-2012-05-14-10-13-07> (дата звернення: 15.07.2023).

7) загальності. «**Загальний**, а, е. 1. Який стосується, торкається всіх, усього, поширюється на всіх, на все в цілому. Який охоплює все, всіх. 2. Призначений для спільного користування кількома, багатьма. 3. В якому беруть участь усі присутні. 4. У повному обсязі, у повній кількості, в цілому; весь. 5. Який містить лише головне, суттєве, без подробиць; основний. Який стосується основ чого-небудь, охоплює всі основні сторони чогось»<sup>1</sup>. З огляду на це можна стверджувати, що у реалізації нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, повинні брати участь усі суб'єкти, що передбачені його нормами, а саме державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства та установи, об'єднання громадян, окремі громадяни, засоби масової інформації тощо.

Принципи правового моніторингу як самостійного, відносно відокремленого юридичного явища необхідно відрізнити від методологічних принципів його пізнання, визнаючи при цьому їх діалектичний взаємозв'язок. До методологічних принципів пізнання правового моніторингу здебільшого відносять наступні керівні ідеї:

1) історизму. Вимагає розгляду правового моніторингу у розвитку та історичному взаємозв'язку, дає змогу осягнути генезу правового моніторингу, його внутрішній взаємозв'язок в історичній парадигмі, розглядати правовий моніторинг минулого і сучасності у динаміці: від моменту виникнення до сьогодення і на перспективу, отримати відповіді на питання щодо удосконалення правового моніторингу з урахуванням національного та зарубіжного досвіду, опираючись на сучасну правову дійсність;

2) усебічності. У загальному розумінні цей принцип передбачає дослідження різних аспектів правового моніторингу, їх взаємозв'язків та взаємодії як між собою, так і з іншими, близькими до них соціальними явищами. Принцип усебічності має вагоме значення з огляду на те, що він передбачає комплексність у процесі дослідження правового моніторингу та усіх його елементів;

3) об'єктивності. Означає істинне відображення правової моніторингової дійсності у науковому пізнанні, відтворення її такою, якою вона існує реально. Він є основою всебічного врахування факторів, які породжують правовий моніторинг, умов, за яких він розвивається, адекватності дослідницьких підходів і засобів, які дають можливість

<sup>1</sup> Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980): в 11 томах. Том 3. Київ, 1972. С. 67.

одержати істинні знання про правовий моніторинг, передбачають виключення суб'єктивізму, однобічності й упередженості в його підборі та оцінці;

4) плюралізму. Забезпечує багатоаспектність у дослідженні правового моніторингу, адже якщо юридична наука зосереджується тільки на одних рисах, властивостях та характеристиках якогось явища, у тому числі і правового моніторингу, і нехтує іншими як несуттєвими, побічними, другорядними вона неминуче приречена на недосконалість. При цьому важливо наголосити, що утверджуючи можливість використання різних підходів, методів і засобів, плюралізм не гарантує встановлення істини, а тільки встановлює свободу її пошуку. Тому істинним є висновок, що саме завдяки принципу плюралізму видається можливим дослідити різноманітну сукупність підходів до визначення, ознак та інших характеристик правового моніторингу;

5) системності, про який уже йшлося, коли характеризувався принцип системності правового моніторингу. Однак принцип системності як методологічний принцип пізнання правового моніторингу означає, що він має розумітися як цілісне утворення, що становить собою організований, упорядкований комплекс елементів, змістовно, структурно та сутнісно пов'язаних між собою. Застосування принципу системності дає змогу дослідити не лише якісні характеристики правового моніторингу, а й правові зв'язки між ними, які зрештою і формуються із сукупності певних елементів у систему;

6) детермінізму, зміст якого полягає у з'ясуванні причинової як сукупності обставин, які передують у часі виникненню правового моніторингу. Тобто має місце зв'язок явищ і процесів, коли одне явище, процес (причина, наприклад, розвиток держави та права, демократія, народовладдя і не тільки) за певних умов породжує, виробляє правовий моніторинг, моніторинговий процес (наслідок);

7) науковості. Означає необхідність отримання об'єктивного наукового знання про правовий моніторинг, а тому він має використовуватися у процесі підготовки усього наукового дослідження за зазначеною темою, особливо осмислення поняття та ознак, джерел, детермінантів, видів, функцій, принципів, об'єктів та суб'єктів, методології та процесу здійснення правового моніторингу.

Узагальнюючи усе стосовно принципів правового моніторингу у контексті вітчизняної конституційно-правової політики, є всі підстави сформулювати наступні висновки:

1. Принципи права – це такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності і підвалини типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права й утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначущістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу.

2. Слід виділяти: 1) принципи правосвідомості; 2) принципи правоутворення; 3) принципи правотворчості, а серед них законотворчості і нормотворчості; 4) принципи системи права: а) загальноправові (основні); б) міжгалузеві; в) галузеві; г) принципи інститутів права; 5) принципи структури права: а) загальносоціального і юридичного; б) публічного і приватного; в) регулятивного і охоронного; г) матеріального і процесуального; д) об'єктивного і суб'єктивного; 6) принципи правореалізації, а серед них принципи правозастосування; 7) принципи правоохорони, особливо принципи правосуддя і юридичної відповідальності; 8) принципи правового моніторингу, особливо принципи моніторингового процесу, моніторингової експертизи, прогнозування тощо. Принципи системи і структури права, що модифікуються у принципах правоутворення, правореалізації, правоохорони, правового моніторингу, можна назвати принципами правового регулювання, визнаючи при цьому особливу роль загальноправових (основних) принципів.

3. Узагальнення визначень правової політики та конституційно-правової політики дає змогу сформулювати висновок, що вони розглядають правовий моніторинг як один із важливих способів забезпечення розвитку конституційного будівництва та удосконалення механізму конституційно-правового регулювання суспільних відносин, оптимізації конституційного розвитку України.

4. Принципи правового моніторингу у контексті вітчизняної конституційно-правової політики – це такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності і підвалини правового моніторингу, утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначущістю, забезпечують реалізацію сукупності засад, підходів, принципів та методів з метою отримання знань про якість та ефективність нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені, їх реалізацію та удосконалення, підвищення якості та ефективності правотворчості, правореалізації, особливо правозастосування, правоохорони та правозахисту, правової системи у цілому.



5. Принципи правового моніторингу можна розглядати як принципи правового моніторингу нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені. До їх переліку, насамперед, слід віднести принципи: 1) дієвості; 2) ефективності; 3) доцільності; 4) послідовності; 5) комплексності; 6) системності; 7) загальності.

6. Принципи правового моніторингу як самостійного, відносно відокремленого юридичного явища необхідно відрізнити від методологічних принципів його пізнання, визнаючи при цьому їх діалектичний взаємозв'язок. До методологічних принципів пізнання правового моніторингу здебільшого відносять наступні керівні ідеї: 1) історизму; 2) усебічності; 3) об'єктивності; 4) плюралізму; 5) системності; 6) детермінізму; 7) науковості.

## 1.3. Види правового моніторингу та його функції

Незважаючи на активізацію процесів дослідження проблем правового моніторингу протягом останніх років, варто зазначити, що єдиного бачення теоретичних основ цього питання в науці не вироблено. Окремим питанням здійснення правового моніторингу в Україні, визначення видів та функцій правового моніторингу приділялася увага у працях українських науковців.

Ю. Градовою<sup>1</sup> досліджено питання стосовно організації та проведення правового моніторингу в Україні на законодавчому рівні, запропоновано закріпити в законі основні положення моніторингу законодавства та правозастосовної практики: поняття, мету, завдання, види, суб'єктно-об'єктний склад, стадії проведення.

Н. Нижник та О. Музою<sup>2</sup> запропоновано новий вид правового моніторингу у теорії законотворчості – секторальний правовий моніторинг, наведено авторське бачення теоретичної конструкції секторального правового моніторингу, дійшли висновку, що упровадження такого нового виду правового моніторингу дасть змогу відійти від усталених поглядів у теорії права на галузі права (прив'язуючись

<sup>1</sup> Градова Ю. В. Щодо необхідності розробки та прийняття Закону України «Про правовий моніторинг». *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «ПРАВО». Випуск 24. 2017. С. 46–48.

<sup>2</sup> Нижник Н., Муза О. Секторальний правовий моніторинг у теорії законотворчості: постановка питання. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 1 (80). С. 45–52.

лише до предмета та методу правового регулювання), а також подолати існуючу проблему підміни предметів регулювання суміжних між собою суспільних відносин та врахувати тенденції стосовно поєднання імперативних і диспозитивних елементів правового регулювання.

О. Макеєвою<sup>1</sup> досліджено теоретико-правові аспекти інформаційної функції правового моніторингу, зазначено, що правовий моніторинг розглядається як система інформаційних спостережень, що дає змогу аналізувати й оцінювати: результати законопроектної діяльності (правотворчий процес); якість нормативних правових актів, прийнятих правотворчим органом відповідно до наданої йому правотворчої компетенції; ефективність практичної дії нормативно-правових актів, їх реалізації (правозастосовний процес).

А. Колодій та В. Тернавська<sup>2</sup> аналізують сучасні наукові підходи до розуміння сутності правового моніторингу, його змісту, методів здійснення, суб'єктів та об'єктів реалізації, нормативних, організаційних, інстанційних, координаційних та інших засад тощо.

Серед зарубіжних учених, які досліджували особливості правового моніторингу, можна виділити праці: «Monitoring Legal Compliance: The Growth of Compliance Committees» (Melendy Sara, Huefner Ronald J., 2011)<sup>3</sup>; «Requirements for Business Process Legal Compliance Monitoring» (Oleg Svatos, 2017)<sup>4</sup>; «The modern law-making process: Structure and main problems» (Rumyantsev M. B., Turanin V. Y., Sumenkov S. Y., Smirnova M. G., Ganaeva E. E., 2021)<sup>5</sup>; «Monitoring compliance with E-contracts and norms» (Modgil S., Oren N., Faci N., Meneguzzi F., Miles S., Luck M. 2015)<sup>6</sup>; «Monitoring norms: A multi-disciplinary perspective» (Dastani M., Torroni P. Yorke-Smith N., 2018)<sup>7</sup>;

<sup>1</sup> Макеєва О. М. Інформаційна функція правового моніторингу. *Альманах права*. 2019. Випуск 10. С. 176–180.

<sup>2</sup> Колодій А. М., Тернавська В. М. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. *Нове українське право*. 2023. Вип. 1. С. 95–104.

<sup>3</sup> Melendy S., Huefner Ronald J. 2011. Monitoring Legal Compliance: The Growth of Compliance Committees. *Accounting perspectives*. Volume 10, Issue 4. P. 241–263.

<sup>4</sup> Oleg Svatos. Requirements for Business Process Legal Compliance Monitoring. *Journal of systems integration*. 2017. Volume 8. Issue 2.

<sup>5</sup> Rumyantsev, M. B., Turanin, V. Y., Sumenkov, S. Y., Smirnova, M. G., & Ganaeva, E. E. The modern law-making process: Structure and main problems. *Cuestiones Políticas*. 2021. № 39(69). P. 605–614.

<sup>6</sup> Modgil, S., Oren, N., Faci, N., Meneguzzi, F., Miles, S., & Luck, M. Monitoring compliance with E-contracts and norms. *Artificial Intelligence and Law*. 2015. № 23(2). P. 161–196.

<sup>7</sup> Dastani, M., Torroni, P., & Yorke-Smith, N. Monitoring norms: A multi-disciplinary perspective. *Knowledge Engineering Review*. 2018. P. 33.

«Rules and Monitoring Systems – Complementary or Conflicting Logics?: A Response to Fleur Johns» (Grégoire Mallard)<sup>1</sup> та інші.

Не зменшуючи вагомості наукових напрацювань учених, зауважимо, що окремі питання здійснення правового моніторингу в умовах реформування українського законодавства та гармонізації з нормами ЄС, в нашій державі залишаються недостатньо дослідженими, що зумовлює необхідність закріплення на законодавчому рівні інституту правового моніторингу.

Слушною є констатація А. Гриняка<sup>2</sup> про те, що «присвячені правовому моніторингу у проєкті Закону «Про правотворчу діяльність» статті 61–65 свідчать про формалізацію інституту правового моніторингу, його структури та змісту на загальнодержавному рівні. Аналізований законопроект встановлює загальні принципи та універсальні методологічні основи здійснення правового моніторингу, що можуть бути застосовні як до сфери правотворчості, так і до сфери правозастосування, основою яких є принцип верховенства Конституції України».

Закріплення на законодавчому рівні інституту правового моніторингу дає змогу сформувати правові підвалини для систематичної, комплексної роботи суб'єктів правотворчої діяльності, спрямованої на спостереження, аналіз та оцінку законодавства під час його реалізації з метою вдосконалення та прогнозування розвитку. Закріплення інституту правового моніторингу спрямовано як на удосконалення правової системи загалом, так і її складових. Зібрані в результаті його проведення відомості дадуть змогу формувати і проводити обґрунтовану, ефективну і цілеспрямовану цивільно-правову, кримінально-правову тощо політику на національному рівні, розуміння якої розкривається насамперед через належний аналіз правозастосовної діяльності<sup>3</sup>.

Варто зазначити, що правовий моніторинг, маючи свою структуру, складається із об'єкта, суб'єктів, стадій, що залежать певним чином від його різновиду. Так, моніторинг проєкту нормативно-правового

<sup>1</sup> Mallard, G. (2017). Rules and monitoring systems – complementary or conflicting logics?: A response to fleur johns. *AJIL Unbound*. 2017. № 111. P. 187–192.

<sup>2</sup> Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 218.

<sup>3</sup> Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 220–221.

акта розпочинається із з'ясування суспільної необхідності розробки такого нормативно-правового акта, а моніторинг чинного законодавчого акта – із практики його реалізації чи застосування. При цьому усі види правового моніторингу взаємопов'язані.

Зауважимо, що в юридичній літературі не існує єдиного погляду щодо визначення видів правового моніторингу.

У вітчизняній правовій науці відзначають моніторинг правового простору, правового поля, правозастосовної практики, законодавства, законів, нормативно-правових актів тощо. У цій системі найбільше виділяється моніторинг правового простору як цілеспрямована діяльність державних органів з аналізу якісного стану нормативно-правових актів, правозастосовної практики та за його результатами здійснення державних заходів щодо вдосконалення правового регулювання суспільних відносин. При цьому на перший план виходять функції держави щодо постійного спостереження за станом правового простору на всій території і його оцінки<sup>1</sup>.

У сфері правового регулювання суспільних відносин І. Онищук<sup>2</sup> відзначає моніторинг: суспільних відносин; правового поля; правового простору; правозастосовної практики; реалізації права законодавчої ініціативи; формалізованої правотворчості; муніципальної правотворчості; корпоративний моніторинг; моніторинг договірних зобов'язань держав-членів РС; моніторинг виконання рішень Європейського суду з прав людини тощо.

*Моніторинг нормативно-правових актів* – здійснювана на постійній основі діяльність суб'єктів моніторингу правового простору з метою збору, аналізу та узагальнення інформації про стан нормативно-правових актів<sup>3</sup>.

Моніторинг правового простору – пошук та аналіз інформації, необхідної для забезпечення оптимального стану правового простору. До того ж моніторинг правового простору не охоплює дослідження усієї сукупності проблем законності, правопорядку, правової свідомості, правової культури, юридичного персоналу, суб'єктів право-

<sup>1</sup> Васильчук Л. Б. Правова ідеологія та правовий моніторинг як фактори забезпечення єдиного конституційно-правового простору. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2019. Випуск 58. Том 1. С. 75.

<sup>2</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ, Дрогобич: Коло, 2017. С. 114.

<sup>3</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ, Дрогобич: Коло, 2017. С. 114–115.

творчості, юридичної професії, юридичної освіти, юридичної науки тощо.

Моніторинг правового поля – здійснювана на постійній основі діяльність суб'єктів моніторингу правового простору з метою вивчення й оцінювання заповнення правового поля, випереджувального правового регулювання, виявлення наявності правових прогалин і колізій. Це, безперечно, діяльність з метою розробки пропозицій щодо перспективного планування правового регулювання суспільних відносин і усунення прогалин у законодавстві<sup>1</sup>.

Моніторинг правозастосовної практики – здійснювана на постійній основі діяльність суб'єктів моніторингу правового простору, пов'язана зі збором і аналізом інформації щодо органів державної влади та місцевого самоврядування з метою з'ясування відповідності правозастосовної діяльності та правозастосовних актів.

Моніторинг реалізації права законодавчої ініціативи – діяльність суб'єктів моніторингу правового простору з метою аналізу й узагальнення інформації про активність суб'єктів права законодавчої ініціативи, про концепції проєктів законів, терміни їх розгляду<sup>2</sup>.

І. Онищук<sup>3</sup> зазначає, що «при виділенні зазначених видів моніторингу був відсутній єдиний критерій класифікації. Моніторинг нормативно-правових актів, правозастосовної практики й реалізації права законодавчої ініціативи, очевидно, диференційований за об'єктом моніторингової діяльності. Моніторинг правового простору, моніторинг у сфері правового регулювання суспільних відносин і моніторинг правового поля фактично спрямовані на той самий результат – розмежування ступеня ефективності регулювання суспільних відносин НПА та пошук шляхів їх удосконалення».

Щодо *моніторингу муніципальної правотворчості* І. Онищук<sup>4</sup> підтверджує необхідність моніторингу правотворчості органів місцевого самоврядування, оскільки «органи місцевого самоврядування можуть створювати свої моніторингові інформаційні інструменти, публікуючи на сайтах прийняті акти, супроводжуючи їх коротким викладом змісту».

---

<sup>1</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ, Дрогобич: Коло, 2017. С. 116.

<sup>2</sup> Там само. С. 117.

<sup>3</sup> Там само. С. 117.

<sup>4</sup> Там само. С. 118.

Наголошуючи на потребі урегулювання моніторингу законодавства та правозастосовної практики шляхом прийняття Закону України «Про правовий моніторинг», Ю. Градова<sup>1</sup> пропонує відобразити в зазначеному нормативному правовому акті статтю 4 у редакції «Стаття 4. Види правового моніторингу». Учена пропонує виокремлення правового моніторингу за тривалістю проведення на оперативний, плановий, поточний, тимчасовий та вибіркового моніторинг.

Оперативний – моніторинг нормативного правового акту, що проводиться суб'єктом правового моніторингу протягом першого року дії конкретного нормативного правового акту.

Плановий – моніторинг правозастосовної практики, що проводиться суб'єктом правового моніторингу щодо конкретного об'єкта правового моніторингу відповідно до плану роботи на відповідний період.

Поточний – моніторинг нормативного правового акту, що безперервно проводиться суб'єктом правового моніторингу з питань, які належать до його відання.

Тимчасовий – моніторинг нормативного правового акту, що проводиться суб'єктом правового моніторингу у межах певного проміжку часу.

Вибірковий – моніторинг нормативного правового акту, що проводиться суб'єктом правового моніторингу стосовно окремого нормативного правового акту або окремої його частини, статті<sup>2</sup>.

У монографічному дослідженні «Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики» І. Онишук<sup>3</sup> правовий моніторинг поділяє на загальний (аналіз інформації про застосування законодавства в цілому); галузевий (аналіз інформації про практику застосування НПА у певній сфері правового регулювання); точковий (оцінювання дії конкретного нормативно-правового акта чи певних його норм); перспективний (попередній аналіз норм права з метою визначення їхніх можливих значень у майбутньому, оцінювання очікуваного результату); ретроспективний (контроль за реалізацією норм права, об'єктивне оцінювання результативності норм права); опера-

<sup>1</sup> Градова Ю. В. Щодо необхідності розробки та прийняття Закону України «Про правовий моніторинг». *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. Випуск 24. 2017. С. 47.

<sup>2</sup> Там само

<sup>3</sup> Онишук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ, Дрогобич: Коло, 2017. С. 420.

тивний (використовується для виявлення недоліків норм права, визначення їх впливу на правове регулювання та усунення небажаних наслідків).

Крім того, залежно від етапу правового регулювання правовий моніторинг поділяється на передпроектний і на моніторинг правозастосування. Передпроектний моніторинг здійснюється перед підготовкою проєктів нормативно-правових актів, на стадії встановлення потреб у правовому регулюванні. Він націлений на дослідження суспільних відносин, які підлягають правовому регулюванню, інвентаризацію їх правової регламентації. Моніторинг правозастосування призначений для оцінки ефективності дії вже прийнятих нормативно-правових актів, для визначення ступеня втілення державної волі, вираженої в правових встановленнях, у практичну діяльність учасників суспільних відносин<sup>1</sup>.

Т. Анцупова<sup>2</sup> визначає види правового моніторингу, які виокремлюються із доктринальних та нормативних джерел:

1) за напрямками: суспільних відносин; нормативно-правових актів; правового простору; правового поля; реалізації права законодавчої ініціативи; правотворчості; правореалізаційної та правозастосовної практики; муніципальної правотворчості; корпоративний; адміністративно-юстиційний, договірних зобов'язань держав-членів Ради Європи; виконання рішень Європейського суду з прав людини. Беззаперечно, що зазначений перелік правового моніторингу за напрямками є неповним і його можна істотно доповнити;

2) залежно від стадії правового регулювання: а) передпроектний (має місце перед підготовкою проєкту нормативно-правового акта); б) правореалізаційний (здійснюється у процесі фактичного втілення нормативно-правового акта);

3) за об'єктами: а) загальний (охоплює реалізацію усієї системи нормативно-правових актів); б) галузевий (стосується нормативно-правових актів у певній галузі права та законодавства); в) точковий (з'ясовується якість та ефективність реалізації конкретного нормативно-правового акта, його певної частини або частин, окремих норм права);

---

<sup>1</sup> Онищук І.І. Концепція правового моніторингу в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 144.

<sup>2</sup> Анцупова Т. Поняття та сутність міжнародно-правового моніторингу у контексті права Ради Європи. *Юридичний вісник*. 2013. № 2. С. 161–165.

4) за критерієм тривалості: а) постійний (безперервний); б) тимчасовий (із визначенням часу проведення); в) оперативний (реалізується у разі виявленої необхідності);

5) залежно від суб'єктів здійснення: а) національно-правовий (здійснюється національними суб'єктами); б) міжнародно-правовий (здійснюється міжнародними суб'єктами, наприклад, Управлінням Верховного комісара ООН з питань біженців).

Ю. Градова<sup>1</sup> вважає, що провідну роль серед видів правового моніторингу на сьогодні відіграє *моніторинг законодавства* як систематична, комплексна діяльність органів публічної влади та громадських формувань, спрямована на спостереження, аналіз та оцінку системи законодавства з метою підвищення її ефективності та прогнозування її подальшого розвитку. Моніторинг законодавства має супроводжувати правовий акт від стадії зародження ідеї регулювання суспільних відносин до ухвалення і реалізації відповідного рішення. Він дозволяє структурувати масив прийнятого законодавства, класифікувавши його за галузями законодавства, тим самим створити єдину стабільну та гармонійну систему законодавства.

Н. Нижник та О. Муза<sup>2</sup> також зазначають, що моніторинг законодавства може здійснюватись на етапі законотворення, тобто під час проходження законодавчими актами стадій законодавчого процесу та відповідної роботи з ними у комітетах Верховної Ради України. На думку зазначених учених, відповідний моніторинг повинен здійснюватися з метою:

- обґрунтування необхідності у прийнятті нового законопроекту або внесення змін до чинних законодавчих актів;
- аналізу тексту законопроекту щодо дотримання основних вимог юридичної техніки;
- встановлення наявності правових колізій законопроекту з чинними нормативно-правовими актами та відповідними проектами законодавчих актів, які були прийняті за основу, відправлені на друге повторне читання або повернуті Верховній Раді України з пропозиціями Президента України;

<sup>1</sup> Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2012. 204 с.

<sup>2</sup> Нижник Н., Муза О. Секторальний правовий моніторинг у теорії законотворчості: постановка питання. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 1 (80). С. 46.



### 1.3. Види правового моніторингу та його функції

---

- перевірки фінансового обґрунтування прийняття законопроєкту;
- прогнозування очікуваних результатів у разі прийняття проєктів законодавчих актів<sup>1</sup>.

Крім того, науковці<sup>2</sup> виділяють *моніторинг чинних законодавчих актів*, відповідні засади здійснення якого охоплюються загальними положеннями про правовий моніторинг. Такий вид моніторингу законодавства здійснюється після набрання чинності законодавчими актами; входить до повноважень вищих органів державної влади та його результати є важливими під час підготовки нових проєктів законодавчих актів.

За строками здійснення Н. Нижник та О. Музою<sup>3</sup> пропонується визначити такі види моніторингу законодавства:

- попередній (наприклад, до прийняття проєктів законодавчих актів, що, у свою чергу, залежить від строків розгляду відповідних проєктів у комітетах Верховної Ради України, але не пізніше винесення питання на розгляд у сесійній залі Верховної Ради України);
- оперативний (наприклад, у перший рік дії законодавчого акта або в інші строки, які обумовлюються сферою дії відповідного закону);
- поточний, який, у свою чергу, може поділятися на: а) обов'язковий (здійснюється протягом дії відповідного законодавчого акта після набрання ним чинності, за винятком тих, які обмежені у дії темпорально); б) факультативний (за планами роботи відповідних суб'єктів, які проводять науково-експертну діяльність із моніторингу законодавства або на яких покладено підготовку основних напрямів державної та правової політики, у зв'язку з чим виникає потреба у проведенні разового моніторингу законодавства з окремо взятих питань);
- наступний (як правило, за відповідний проміжок часу або після припинення чинності, а також залежно від виконання відповідних державних цільових програм, концепцій та інших документів програмного характеру, на виконання яких при-

---

<sup>1</sup> Нижник Н., Муза О. Секторальний правовий моніторинг у теорії законотворчості: постановка питання. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 1 (80). С. 46.

<sup>2</sup> Там само. С. 47.

<sup>3</sup> Там само

йнято відповідні законодавчі акти, а також якщо необхідність у проведенні такого моніторингу виникає у зв'язку із погіршенням стану правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин).

За характером зв'язків між суб'єктами моніторингу законодавства:

- внутрішній (здійснюється структурними підрозділами Апарату Верховної Ради України для внутрішнього моніторингу за якістю законодавчих актів на етапі законотворчого процесу та їх ефективного застосування на практиці);
- зовнішній (здійснюється структурними підрозділами Апарату Верховної Ради України для співпраці з органами державної влади та місцевого самоврядування, вищими посадовими особами держави з метою оголошення стану законодавчої діяльності Верховної Ради України, проведення консультацій із удосконалення законодавства України; такий вид правового моніторингу проводиться також іншими суб'єктами – вищими органами державної влади, центральними органами виконавчої влади, громадськими об'єднаннями з метою виконання покладених на них завдань та функцій)<sup>1</sup>.

За об'єктом розрізняють такі види моніторингу:

- відокремлений (проводиться щодо одного акта або у межах одного об'єкта правового регулювання);
- комплексний (об'єднує кілька актів або об'єктів правового регулювання);
- тематичний (об'єднує кілька актів або об'єктів правового регулювання за одним тематичним напрямом);
- галузевий (проводиться у межах галузі права чи групи споріднених суспільних відносин, якими охоплюється регулювання схожих за змістом об'єктів правового регулювання).

Моніторинг законодавства, на думку науковців<sup>2</sup>, слід розглядати за сферами законодавчого регулювання суспільних відносин, тобто такий вид моніторингу повинен мати предметний характер. Такі сфери законодавчого регулювання суспільних відносин залежать від

<sup>1</sup> Нижник Н., Муза О. Секторальний правовий моніторинг у теорії законотворчості: постановка питання. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 1 (80). С. 47.

<sup>2</sup> Там само. С. 48.

предмета відання комітетів Верховної Ради України. Враховуючи, що кожен комітет має свої питання відання, предметом моніторингу можуть виступати групи питань або окремі з них.

Новий вид правового моніторингу у теорії законотворчості запропоновано Н. Нижник та О. Музою<sup>1</sup> – це секторальний правовий моніторинг:

1) як самостійний вид правового моніторингу, під яким слід розуміти здійснення професійної науково-експертної діяльності, пов'язаної із оцінкою та аналізом дієвості норм права, що регулюють окрему групу суспільних відносин, згрупованих за спільною ознакою. Це дасть змогу з'ясувати стан законодавчого забезпечення певної сфери суспільних відносин та спрогнозувати її подальший розвиток із залученням фахівців саме з певної галузі юридичних знань;

2) як складову моніторингу законодавчих актів, за допомогою якого можна виявити прогалини і колізії у правовому регулюванні окремих видів суспільних відносин поряд із здійсненням інших видів моніторингу законодавчих актів. Це дозволить, урахувавши специфіку секторального підходу, здійснити оцінку правових норм та узагальнити стан законодавчого забезпечення певного виду суспільних відносин;

3) як субсидіарну складову конкретного виду правового моніторингу, що дасть змогу провести дослідження ефективності застосування правових норм в окремих сферах суспільних відносин, пов'язаних із загальним тематичним напрямком основного виду правового моніторингу.

На думку Н. Нижник та О. Музи<sup>2</sup>, секторальний підхід у здійсненні моніторингу законодавчих актів сприятиме покращенню законотворчого процесу в державі, оскільки його проведення повинно передбачати:

1) систематизацію колізій та прогалин правового регулювання конкретної сфери суспільних відносин;

2) формування плану законопроектних робіт парламенту за секторальною ознакою;

3) оптимізацію системи парламентських комітетів та інших структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України;

---

<sup>1</sup> Нижник Н., Муза О. Секторальний правовий моніторинг у теорії законотворчості: постановка питання. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 1 (80). С. 48–49.

<sup>2</sup> Там само. С. 49.

4) оновлення вимог до учасників законотворчої діяльності.

Особливу увагу, на погляд українських науковців<sup>1</sup>, необхідно приділити моніторингу проєкту законодавчого акта, який доцільно поділити на такі підвиди: моніторинг законодавчої ініціативи; моніторинг законодавчої пропозиції; моніторинг законопроекту.

*Моніторинг законодавчої ініціативи.* Якщо під законодавчою ініціативою розуміти право спеціально уповноважених органів і осіб ставити перед суб'єктом законодавчої діяльності питання про прийняття, зміну або скасування закону, постановка якого є підставою для розгляду його парламентом, то моніторинг права законодавчої ініціативи у сучасних умовах потребує найбільшої уваги. Суб'єкти законодавчої ініціативи вносять на розгляд парламенту різні законопроекти, не узгоджуючи їх між собою. Запровадження моніторингу законодавчої ініціативи сприятиме вирішенню проблеми узгодження змісту, послідовності та прозорості реєстрації законопроектів<sup>2</sup>.

*Моніторинг законодавчої пропозиції.* Серед засобів реалізації права законодавчої ініціативи законодавча пропозиція найтісніше пов'язана з моніторингом законодавства. Правова природа законодавчої пропозиції є дещо іншою, ніж законопроекту. Вона передбачає концептуальне обґрунтування необхідності прийняття закону, яке в обов'язковому порядку базується на результатах моніторингу законодавства. Таким чином, усе, що стосується законодавчих пропозицій як форми здійснення права законодавчої ініціативи, повинно включати більшість елементів моніторингу законодавства, розробку чітких критеріїв до законодавчої пропозиції. Потрібен комплексний підхід на підставі спеціально розробленої науково-практичної програми моніторингу законодавства, який доцільно здійснювати із синтетичної позиції, тобто дослідження повинні проводитись не окремим суб'єктом законодавчої ініціативи, а всіма учасниками законотворчого процесу. Результати спільних (а не винятково міжвідомчих) консультацій – це підстава для суб'єкта законодавчої ініціативи сформулювати законодавчу пропозицію та внести її до парламенту<sup>3</sup>.

*Моніторинг законопроектів.* Детальна законодавча регламентація процесу розгляду законопроекту у Верховній Раді України свідчить

<sup>1</sup> Нижник Н., Гуменюк І., Муза О. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 24.

<sup>2</sup> Там само С. 25.

<sup>3</sup> Там само. С. 26.

про широке використання елементів механізму правового моніторингу на цій стадії законотворчого процесу. Відповідно до ст. 97 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» на кожний законопроект, включений до порядку денного, Апарат Верховної Ради та головний комітет ведуть справу законопроекту, яка містить документи, внесені в порядку законодавчої ініціативи, у процесі розробки, розгляду, доопрацювання законопроекту, а саме: текст законопроекту, у тому числі альтернативний (альтернативні); всі супровідні документи; проекти рішень щодо розробки, доопрацювання, прийняття законопроекту. Усі проміжні редакції законопроекту, які вносилися на попередній розгляд, редакції на перше, друге, третє чи повторні перше і друге читання, пропозиції і поправки до законопроекту, внесені в установленому порядку, висновки та дані експертиз, інформаційних, наукових досліджень, виконаних щодо законопроекту за дорученням Верховної Ради, висновки комітетів, пропозиції Президента – включаються до справи законопроекту<sup>1</sup>.

Поділяємо думку І. Онищук<sup>2</sup>, що «за допомогою правового моніторингу можна вирішити головне завдання, яке полягає в оцінюванні якості та ефективності нормативно-правових актів, прогнозуванні правового регулювання суспільних відносин, визначенні конкретних правових, організаційних, інституційних та інших заходів для його забезпечення. Повномасштабне справджування зазначеної функції створює необхідне становище для реалізації ще й інших функцій правового моніторингу, які забезпечують його вплив на механізм правового регулювання суспільних відносин».

Зауважимо, що для визначення сутності функцій правового моніторингу необхідно розглянути поняття «функція» (від лат. *functio* – вчинення, виконання, діяльність), що означає обов'язок, коло діяльності, призначення, роботу, місію, явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і перетворюється відповідно до його змін. В юридичній науці поняття «функція» характеризує соціальну роль держави і права, напрям впливу на суспільство. Застосування структурно-функціонального підходу в юридичній науці було обумовлено, перш за все, системним розумінням феномену права. На початку ХХ

---

<sup>1</sup> Нижник Н., Гуменюк І., Муза О. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 26.

<sup>2</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. С. 1.

століття з'являється теорія функцій права, а структурно-функціональний підхід застосовується у різних юридичних школах. Як предмет дослідження в рамках структурно-функціонального підходу досліджується право як функціональна система, що складається з нормативних, організаційних, інструментальних та соціальних структурних елементів, що виконують функції, пов'язані з задоволенням потреб людей і урегулювання відносин між ними. Це стало підґрунтям розуміння права через функції, що реалізуються у процесі суспільних відносин<sup>1</sup>.

Здійснюючи дослідження понятійно-категоріальний апарату правового моніторингу, І. Онищук<sup>2</sup> зауважує про те, що особливо складні пізнавальні у своїй основі функції здійснює моніторинг у складі системних, комплексних, глобальних досліджень. У соціальній площині правовий моніторинг може розглядатися як методологія реалізації та здійснення контролю за динамікою створення нормативно-правових актів і їх реалізації.

Варто зазначити, що серед науковців-юристів немає єдиного підходу до визначення функцій правового моніторингу.

Так, О. Макеєва<sup>3</sup> зазначає, що «на сьогоднішній час функції правового моніторингу забезпечують політичну, соціальну, економічну сфери суспільства шляхом регулювання та координації відповідних відносин, забезпечують правовий порядок у конкретних сферах діяльності та правову культуру, затверджують права і свободи людини та громадянина. Моніторинг у сфері права мотивований не просто зображенням процесу, а розрахунком на отримання результату. На відміну від статистики та соціологічних опитувань моніторинг спрямований на виявлення нових можливостей права та забезпечення його ефективності».

В. Іванчук<sup>4</sup> вважає, що «моніторинг виконує багато функцій та використовує багато методів дослідження. Застосовується частковий

<sup>1</sup> Макеєва О.М. Інформаційна функція правового моніторингу. *Альманах права*. 2019. № 10. С. 177.

<sup>2</sup> Онищук І. Дослідження правового моніторингу: понятійно-категоріальний апарат. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 1 (80). С. 79.

<sup>3</sup> Макеєва О.М. Інформаційна функція правового моніторингу. *Альманах права*. 2019. № 10. С. 176.

<sup>4</sup> Іванчук В.Є. Поняття правового моніторингу та його використання у правовому полі України. *Правове життя сучасної України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Одеса, 17 вересня 2018 р.) / за ред. Г.О. Ульянової; уклад.: О.В. Дикий, І.І. Братінов. Одеса: Гельветика, 2018. С. 83.

та вибіркового аналізу, при якому на початку ставиться завдання та завчасно формується призначення. В результаті моніторинг відстежує процес поступового спостереження та контролю чогось. У результаті проведення правового спостереження, правової експертизи, правового експерименту та порівняння отримуються факти. Факт у моніторингу вважається достовірним та має відповідати встановленим критеріям».

Правовий моніторинг має послідовні функції – від визначення пріоритетів і планування до напрямів збору інформації, перехресної перевірки інформації, звітності, аналізу інформації і наступних дій<sup>1</sup>.

На думку І. Онищук<sup>2</sup>, правовий моніторинг виконує такі функції: аналітичну, контрольну, прогностичну, планування діяльності, спостереження, інноваційну, оптимізаційну, прогнозування, інформаційну, систематизаційну, критеріалізаційну, оцінно-стимулювальну. Функціональні елементи правового моніторингу спрямовані на відстеження та аналіз правової інформації, необхідної для оптимізації системи нормативно-правових актів.

Можна погодитися з класифікацією функцій правового моніторингу, яку подає І. Онищук<sup>3</sup> у науковому дослідженні «Функції правового моніторингу», а саме: спостереження, контрольна, інформаційна, аналітична, прогностична, функція планування діяльності, оцінно-стимулювальна, експериментальна. До того ж науковець називає самостійний напрям моніторингової діяльності, виділяючи інформаційну функцію. Інформаційне забезпечення є дуже важливим для всіх видів нормотворення: від законодавчої діяльності до підготовки й прийняття корпоративних правових приписів, усіх видів правозастосування.

Так, А. Колодій та В. Тернавська<sup>4</sup> вважають, що функції правового моніторингу – це головні напрями його здійснення, які відображають його сутність та соціальне призначення та виокремлюють такі функції:

<sup>1</sup> Handbook for the European Union Monitoring Mission in Georgia / Council of Europe. Strasbourg Cedex, 2009. P. 107.

<sup>2</sup> Онищук І.І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; М-во внутр. справ України, Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 22–23.

<sup>3</sup> Онищук І.І. Функції правового моніторингу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2015. Випуск 32. Том 1. С. 613.

<sup>4</sup> Колодій А.М., Тернавська В.М. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. *Нове українське право*. 2023. Вип. 1. С. 98–99.

1) спостереження. Здійснюється за сутністю, змістом, соціальним призначенням та формою діючого нормативно-правового акта або його окремих норм. При цьому інформація, яка накопичується у процесі спостереження, може бути не тільки правовою, але й характеризуватися економічними, соціальними, ідеологічними та іншими властивостями;

2) контрольна. Враховуючи, що «контроль – перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; перевірка, облік, спостереження за чим-небудь; установи, особи, що перевіряють діяльність будь-якої іншої організації або відповідальної особи, звітність тощо»<sup>1</sup>, можна із повною впевненістю стверджувати, що контрольна функція правового моніторингу полягає у перевірці, обліку, спостереженні, організації звітності за якістю та ефективністю нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені;

3) інформаційну. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ регламентує, що «інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді»<sup>2</sup>. Враховуючи це, інформаційна функція правового моніторингу полягає у накопиченні, збереженні та забезпеченні можливості користуватися відомостями та даними про якість та ефективність нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені;

4) аналітичну, що реалізується шляхом насамперед методів аналізу та синтезу, в результаті застосування яких виводиться оцінка якості та ефективності нормативно-правового акта, окремих норм права, тобто встановлюється рівень їх спрямованості на досягнення соціально корисних результатів та забезпечення умов для реалізації громадянами, органами, організаціями, іншими соціальними інституціями своїх прав, свобод, законних інтересів та обов'язків;

5) прогностичну, сутність якої полягає у передбаченні шляхів подальшого розвитку нормативно-правових актів, правового регулювання та правової системи України, можливості формулювати висновки про те, яким буде їх подальший стан у найближчій або віддаленій перспективі. Беззаперечно, що прогнозування повинно ґрунтуватися

<sup>1</sup> Великий глумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

<sup>2</sup> Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.



на перевірені факти, мати належне наукове підкріплення і може оформлюватися у вигляді гіпотези, припущення, концепції;

б) планову, яка стає більш наочною, якщо врахувати, що «планування – процес розробки планів, одна з функцій управління, яка полягає у визначенні послідовності здійснення наміченої на конкретний (середньо- та довгостроковий) період програми дій (розвитку) конкретного об'єкта (явища, предмета, колективу, підприємства тощо) з зазначенням її мети, змісту, обсягів, методів і засобів, строків виконання та ін.»<sup>1</sup>. Виходячи з цього, можна стверджувати, що сутність планової функції правового моніторингу у логічному передбаченні порядку його здійснення, оптимальному розподілі і використанні методів, засобів, прогнозуванні кінцевих та бажаних результатів;

7) оцінну. Відповідно до Наказу Державного комітету статистики України «Про затвердження Методики оцінювання показників за результатами поточних обстежень підприємств із питань статистики праці» від 16 березня 2011 року № 64 оцінна функція (оцінник) – це правило або співвідношення (формула) для оцінювання показника з використанням даних обстеження. Однак слід розрізняти поняття «оцінна функція» та «оцінка», оскільки «оцінна функція – це функція вибірки, тоді як оцінка є її значенням, знайденим на основі реалізації вибірки»<sup>2</sup>. Тобто оцінна функція правового моніторингу полягає у знаходженні та використанні якісних та кількісних показників та критеріїв, на підставі яких визначається якість та ефективність нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені.

На думку Н. Нижник, І. Гуменюк та О. Музи<sup>3</sup>, функції правового моніторингу слід здійснювати ще на «проектному» етапі законотворчості. Надалі має проводитися постійне моніторингове спостереження за станом реалізації законодавчих актів, за наслідками їх правового впливу на стан і динаміку суспільних відносин, що дозволить визначити першочергові кроки на шляху удосконалення законодавства України.

---

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2002. Т. 4: Н – П. С. 565–567.

<sup>2</sup> Про затвердження Методики оцінювання показників за результатами поточних обстежень підприємств із питань статистики праці: Наказ Державного комітету статистики України від 16.03.2011 № 64. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/TM043055> (дата звернення: 15.07.2023).

<sup>3</sup> Нижник Н., Гуменюк І., Муза О. Концептуальні основи утворення правового моніторингу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 28.

Досліджуючи основні засади здійснення правового моніторингу, вітчизняними ученими здійснюється спроба як трактування самого поняття «функції правового моніторингу», так і визначення переліку його функцій.

Зокрема, І. Онищук<sup>1</sup> вважає, що «така функція правового моніторингу, як аналіз, здійснюється на етапі перевірки конституційно-правової природи нормативно-правового акту та виявлення елементарних дефектів соціального змісту. Здійснюється перевірка тих системних характеристик законодавства, які можуть утруднити реалізацію даних актів. Йдеться про аналіз тієї підсистеми законодавства, в якій діє нормативно-правовий акт, з точки зору наявності прогалин і суперечностей, оцінювання ступеня стабільності законодавства тощо». Науковцем доведено, що «функція аналізу є однією з визначальних у системі правового моніторингу. Аналітична функція полягає у встановленні рівня ефективності дії норм права на практиці, зокрема у виробленні рекомендацій з метою підвищити результативність втілення в життя норм права в майбутньому. Щоб розв'язати колізії між нормами права, рекомендується звертати увагу на системні ієрархічні зв'язки між нормативно-правовими актами та нормами права».

Зміст аналітичної функції полягає у визначенні ступеня ефективності нормативно-правових актів на практиці, а також у виробленні пропозицій з метою підвищення ефективності реалізації нормативно-правових актів. Аргументовано, що таку функцію правового моніторингу, як аналіз, необхідно здійснювати на етапі перевірки конституційно-правової природи нормативно-правових актів та виявлення елементарних дефектів соціального змісту<sup>2</sup>.

І. Павлюков<sup>3</sup> вважає, що реалізація аналітичної функції правового моніторингу передбачає розробку і застосування спеціальних правових засобів – критеріїв і показників оцінювання ефективності нормативних правових актів та їх дії, використання логічних прийомів, способів і методів юридичної науки (прийоми тлумачення – логічний, граматичний, систематичний, історичний тощо), а також соціологічних (прогнозування ефективної дії правової норми, опитування, спо-

<sup>1</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ, Дрогобич: Коло, 2017. С. 420.

<sup>2</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. С. 13.

<sup>3</sup> Павлюков І. І. Застосування правових засобів в процесі здійснення правового моніторингу. *Альманах права*. 2019. № 10. С. 225.

стереження тощо), загальнонаукових (індуктивні, дедуктивні, аналітичні методи тощо), статистичних та інших методів і засобів.

О. Макеєва<sup>1</sup> зазначає, що інформаційна функція правового моніторингу є механізмом контролю за збором, аналізом та узагальненням інформації про стан законодавства; системою спостережень з метою аналізу й оцінювання якості нормативно-правових актів, їх ефективності. Інформаційна функція забезпечує інформаційні спостереження; інформаційно-оцінні дії з метою комплексного оцінювання форм, змісту й реалізації нормативно-правових актів. Реалізація цієї функції забезпечується діяльністю державних органів, що передбачає систематичне узагальнення та систематизацію правової інформації; алгоритмом дій щодо визначення пріоритетів, планування, методів збору інформації, перехресної перевірки інформації, звітності, аналізу інформації.

У сучасних умовах інформаційно-правового розвитку України правовий моніторинг необхідний для реалізації принципу верховенства права, підвищення якості прийнятих політико-правових рішень і транспарентності правотворчої діяльності, зниження рівня суперечливості законодавства, досягнення стабільності правової політики, підвищення рівня правосвідомості та правової культури населення, впорядкування діяльності у сфері законотворчості, забезпечення єдиного правового простору держави й підвищення ефективності правозастосовної практики<sup>2</sup>.

Саме тому позитивним кроком на шляху підвищення якості законодавчих актів може бути визначення на законодавчому рівні видів та функцій правового моніторингу, а також особливостей здійснення кожного із них.

### 1.4. Об'єкти та предмет правового моніторингу

Дослідження особливостей об'єкта та предмета правового моніторингу знайшло своє відображення у працях таких науковців, як: Ю. Градової «Поняття, об'єкти та суб'єкти правового моніторингу»<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Макеєва О.М. Інформаційна функція правового моніторингу. *Альманах права*. 2019. № 10. С. 179.

<sup>2</sup> Там само. С. 176.

<sup>3</sup> Градова Ю.В. Поняття, об'єкти та суб'єкти правового моніторингу. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 4. С. 18–25.

І. Онищук «Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади»<sup>1</sup>, А. Колодія та В. Тернавської «Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні»<sup>2</sup>, Ю. Бахтіної «Правовий моніторинг як функція державного управління»<sup>3</sup>, А. Гриняка «Роль та значення правового моніторингу як дієвого інструменту забезпечення якості законодавства України»<sup>4</sup>, В. Іванчук «Правовий моніторинг як категорія юриспруденції»<sup>5</sup>, М. Петришиної та А. Сасової «Створення та розвиток інституту правового моніторингу в Україні: проблеми та перспективи»<sup>6</sup> та інші.

Зокрема, Ю. Градова<sup>7</sup> стверджує, що об'єктом правового моніторингу може бути будь-який нормативно-правовий акт, а також практика його застосування.

І. Шутак<sup>8</sup>, оцінюючи ефективність норм права та особливості техніки правового моніторингу, також вважає, що об'єктом правового моніторингу є будь-який нормативно-правовий акт і практика його застосування.

У дисертаційному дослідженні «Інститут правового моніторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Ю. Градова<sup>9</sup> визначає, що загальним об'єктом пра-

<sup>1</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 40 с.

<sup>2</sup> Колодій А. М., Тернавська В. М. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. *Нове українське право*. 2023. Вип. 1. С. 100–101.

<sup>3</sup> Бахтіна Ю. С. Правовий моніторинг як функція державного управління: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2019. С. 13.

<sup>4</sup> Гриняк А. Б. Роль та значення правового моніторингу як дієвого інструменту забезпечення якості законодавства України. *Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання*: збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 200–222.

<sup>5</sup> Іванчук В. С. Правовий моніторинг як категорія юриспруденції. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру* (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України): у 2 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ.конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 1. С. 108–109.

<sup>6</sup> Петришина М. О., Сасова А. Б. Створення та розвиток інституту правового моніторингу в Україні: проблеми та перспективи. *Право і суспільство*. 2015. № 2. С. 27.

<sup>7</sup> Градова Ю. В. Поняття, об'єкти та суб'єкти правового моніторингу. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 4. С. 18.

<sup>8</sup> Шутак І. Від оцінки ефективності норм права до техніки правового моніторингу. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 3 (36). С. 20.

<sup>9</sup> Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. Харків, 2012. 204 с.

вового моніторингу на національному рівні виступає вся правова система країни, усі правові явища у межах кордонів держави, усі елементи механізму правового регулювання. Фактично об'єктом правового моніторингу, на думку цього вченого, «може виступати будь-який правовий акт, його проект чи практика його реалізації, юридичні факти, окремі сфери і галузі права, правові інститути й окремі норми, система законодавства, окремі нормативно-правові акти чи їх статті, суспільні відносини, пов'язані з реалізацією нормативних правових актів, правосвідомість, правопорядок тощо. Відповідно, за об'єктами можуть бути класифіковані й види моніторингу»<sup>1</sup>.

В іншому дисертаційному дослідженні «Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук І. Онищук<sup>2</sup> розкрито різні підходи до розділення об'єктів та суб'єктів правового моніторингу на певні групи. Так, до об'єктів правового моніторингу науковець зараховує: нормативно-правові акти та його структурну частину; окремі статті нормативно-правових актів; комплекс нормативно-правових актів, що регулюють певну сферу суспільних відносин; відносини, пов'язані з реалізацією нормативно-правових актів (Д. Горохов, Є. Спектор, М. Глазкова); сфери й галузі права; правові інститути; систему законів; окремі закони та інші нормативно-правові акти; підготовку та реалізацію нормативно-правових актів; неправові явища, «тіньове» право; матеріальні об'єкти навколишнього світу (О. Єрьоміна; О. Зайчук, В. Косович); законодавство, яке розуміють як сукупність нормативно-правових актів (Н. Власенко, В. Негроров, Н. Нижник). Згідно з широким розумінням законодавства й предметно-функціонального розподілу об'єктами моніторингу законодавства можуть виступати окремі види або групи нормативно-правових актів, а також нормативно затверджені концепції, програми, плани, доктрини тощо. Об'єктами моніторингу є окремі інститути, галузі законодавства та інші нормативні комплексні утворення. І. Онищук з'ясовано, що науковці переважно розрізняють дві групи суб'єктів правового моніторингу: 1) державні органи; 2) громадяни та їх об'єднання. Найявна ще й така наукова позиція, згідно з якою раціонально розмежувати групу «суб'єктів»

---

<sup>1</sup> Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. Харків, 2012. 204 с.

<sup>2</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 40 с.

і групу «учасників» правового моніторингу. До предмета правового моніторингу переважно відносять: створення нових проєктів нормативно-правових актів; виявлення суперечностей, колізій і прогалин між нормами права різних нормативно-правових актів; зміна чи скасування застарілих норм; виявлення надлишковості або недостатності правового регулювання суспільних відносин; виявлення порушень законодавчої практики та юридичної техніки, редакційних помилок, неавтентичності тексту тощо<sup>1</sup>.

Можна погодитися з класифікацією об'єктів правового моніторингу, яку подає І. Онищук<sup>2</sup> у науковій статті «Концепція правового моніторингу в Україні»:

1) нормативно-правовий акт та його структурна частина (форма нормативно-правових актів (закон, указ, постанова тощо); назва органу, що ухвалив акт (Верховна Рада, Кабінет Міністрів тощо); назва акта (заголовок); преамбула (за потреби); основна частина – розділи, глави, статті, частини, пункти, підпункти (розбивається залежно від форми та обсягів нормативно-правових актів); санкції за недотримання норм акта та порядок відповідальності; положення про відміну раніше ухвалених нормативних актів; дата (порядок) набуття чинності нормативно-правових актів; дата ухвалення нормативно-правових актів; підпис особи, яка скріпила нормативно-правовий акт);

2) окремі статті нормативно-правового акта;

3) комплекс нормативно-правових актів, що регулюють певну сферу суспільних відносин;

4) відносини, пов'язані з реалізацією нормативно-правових актів;

5) сфери і галузі права;

6) правові інститути;

7) система законів;

8) підготовка і реалізація нормативно-правових актів;

9) неправові явища, «тіньове» право; матеріальні об'єкти навколишнього світу;

10) інші.

Варто зазначити, що системою нормативно-правових актів України відповідно до ст. 9 проєкту Закону України «Про правотворчу ді-

<sup>1</sup> Онищук І.І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 40 с.

<sup>2</sup> Онищук І.І. Концепція правового моніторингу в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 147.

яльність»<sup>1</sup> є взаємопов'язана сукупність нормативно-правових актів, яка ієрархічно структурована від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили. Так, система нормативно-правових актів України включає:

- 1) Конституцію України – Основний Закон України;
- 2) закони, кодекси України;
- 3) підзаконні нормативно-правові акти:
  - постанови Верховної Ради України, які містять норми права (далі – постанови Верховної Ради України);
  - укази Президента України, які містять норми права (далі – укази Президента України);
  - постанови Кабінету Міністрів України;
  - накази міністерств, які містять норми права (далі – накази міністерств);
  - акти інших державних органів, які містять норми права (далі – акти державних органів);
  - постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які містять норми права, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, які містять норми права, накази міністерств Автономної Республіки Крим, які містять норми права (далі – постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим);
  - розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, які містять норми права (далі – розпорядження голів місцевих державних адміністрацій);
  - акти органів місцевого самоврядування, які містять норми права (далі – акти органів місцевого самоврядування);
  - акти органів професійного самоврядування (саморегульованих), які містять норми права (далі – акти органів професійного самоврядування (саморегульованих)).

До системи нормативно-правових актів України належать Декларація про державний суверенітет України та Акт проголошення незалежності України<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Про правотворчу діяльність: проект Закону України від 25.06.2021 № 5707. URL: [https://w1.l.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](https://w1.l.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 15.07.2023).

<sup>2</sup> Там само.

Нормою права є загальнообов'язкове правило поведінки, що застосовується до невизначеного кола осіб і розраховане на неодноразове застосування, яке охороняється і забезпечується державою.

Нормативно-правовим актом є офіційний письмовий документ, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності, який встановлює, змінює, зупиняє, відновлює чи припиняє норму (норми) права у встановленому Конституцією та законами України порядку.

Законодавство України – це ієрархічна система нормативно-правових актів та міжнародних договорів України<sup>1</sup>.

В проєкті Закону України «Про правотворчу діяльність»<sup>2</sup> визначено, що законом є нормативно-правовий акт, що приймається Верховною Радою України, який регулює найбільш важливі суспільні відносини (ст. 10); кодексом є закон, який встановлює загальні засади правового регулювання та систематизує норми права у відповідній сфері суспільних відносин (ст. 11); підзаконний нормативно-правовий акт – це акт, прийнятий суб'єктом правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України, спрямований на їх реалізацію. Підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати Конституції та законам України, підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися між собою (ст. 12).

На думку А. Колодій та В. Тернавської<sup>3</sup>, об'єктом правового моніторингу є усі підстави вважати нормативно-правовий акт та його структурні частини (розділи, глави, статті, частини, пункти, підпункти, норми права). Разом з тим науковці визнають, що інколи до об'єктів правового моніторингу відносять нормативно-правовий акт та практику його застосування<sup>4</sup>; галузі та інститути, які регулюють та охороняють відповідні сфери суспільного життя; сукупність нормативно-правових актів, що регулюють та охороняють окремі сфери суспільних відносин; окремі нормативно-правові акти та норми права<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Про правотворчу діяльність: проєкт Закону України від 25.06.2021 № 5707. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 15.07.2023).

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Колодій А. М., Тернавська В. М. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. *Нове українське право*. 2023. Вип. 1. С. 100–101.

<sup>4</sup> Градова Ю. В. Поняття, об'єкти та суб'єкти правового моніторингу. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 4 (47). С. 18.

<sup>5</sup> Іванчук В. С. Правовий моніторинг як категорія юриспруденції. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру* (з нагоди 30-річчя



#### 1.4. Об'єкти та предмет правового моніторингу

---

Ю. Бахтіна<sup>1</sup> також зазначає, що об'єктом правового моніторингу є нормативно-правові акти та практика їх застосування. В системі адміністративного права як об'єкти правового моніторингу, на думку цього вченого, необхідно розглядати: Конституцію та закони України, підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні договори, акти органів міжнародних організацій, рішення Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України та Верховного Суду, інших міжнародних судових установ, а також адміністративні акти як акти індивідуальної дії, проекти нормативно-правових актів.

Досліджуючи роль та значення правового моніторингу як дієвого інструменту забезпечення якості законодавства України, А. Гриняк<sup>2</sup> зауважує про те, що «об'єктами правового моніторингу переважно є нормативні правові акти, їх структурні частини, окремі статті чи норми права, відповідно й результат такої діяльності повинен бути спрямований на удосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин шляхом створення дієвої системи зворотної комунікації між суб'єктом нормотворчої діяльності та правозастосовцем. При відсутності ж дієвої системи зворотного зв'язку неможливо виокремити власне нормативний аспект регулюючого впливу на суспільні відносини та визначити критерії оцінювання ефективності правового впливу». Зважаючи на це, в межах ст. 63 проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» науковець пропонує «передбачити й механізм такої зворотної комунікації шляхом покладення на суб'єкта правотворчої діяльності або центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері, обов'язку не лише звітності за результатами правового моніторингу нормативно-правових актів, а й розробки додаткових нормативно-правових актів у відповідь на дані моніторингу та оцінювання. Тобто, в цілому підтримуючи закріплені у ст. 63 «Використання результатів правового моніторингу» проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» підхід щодо періодичної звітності

---

проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України): у 2 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 1. С. 108–109.

<sup>1</sup> Бахтіна Ю. С. Правовий моніторинг як функція державного управління: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2019. С. 13.

<sup>2</sup> Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 215.

суб'єкта правотворчої діяльності або центрального органу виконавчої влади про ефективність нормативно-правового акту, який на момент моніторингу діє не менше як один рік, потребує свого закріплення й відповідний обов'язок виправити виявлені порушення шляхом корегування конкретного нормативно-правового акта, що став об'єктом моніторингу, його скасування чи розробки нового».

Аналізуючи правовий моніторинг як категорію юриспруденції, В. Іванчук<sup>1</sup> до широкого кола об'єктів правового моніторингу відносить: правові галузі та інститути, котрі регулюють відповідні сфери суспільного життя; сукупність нормативно-правових актів, що регулюють окремі сфери суспільних відносин; окремі нормативно-правові акти. Надаючи таку класифікацію об'єктів правового моніторингу, науковець відмічає, що основним критерієм, за яким здійснюється класифікація, виступає мета здійснення моніторингу.

Цілком логічною вбачають М. Петришина та А. Сасова<sup>2</sup> мету правового моніторингу у забезпеченні ефективної дії всього процесу правового регулювання суспільних відносин: з моменту надання юридичної сили правовій нормі до виявлення проблем її фактичного застосування і вироблення шляхів удосконалення. Об'єктом правового моніторингу науковці вважають суспільні відносини, що охоплюються сферою дії права і потребують відповідного правового врегулювання, а його предметом виступають відповідні нормативно-правові акти та суспільні відносини, що перебувають під регулюючим впливом таких норм. До основних завдань правового моніторингу М. Петришина та А. Сасова відносять: 1) виявлення недоліків правового регулювання, а також визначення ефективності дій правових норм для систематизації та удосконалення законодавства; 2) створення умов для впорядкування законодавства; 3) виявлення тенденцій та потреб у правовому регулюванні певного кола суспільних відносин; 4) визначення можливості та необхідності сприйняття зарубіжного досвіду розвитку демократичних правових інститутів<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Іванчук В. С. Правовий моніторинг як категорія юриспруденції. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру* (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України): у 2 т.: матеріали Міжнар. наук. – практ. конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 1. С. 108–109.

<sup>2</sup> Петришина М. О., Сасова А. Б. Створення та розвиток інституту правового моніторингу в Україні: проблеми та перспективи. *Право і суспільство*. 2015. № 2. С. 27.

<sup>3</sup> Петришина М. О., Сасова А. Б. Створення та розвиток інституту правового моніторингу в Україні: проблеми та перспективи. *Право і суспільство*. 2015. № 2. С. 27.

В. Косович<sup>1</sup> зазначає, що саме видові особливості правового моніторингу визначають його об'єкт, і у літературі пропонується широкий спектр правових і пов'язаних із ними суспільних явищ, які можуть становити об'єкт правового моніторингу.

У монографічному дослідженні В. Косовича «Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти»<sup>2</sup> зазначається про те, що об'єкт правового моніторингу визначається і тими завданнями, що встановлюються для моніторингу, а саме визначення інформації про: існуючі моделі регулювання суспільних відносин; світовий досвід розвитку напрямів суспільних відносин; перевірені часом і практикою моделі регулювання суспільних відносин; організація взаємодії усіх гілок державної влади між собою, з органами місцевого самоврядування; недоліки, проблеми і колізійність національного законодавства, що регулює суспільні відносини у цей історичний період; політичні наслідки зміни (удосконалення) існуючого регулювання суспільних відносин.

Варто зазначити, що об'єкти правового моніторингу можуть конкретизуватися у кожному окремому випадку. Зокрема, здійснюючи аналіз сучасного стану податкового законодавства, оцінюються норми Податкового кодексу України, накази, розпорядження, листи Державної податкової служби України, вивчається інформація про рівень та своєчасність сплати податкових зобов'язань тощо.

На думку В. Косовича<sup>3</sup>, багатоаспектність об'єктів правового моніторингу зумовлює і розмаїття суб'єктів, причетних до його проведення. Коло таких суб'єктів сьогодні у правовій системі України нормативно не визначено, що дає змогу їх широкого доктринального бачення.

Більше того, В. Косович висловлює низку висновків про те, що і на доктринальному, і на існуючому в інших державах нормативному рівнях немає чіткого бачення об'єкта та предмета правового моніторингу; пропонується спектр дослідження від структурно-нормативно-правового акта до загалом правового простору; об'єкт, а відповідно і предмет правового моніторингу повинні визначатись його видом

---

<sup>1</sup> Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти: монографія. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. С. 284.

<sup>2</sup> Там само. С. 285.

<sup>3</sup> Там само. С. 287.

і залежати від того, чи проводиться моніторинг нового, проєктованого нормативно-правового акта, чи уже чинного нормативного документа. У першому випадку, оскільки такий моніторинг передує створенню концепції та проєкту нормативно-правового акта, об'єктом аналізу буде: сфера суспільних відносин, що потребує юридичного впливу; здатність у випадку наявності існуючої нормативно-правової бази регламентувати ці відносини відповідно до потреб суспільства; наявні і потенційні засоби правового впливу, які можуть використовуватися для створення нормативно-правового акта. Коли ж ідеться про чинний правовий документ, то акценти мають бути дещо іншими: негативна і позитивна практика реалізації чи застосування нормативно-правового акта; наявні у нормативно-правовому акті недоліки; рівень правового сприйняття й оцінки суспільством нормативно-правового акта; можливі напрями й засоби вдосконалення нормативно-правового акта; дослідження правової сфери як основного об'єкта правового моніторингу має тісно поєднуватись із вивченням соціальних, політичних, економічних та інших чинників, пов'язаних з нею; спиратись на соціологічні, аналітичні та інші дані<sup>1</sup>.

Об'єкт і предмет дослідження правового моніторингу виокремлюється за допомогою багаторівневого підходу, суть якого полягає в тому, що система «об'єкт» – «предмет» розглядається як єдиний елемент з двома рівнями: об'єкт першого рівня – це «об'єкт» як ціле (процес оцінювання якості та ефективності механізму правового регулювання суспільних відносин), а об'єкт другого рівня – це «предмет» як частина (компонент, властивість тощо) «об'єкта» (правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади)<sup>2</sup>.

Варто погодитися із думкою А. Колодія та В. Тернавської<sup>3</sup> про те, що предмет правового моніторингу становить виявлення та оцінка стану: а) непогоджень, прогалин та колізій у нормативно-правових актах; б) надлишковості або недостатності правового регулювання суспільних відносин; в) зміни чи скасування застарілих норм; г) повторення норм права або їх дублювання з нормами права в інших

<sup>1</sup> Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти: монографія. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. С. 286.

<sup>2</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. С. 21.

<sup>3</sup> Колодій А. М., Тернавська В. М. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. *Нове українське право*. 2023. Вип. 1. С. 100.

нормативно-правових актах; д) наявності декларативних норм права; е) порушень юридичної техніки; є) помилок редакційного характеру тощо.

І. Онищук зазначає про те, що предмет правового моніторингу становить виявлення: 1) непогодження, прогалин та колізій у нормативно-правових актах, надлишковості чи недостатності правового регулювання суспільних відносин, зміни чи скасування застарілих норм, повторення норм права; 2) аналіз застосування норм права та норм декларативного характеру, визнання нормативно-правових актів такими, що втратили чинність, розробка нових проєктів нормативно-правових актів, окремі порушення законодавчої практики та юридичної техніки, помилки редакційного характеру, неавтентичність тексту тощо. Об'єкти правового моніторингу визначаються його завданнями – встановлення інформації про: нормативно-правовий акт та його структурні частини; окремі статті нормативно-правових актів; комплекс нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання певної сфери суспільних відносин; відносини, пов'язані з реалізацією нормативно-правових актів<sup>1</sup>.

Водночас предметом техніки правового моніторингу І. Онищук розуміє таке: 1) техніка створення нових проєктів нормативно-правових актів; 2) техніка виявлення суперечностей, колізій і прогалин між нормами права різних нормативно-правових актів; 3) техніка зміни чи відміни застарілих норм; 4) техніка виявлення надлишковості або недостатності правового регулювання суспільних відносин; 5) техніка виявлення дублювання норм; 6) техніка аналізу нормозастосування, норм декларативного характеру; 7) техніка визнання актів такими, що втратили чинність; 8) окремі порушення законодавчої практики, юридичної техніки; 9) юридична мова та письмо (внутрішня узгодженість, логічна побудова, відповідність нормативній формі державної мови); 10) помилки редакційного характеру; 11) неаутентичність тексту тощо<sup>2</sup>.

Варто зазначити, що у ст. 58 проєкта Закону України «Про правотворчу діяльність»<sup>3</sup> визначено, що колізія нормативно-правових

<sup>1</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. С. 22.

<sup>2</sup> Онищук І. І. Концепція правового моніторингу в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 146–147.

<sup>3</sup> Про правотворчу діяльність: проєкт Закону України від 25.06.2021 № 5707. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 15.07.2023).

актів – це суперечність (невідповідність) норм нормативно-правових актів, які регулюють одні й ті самі суспільні відносини. У разі виявлення колізії між нормативно-правовими актами або їх положеннями, які мають різну юридичну силу, застосовується нормативно-правовий акт, що має вищу юридичну силу. У разі виявлення колізії між кодексом та законом застосовуються положення кодексу. Якщо кодекс передбачає можливість регулювання певних суспільних відносин відповідно до норм іншого закону, то застосовуються норми закону. У разі виявлення колізії між положеннями різних нормативно-правових актів, які мають однакову юридичну силу, застосовуються положення нормативно-правового акта, що набрав чинності пізніше, або положення того нормативно-правового акта, який встановлює спеціальні норми, які деталізують та встановлюють особливості правового регулювання суспільних відносин (далі – спеціальні норми). Якщо нормативно-правові акти або їх положення, які суперечать один одному, набрали чинності одночасно, застосовуються положення нормативно-правового акта, який має вищу юридичну силу, або нормативно-правового акта, який встановлює спеціальні норми. У разі виявлення колізії між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом однакової юридичної сили перевага надається нормативно-правовому акту, який встановлює спеціальні норми. У разі виявлення колізії між прийнятим (виданим) пізніше загальним нормативно-правовим актом та прийнятим (виданим) раніше нормативно-правовим актом зі спеціальними нормами застосуванню має підлягати нормативно-правовий акт зі спеціальними нормами.

У разі виявлення прогалин (повна або часткова відсутність правових норм, якими мають бути врегульовані відповідні суспільні відносини) у нормативно-правовому акті суб'єкт правотворчої діяльності, який його прийняв (видав), зобов'язаний шляхом прийняття (видання) нового нормативно-правового акта внести до нього відповідні зміни з чітким формулюванням норми, яка усуває прогалини.

Суд для подолання прогалин у нормативно-правовому акті може застосовувати аналогію закону або аналогію права у випадках, передбачених законом:

1) аналогію закону шляхом застосування до неврегульованих суспільних відносин положень нормативно-правових актів, які регулюють подібні суспільні відносини;

2) аналогію права шляхом застосування до суспільних відносин, не врегульованих нормативно-правовими актами, загальних принципів права<sup>1</sup>.

Універсальність об'єктів правового моніторингу зумовлює розмаїття суб'єктів, причетних до його проведення. Коло таких суб'єктів сьогодні у правовій системі України нормативно не визначено, що дає можливість їх широкого доктринального бачення. Диференціювання суб'єктів моніторингу здійснюється залежно від їх «моніторингових повноважень» та юридичної значущості результатів моніторингу: 1) всі органи державної влади, наділені правом створювати нормативно-правові акти чи вносити до них зміни; 2) суб'єкти, спеціально уповноважені для проведення моніторингу; 3) приватний сектор (недержавні формування: об'єднання громадян, правосвідомі громадяни). Суб'єктом офіційного моніторингу на внутрішньодержавному та міжнародному рівні є держава<sup>2</sup>.

Таким чином, правовий моніторинг можна вважати основним засобом виявлення та визначення шляхів усунення недоліків нормативно-правових актів. Вважаємо, що саме правовий моніторинг може стати тим правовим інструментом, що здатен виправляти існуючі помилки і запобігати їх появі у майбутньому, що зумовлює потребу законодавчого врегулювання застосування цього правового інституту.

Як слушно зазначає А. Гриняк<sup>3</sup>, саме «результати правового моніторингу дають можливість виявити та за потреби усунути вади законодавства шляхом удосконалення механізму правового регулювання, що сприятиме стабільності правопорядку. Недарма в концепції до проекту Закону «Про правотворчу діяльність» наголошується, що результатами належно організованого моніторингу нормативно-правових актів можуть бути з'ясовані питання актуальності нормативно-правового акта, його відповідності загальним напрямам правової політики держави, доцільності внесення змін чи доповнень у чинні нормативні акти, або визнання окремих актів такими, що втратили чинність».

---

<sup>1</sup> Про правотворчу діяльність: проект Закону України від 25.06.2021 № 5707. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 15.07.2023).

<sup>2</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. С. 22.

<sup>3</sup> Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 208.

Ю. Градова<sup>1</sup> також зазначає, що правовий моніторинг виступає одним із головних інструментів підвищення рівня ефективності правового регулювання належної якості нормативно-правових актів, що приймаються, і їх реалізації.

Зарубіжні учені<sup>2</sup> висловлюють думку про те, що моніторинг норм є основою для процесів підзвітності, виконання, регулювання та санкцій.

Досліджуючи поняття та сутність міжнародно-правового моніторингу у контексті права Ради Європи, Т. Анцупова<sup>3</sup> зазначає про те, що «предметом моніторингу в міжнародному праві є зобов'язання держав, взяті відповідно до норм міжнародних договорів та інших актів як обов'язкового, так і рекомендаційного характеру, в тому числі рішень міжнародних організацій. Правовий моніторинг у національному праві, на відміну від міжнародно-правового моніторингу, має більш широкий предмет і сферу застосування». Науковець зазначає, що «предметом міжнародно-правового моніторингу, в тому числі моніторингу Ради Європи, є зобов'язання держав. У контексті права Ради Європи йдеться про зобов'язання держав-членів цієї організації».

При цьому зобов'язання держав-членів Ради Європи Т. Анцупова<sup>4</sup> розділяє на дві основні групи:

- зобов'язання, які держави беруть на себе при вступі до організації. До кола цих зобов'язань відносяться: статутні зобов'язання держав-членів РЄ, зобов'язання щодо підписання певних договорів РЄ, зобов'язання з реформування національного законодавства, проведення адміністративних реформ, політичні зобов'язання;
- зобов'язання, які держави беруть на себе відповідно до договорів Ради Європи, до яких вони приєдналися. Ці зобов'язання прямо пов'язані з предметом того чи іншого договору Ради Європи.

Відповідно існує два основні види моніторингу Ради Європи залежно від його предмета:

- моніторинг зобов'язань, які держави беруть на себе при вступі до Ради Європи;

---

<sup>1</sup> Градова Ю. В. Правовий моніторинг в Україні: перспективи розвитку. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. № 1. С. 7–9.

<sup>2</sup> Dastani, M., Torroni, P., & Yorke-Smith, N. Monitoring norms: A multi-disciplinary perspective. *The Knowledge Engineering Review*. 2018. № 33. P. 25.

<sup>3</sup> Анцупова Т. Поняття та сутність міжнародно-правового моніторингу у контексті права Ради Європи. *Юридичний вісник*. 2013. № 2. С. 161.

<sup>4</sup> Там само. С. 164.



#### 1.4. Об'єкти та предмет правового моніторингу

– моніторинг договірних зобов'язань держав – членів Ради Європи<sup>1</sup>.

Особливим видом моніторингу Ради Європи залежно від його предмета є моніторинг виконання рішень Європейського суду з прав людини державами-сторонами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.).

Класифікація моніторингу залежно від предмета, на погляд Т. Анцупової<sup>2</sup>, є найбільш змістовною та включає в себе всі інші підвиди моніторингу Ради Європи, а саме:

- за формою (юридичний і політичний);
- за колом суб'єктів, які здійснюють моніторинг (моніторинг Комітету Міністрів Ради Європи, моніторинг Парламентської Асамблеї Ради Європи, моніторинг Генерального Секретаря Ради Європи, моніторинг Конгресу місцевих та регіональних влад Європи та моніторинг інших інституцій, створених на основі часткових угод або актів статутних органів). Слід зауважити, що цей вид моніторингу може бути тематичним, або орієнтованим на певну(і) державу(ви);
- за напрямками діяльності Ради Європи (демократія, права людини, верховенство права, соціальний вимір, освіта, культура, спорт та ін.).

Перед Україною як державою, що уклала з ЄС Угоду про асоціацію<sup>3</sup>, а також отримала статус кандидата на членство в ЄС, на сьогодні стоїть завдання гармонізації національного законодавства з нормами права ЄС, а також його адаптації до ключових вимог побудови спільного Європейського правового простору. Наближенню України до європейського політичного, економічного та правового простору сприяє підписана Угода про асоціацію, яка передбачає, насамперед, гармонізацію законодавства України з правом ЄС.

Як зауважує І. Онищук<sup>4</sup>, Угода заклала якісно нову правову основу для подальших взаємин між Україною та ЄС й слугуватиме страте-

<sup>1</sup> Анцупова Т. Поняття та сутність міжнародно-правового моніторингу у контексті права Ради Європи. *Юридичний вісник*. 2013. № 2. С. 164.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 30 листопада 2015 року № 984\_011. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (дата звернення: 15.07.2023).

<sup>4</sup> Онищук І. Дослідження правового моніторингу: понятійно-категоріальний апарат. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 1 (80). С. 78.

гічним орієнтиром для проведення системних соціально-економічних реформ в Україні, широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС. Згідно з Угодою етап правового моніторингу та оцінки, який на сьогодні практично відсутній, повинен бути підсилений чіткими механізмами спільного поточного й заключного оцінювання правової системи та забезпечувати вільний доступ громадськості до інформації.

Розвиток та ствердження власного шляху і місця України в геополітичному оточенні, її включення до європейських та світових інтеграційних процесів нерозривно пов'язані з організацією нормотворчої та правозастосовчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, яка б відповідала сучасним тенденціям правового розвитку та міжнародним стандартам у цій сфері<sup>1</sup>.

Ключовим елементом формування європейських стандартів публічної влади в Україні є продовження законодавчої діяльності Верховної Ради України. Зміни, що відбуваються у правовій системі України, стосуються якісного оновлення та реформування законодавства. Їх одночасність свідчить про позитивні тенденції у процесі формування відповідної законодавчої бази, яка забезпечує нормальне функціонування всіх сфер суспільного життя<sup>2</sup>.

Як зазначають Н. Нижник та О. Муза<sup>3</sup>, актуальним є запровадження на державному рівні правового моніторингу, що є невід'ємною складовою законотворчого процесу, спрямованого на підготовку та прийняття законів, оскільки без його якісного проведення законотворчість не буде наповнена конструктивним змістом. Особливого значення для підвищення ефективності законодавчого процесу набуває теза про виділення моніторингу законодавчого процесу як самостійний напрям державної діяльності.

Одним із шляхів удосконалення правового регулювання є здійснення правового моніторингу на різних стадіях правового регулювання та дії його механізму. Правовий моніторинг сприяє ретельному аналізу та експертній оцінці нормативно-правових актів, дає змогу

<sup>1</sup> Васильчук Л. Б. Правова ідеологія та правовий моніторинг як фактори забезпечення єдиного конституційно-правового простору. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2019. Випуск 58. Том 1. С. 72.

<sup>2</sup> Нижник Н., Муза О. Секторальний правовий моніторинг у теорії законотворчості: постановка питання. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 1 (80). С. 46.

<sup>3</sup> Там само

виокремити пріоритетні напрями здійснення регулятивного впливу, допомагає передбачити можливі наслідки дії тих чи інших актів, впливає на досягнення балансу між процесом прийняття відповідного акта та його реалізацією на практиці<sup>1</sup>.

Слушною є думка В. Косовича<sup>2</sup> про те, що правовий моніторинг пов'язує із різними стадіями правового регулювання і його вивчення актуалізується пошуком чинників, здатних сприяти вдосконаленню праворегулятивних властивостей основного джерела права сучасної України – нормативно-правового акта.

Н. Нижник, І. Гуменюк та О. Муза<sup>3</sup> також наголошують на тому, що у сучасних умовах розвитку України підвищення ефективності законодавства набуває значення у сенсі виділення моніторингу законодавчого процесу як самостійного напрямку державної діяльності.

Наша держава перебуває на шляху утвердження статусу правової, що потребує динамічних змін, у тому числі у правовому та законодавчому полі. У цьому складному та кропіткому процесі та забезпеченні бажаного результату значну роль відіграє правовий моніторинг, який включає в себе ефективність права. Адже саме правовий моніторинг є методом, за допомогою якого перевіряється якість та ефективність механізму правового регулювання, виявляються правотворчі помилки відповідного нормативно-правового матеріалу, здійснюється прогнозування та діагностування проблем правової системи й забезпечується своєчасна реакція на необхідність змін<sup>4</sup>.

Процес удосконалення правової системи України, на думку І. Шутака<sup>5</sup>, має включати не тільки оцінку ефективності норм права, а й контроль, аналіз, узагальнення, оцінку якості нормативно-правових актів та практики їх застосування, прогнозування напрямів розвитку правового регулювання суспільних відносин. Саме тому питання док-

<sup>1</sup> Тарахонич Т.І. Правовий моніторинг як один із шляхів вдосконалення правового регулювання. *Альманах права*. 2019. № 10. С. 265.

<sup>2</sup> Косович В.М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти: монографія. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. С. 277.

<sup>3</sup> Нижник Н., Гуменюк І., Муза О. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 22–23.

<sup>4</sup> Страшинський Б.Р. Правовий моніторинг та ефективність права. *Альманах права*. 2019. № 10. С. 250.

<sup>5</sup> Шутак І. Від оцінки ефективності норм права до техніки правового моніторингу. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 3 (36). С. 21.

тринальної розробки техніки правового моніторингу як системи постійного спостереження, аналізу й прогнозування впливу на правову сферу набуває особливої актуальності.

Т. Тарахонич<sup>1</sup> також зазначає, що «важливим напрямом удосконалення правової сфери є розробка на доктринальному рівні теоретичної моделі правового моніторингу. Визначення сутності та змісту правового моніторингу ґрунтується на сучасному розумінні основних засад його здійснення і тих закономірностях, що йому властиві. З метою поліпшення нормотворчого процесу та практики правозастосування необхідно внести зміни до діючого законодавства, закріпивши процедуру проведення правового моніторингу та визначивши коло суб'єктів моніторингу, його принципи та функції».

Слушною є думка вітчизняних учених<sup>2</sup> про те, що правовий моніторинг має бути частиною адміністративно-правової реформи в Україні, а основою моніторингу є система показників, які характеризують конкретну міру зміни конкретного явища чи процесу.

Ю. Бахтіною<sup>3</sup> доведено, що правовий моніторинг стає одним із пріоритетних напрямів державної діяльності та є необхідним елементом ефективної організації публічного адміністрування, а правильно організований та проведений моніторинг дозволяє вчасно виявляти різного роду дефекти нормативно-правового регулювання, а саме колізії, прогалини, дублювання. Для вирішення сучасних проблем розвитку адміністративного законодавства в Україні слід розробити та затвердити концепцію правового моніторингу. Концепція повинна закріпити єдине розуміння поняття, мети та завдань правового моніторингу, його суб'єктно-об'єктний склад, принципи та техніку організації і проведення моніторингової діяльності, види правового моніторингу тощо.

У той же час Т. Подорожна та О. Білоскурська<sup>4</sup> вважають, що розвиток інституту правового моніторингу має здійснюватися в на-

<sup>1</sup> Тарахонич Т.І. Правовий моніторинг як один із шляхів вдосконалення правового регулювання. *Альманах права*. 2019. № 10. С. 268.

<sup>2</sup> Onyshchuk, I., Onyshchuk, S., & Rudenko, O. Conceptual Basis of Legal Monitoring Implementation in The System of Public Administration. *Journal of History Culture and Art Research*. 2020. № 9 (1). P. 345–353.

<sup>3</sup> Бахтіна Ю.С. Правовий моніторинг як функція державного управління: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2019. С. 12.

<sup>4</sup> Подорожна Т.С., Білоскурська О.В. Правовий моніторинг як засіб якості та ефективності чинного законодавства. *Альманах права*. 2019. № 10. С. 85–86.

прямах формалізації та уніфікації його основ у Законі України «Про нормативно-правові акти в Україні»; розширення сфери правового моніторингу; вироблення загальних підходів до концепції подальшого розвитку моніторингових досліджень (наприклад, про необхідність виділення конституціоналізації чинного законодавства як напряму подальшого аналізу, конституційного моніторингу та діагностики конституційних процесів); проведення порівняльно-правових досліджень стану та векторів розвитку законодавства в умовах євроінтеграції; включення в суб'єктний склад правового моніторингу всіх гілок державної влади, органів місцевого самоврядування, громадянського суспільства, професійної юридичної спільноти, представників науки, незалежних експертів тощо; забезпечення оперативності правового моніторингу; надання обов'язкового характеру результатам правового моніторингу, зокрема шляхом обґрунтування необхідності прийняття законодавчих актів у сфері моніторингу; використання новітніх інформаційних технологій для створення офіційної бази проєктів нормативних правових актів, а також чинного законодавства і практики їх реалізації, єдиної інформаційної бази результатів правового моніторингу, а також для застосування в процедурі правового моніторингу можливостей штучного юридичного інтелекту; впровадження суспільного (громадського) правового моніторингу та створення інтернет-порталу для його проведення.

Ю. Бахтіною<sup>1</sup> встановлено, що правовий моніторинг є ключовим інструментом удосконалення законодавства, сполучною ланкою між законотворчістю і правозастосуванням. Моніторинг правозастосування, будучи дієвим елементом системи управління, спрямований на реальний вплив у процесі ухвалення рішення. За його допомогою відбувається спостереження за проходженням нормативно-правовим актом усіх стадій правозастосовного процесу, оцінка його зі сторони держави та суспільства. Простежується реальне життя нормативно-правового акту, а його застосування зіставляється з цілями прийняття. Моніторинг правозастосовної практики є невід'ємним елементом (етапом) правового моніторингу і має відбуватись разом з моніторингом законодавства. Лише в сукупності вони надають ефективний результат.

Варто зазначити, що наукові доробки вчених, що викликають інтерес, нерідко стають предметом наукових дискусій у сучасній юри-

---

<sup>1</sup> Бахтіна Ю. С. Правовий моніторинг як функція державного управління: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2019. С. 15.

дичній літературі. Утім навіть фундаментальні наукові дослідження із зазначеної проблематики, що розглядають питання концепції, організації та проведення правового моніторингу, не здатні у повну міру вирішити актуальних правових проблем, сформувати необхідну систему наукових знань.

Слушним є твердження І. Онищук<sup>1</sup> про те, що такий суттєвий елемент правового моніторингу, як оцінка ефективності нормативно-правових актів (норм права), є найбільш проблемним і мало розробленим. На цій стадії зазначеного процесу формулюються відповіді на головне питання, що стоїть перед суб'єктом моніторингу: наскільки чинна нормативна основа сприяє досягненню закладеної мети правового регулювання певного кола суспільних відносин. За відсутності механізму визначення ефективності дії нормативних приписів застосування критеріїв і показників оцінки діяльності з проведення правового моніторингу стає безрезультатним.

Так, Н. Нижник, І. Гуменюк, О. Муза<sup>2</sup> вважають, що з метою вирішення сучасних проблем розвитку законодавства в Україні юридична наука має розробити концепцію правового моніторингу – систему теоретичних і емпіричних методів дослідження, спрямованих на отримання інформації, необхідної перш за все для забезпечення якості законодавчих актів. Функції правового моніторингу слід здійснювати ще на «проектному» етапі законотворчості. Надалі має проводитися постійне моніторингове спостереження за станом реалізації законодавчих актів, за наслідками їх правового впливу на стан і динаміку суспільних відносин, що дозволить визначити першочергові кроки на шляху удосконалення законодавства України.

Саме тому в умовах реформування українського законодавства та гармонізації з нормами ЄС у нашій державі залишаються актуальними дослідження щодо особливостей об'єкта та предмета правового моніторингу, а також правового моніторингу в цілому.

---

<sup>1</sup> Онищук І. Стан дослідження питань правового моніторингу. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. Випуск 61. С. 54.

<sup>2</sup> Нижник Н., Гуменюк І., Муза О. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 26.

## 1.5. Суб'єкти здійснення правового моніторингу

У дослідженні проблем правового моніторингу особливе місце відводиться його суб'єктам. Варто зазначити, що відсутність *de jure* законодавчого закріплення поняття «правовий моніторинг» та різноманітність його об'єктів призвели до того, що у сучасній юридичній науці і на законодавчому рівні відсутня єдина позиція щодо визначення суб'єктів правового моніторингу.

У практичній площині як процедура правовий моніторинг сьогодні застосовується різними органами державної влади, правозахисними та іншими громадськими організаціями. Причому останнім часом простежується зростання активності та ролі інститутів усіх гілок і рівнів державної влади, громадських і наукових організацій не тільки у дослідженні та пошуку механізмів моніторингу, а й в організації системних, функціональних інструментів постійного аналізу якості нормативних правових актів та ефективності їх застосування.

Правовий моніторинг по суті є способом регулювання суспільних відносин у правовій сфері за допомогою спеціальних агентів, які збирають інформацію та регулюють діяльність інших членів суспільства на основі цих показників. Тому у науковій літературі до суб'єктів правового моніторингу, як правило, відносять державні органи, органи місцевого самоврядування, інші органи, які здійснюють заходи щодо моніторингу в межах предмету та на підставі спеціальних повноважень, якими вони наділені відповідним нормативним правовим актом<sup>1</sup>.

Слід зазначити, що в юридичній науці радянської доби під час аналізу правових процесів особистість не виділялась як головний її учасник або її роль зводилася до мінімуму. Вона посідала похідне та другорядне місце стосовно позитивного права (законодавства) і лише зрідка була елементом дослідження окремих питань. На цей час особистість висувається на перший план і виступає як провідний компонент усього правового життя суспільства. Тому, на нашу думку, перелік суб'єктів буде більш повним, якщо суб'єктами правового моніторингу визнати також недержавні установи та організації, громадські та наукові інститути, окремих громадян.

Коло суб'єктів, які здійснюють моніторингову діяльність, можна диференціювати за різними підставами. Так, суб'єкти правового мо-

<sup>1</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ, Дрогобич: Коло, 2017. 512 с.

ніторингу можуть бути диференційовані залежно від характеру здійснюваної ними моніторингової діяльності (це їхній безпосередній обов'язок чи право) на дві основні групи – конституційні та ініціативні, уповноважені та ініціативні, статутні та ініціативні<sup>1</sup>.

До конституційних (уповноважених, статутних) входять: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади, Рахункова палата, Центральна виборча комісія, органи судової влади, органи прокуратури, органи місцевого самоврядування та ін.

До групи ініціативних суб'єктів входять: інститути громадянського суспільства, експертні ради при вищих органах державної влади; наукові організації й об'єднання; корпоративні об'єднання, правозахисні й екологічні організації; політичні партії, засоби масової інформації.

Деякі автори визначають суб'єктний склад правового моніторингу залежно від статусу органів, які здійснюють моніторинг, або рівня їх діяльності: а) органи державної влади, що беруть участь у моніторингу правового простору; б) інші органи й організації, задіяні в моніторингу<sup>2</sup>.

Також суб'єктів правового моніторингу можна класифікувати за таким критерієм, як безперервність здійснення відповідних повноважень. Виходячи з цього, слід виділити дві категорії суб'єктів вказаної діяльності: 1) відповідальні за проведення правового моніторингу на постійній основі (спеціалізовані органи, установи, організації); 2) ті, які здійснюють надані їм повноваження в зазначеній сфері періодично (при виникненні необхідності оцінити ефективність правового регулювання в певній сфері суспільних відносин або якість реалізації конкретного нормативного правового акта, групи актів у рамках сфери компетенції суб'єкта)<sup>3</sup>.

У правовому моніторингу беруть участь органи всіх гілок і всіх рівнів державної влади. Аналіз ефективності національного законодавства здійснюють як державні органи, що мають право законодавчої ініціативи, так і апарат Кабінету Міністрів України, окремі міністерства. При цьому інститути судової влади, регіональні органи, різні наукові установи й організації тісно співпрацюють один з одним для

<sup>1</sup> Градова Ю.В. Інститут правового моніторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2012. С. 7.

<sup>2</sup> Градова Ю.В. Інститут правового моніторингу в конституційно-правовій теорії та практиці: монографія. Одеса, 2014. С. 23.

<sup>3</sup> Там само. С. 22.



гармонізації своїх правових систем. Активно приєднуються до цієї роботи органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, наукові центри, засоби масової інформації<sup>1</sup>. Виходячи цього, Ю. Градова виокремила дві групи суб'єктів: 1) державні органи; 2) громадяни та їх об'єднання<sup>2</sup>.

І. Онищук суб'єкти правового моніторингу диференціює на три групи. До першої групи він відносить всі органи держави, наділені правом створювати нормативні правові акти чи вносити до них зміни. У складі зазначених органів функціонують спеціальні відділи, управління, департаменти чи відповідальні особи, на яких покладається обов'язок здійснювати моніторинг як запланованих та проєктованих нормативних правових актів, так і чинних нормативних документів. Результати діяльності цих суб'єктів найбільш значущі, оскільки прямо пов'язані із правотворчою діяльністю (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України).

Друга група – суб'єкти, спеціально уповноважені для проведення моніторингу (Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України, Рахункова палата, Центральна виборча комісія, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи судової влади, органи прокуратури).

Третю групу становить приватний сектор (недержавні формування, починаючи з об'єднань громадян і завершуючи окремими громадянами)<sup>3</sup>.

А. Колодій, В. Тернавська, говорячи про суб'єктів правового моніторингу, також диференціюють їх на три групи:

1) органи держави та місцевого самоврядування, наділені правом приймати нормативно-правові акти, вносити до них зміни та доповнення, припиняти їх чинність: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві ради і т. д.;

2) суб'єкти, спеціально уповноважені для проведення моніторингу, або суб'єкти, у складі яких є контрольньо-наглядові або беспосе-

<sup>1</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ, Дрогобич: Коло, 2017. С. 130.

<sup>2</sup> Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2012. 20 с.

<sup>3</sup> Онищук І. І. Техніка правового моніторингу в Україні: об'єкти та суб'єкти. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького*. Івано-Франківськ, 2014. № 10. С. 74.

редньо моніторингові структурні частини, а саме: Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Вища рада правосуддя, Рада національної безпеки та оборони України, Центральна виборча комісія, прокуратура, Міністерство юстиції України, інші міністерства, державні служби, державні агентства та державні інспекції тощо;

3) недержавні формування. Зокрема до таких належать: громадська організація «Правовий моніторинг», Transparency International Україна, Український незалежний центр політичних досліджень, Івано-Франківське відділення Інституту політичної освіти, громадська організація «Народний захист», Інститут масової інформації, Центр політико-правових реформ, громадська організація «Філософія Серця», інформаційно-правовий центр «Наше право», Координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики і т. д.<sup>1</sup>.

Деякі автори виділяють окремо «суб'єктів» і «учасників» правового моніторингу. Так, Н. Толмачова до «суб'єктів» відносить органи державної влади, посадових осіб, а також спеціально створені зазначеними органами структури, що мають повноваження зі здійснення державного контролю за станом законодавства, «учасниками» моніторингу виступають юридичні і фізичні особи, що володіють можливістю брати участь у здійсненні державного контролю за станом законодавства.

При цьому, як зазначає автор, правомочності суб'єктів і учасників правового моніторингу відрізняються, оскільки «для перших здійснення моніторингу є підконтрольним державі обов'язком, за невиконання або неналежне виконання якого повинна наступати відповідальність, а для інших – правом, яке вони одержали від суб'єктів моніторингу і можуть використовувати його хоч і у встановленому порядку, але за своїм розсудом»<sup>2</sup>.

Питання класифікації суб'єктів правового моніторингу має і практичну площину. Зокрема, проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність» (реєстр. № 5707 від 25.06.2021) у статті 61 визначає, що «правовий моніторинг здійснюється суб'єктами правотворчої діяльності з метою виявлення необхідності та можливості удосконален-

<sup>1</sup> Колодій А., Тернавська В. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. *Нове українське право*. 2023. Вип. 1. С. 99–100.

<sup>2</sup> Толмачева Н. Н. Моніторинг закона – от практики к теории. *Право и экономика*. 2006. № 7. С. 3–4.

ня чи скасування чинного або підготовки нового нормативного правового акта, усунення колізій та прогалин у правовому регулюванні».

Під суб'єктами правотворчої діяльності у цьому Законі розуміються (стаття 4): органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та інші суб'єкти, наділені законом повноваженнями щодо прийняття (видання) нормативних правових актів, а саме:

- 1) Верховна Рада України;
- 2) Президент України;
- 3) Кабінет Міністрів України;
- 4) міністерство;

5) інші державні органи, яким відповідно до закону надано правотворчі повноваження (Національний банк України, Центральна виборча комісія, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія зі стандартів державної мови, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інші органи);

6) Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим;

7) голови місцевих державних адміністрацій;

8) органи місцевого самоврядування;

9) органи професійного самоврядування (саморегульовані), яким відповідно до закону надано повноваження суб'єктів правотворчої діяльності.

Слід зазначити, що законопроект серед суб'єктів проведення моніторингових досліджень називає лише суб'єктів правотворчої діяльності, фактично не включивши до їх складу інших (ініціативних) учасників, в обов'язки яких не входить проведення моніторингових досліджень на постійній (зокрема плановій) основі. У той же час вони здійснюють надані їм повноваження в зазначеній сфері при виникненні необхідності (як правило, при оцінюванні ефективності правового

регулювання в певній сфері суспільних відносин або якості реалізації конкретного нормативного правового акта, групи актів у рамках сфери компетенції суб'єкта).

До них відносяться: вищі органи судової влади (Конституційний Суд України, Верховний Суд України), окремі самостійні органи та елементи механізму держави, що діють поза гілками державної влади (Генеральна прокуратура України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений Президента України з прав дитини, Уповноважений із захисту державної мови, освітній омбудсмен). Таке обмеження вважаємо не обґрунтованим, особливо при врахуванні характеру їх роботи, що дозволяє практично щодня виявляти недоліки правозастосування.

У цей час більшість ініціативних учасників правового моніторингу відіграють роль стороннього спостерігача, який доповнює роботу суб'єктів правового моніторингу вказівкою на актуальні проблеми (питання, сфери) дії нормативних актів, що не отримали відображення у документації, яка складається на першому та останньому етапах щорічного циклу моніторингу.

Також фактично з системи правового моніторингу законопроектном виключено інститути громадянського суспільства, експертні ради при вищих органах державної влади; наукові організації й об'єднання; корпоративні об'єднання, правозахисні й екологічні організації; політичні партії; засоби масової інформації.

На нашу думку, ініціативне проведення моніторингових досліджень у правовій сфері не лише допускається, а й теоретично затребуване у державі та суспільстві. Тому ініціативні учасники також мають бути на законодавчому рівні наділені правом представляти матеріали, що відображають результати самостійно проведеного правового моніторингу. Такі матеріали повинні підлягати обліку координатором правового моніторингу.

Таким чином, спектр суб'єктів правового моніторингу є досить широким: органи законодавчої, виконавчої та судової влади, органи місцевого самоврядування, органи спеціальної компетенції, інститути громадянського суспільства.

Проте інформаційні та інші зв'язки між ними недостатньо налагоджені. Недостатність налагоджених комунікативних зв'язків між обов'язковими та ініціативними учасниками правового моніторингу призводить до перекладання функцій з аналізу та оцінки сформованої

правозастосовчої практики на менш компетентного (через специфіку повноважень та сфери ведення) суб'єкта. Відсутність процедури узгодження (спільного обговорення) отриманих у процесі моніторингу даних до етапу направлення конкретних пропозицій до координуючого органу обмежує можливості комплексної оцінки об'єкта моніторингу.

Відповідно існує необхідність розширення переліку суб'єктів правового моніторингу. На наш погляд, правовий моніторинг не аналогічний формі державного контролю, який здійснюється органами державної влади. Ефект від проведення правового моніторингу знаходить вираження у наданні максимально повної інформації, необхідної для прийняття законотворчих та управлінських рішень, спрямованих на коригування нормативних правових актів та практики їх застосування. У цьому застосування заходів впливу (зобов'язання, примус, покарання) перестає бути елементом чи етапом правового моніторингу, покликаного лише звернути увагу на проблемні аспекти дії правових норм.

Зазначена юридична технологія має сприяти своєчасному забезпеченню актуальною інформацією органів, які здійснюють такі державні функції, як видання нормативних правових актів та контроль за їх виконанням, але по суті не поєднується з цією діяльністю. Незважаючи на розбіжності в підходах до класифікації суб'єктів правового моніторингу, можна дійти загального висновку: дійсно ефективне проведення правового моніторингу можливе лише при взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства.

Як зазначає І. Онищук, держава виступає в ролі суб'єкта офіційного моніторингу як у внутрішньодержавних відносинах, так і на міжнародній арені. У міжнародних відносинах здійснювати моніторинг, крім держав, можуть ще й інші суб'єкти міжнародного права – міжнародні та міждержавні організації, в певних аспектах – міжнародні суди. Не виключається моніторинг і з боку міжнародних громадських, неурядових організацій, створених не державами як суб'єктами міжнародного права, а представниками громадськості держав<sup>1</sup>.

У свою чергу, Т. Анцупова до суб'єктів правового моніторингу Ради Європи відносить: Комітет Міністрів Ради Європи; Парламентську Асамблею Ради Європи; Генерального Секретаря Ради Європи; Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. На її думку,

<sup>1</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ, Дрогобич: Коло, 2017. С. 131.

суб'єктами правового моніторингу можуть бути ще інші інституції, створені на основі часткових угод або актів статутних органів<sup>1</sup>.

Ураховуючи зазначене, вважаємо, що суб'єктів правового моніторингу можна класифікувати за такими підставами: склад; наявність владних повноважень; місце у системі публічної влади; обов'язковість участі у моніторингу; функція у механізмі правового моніторингу.

За складом суб'єкти правового моніторингу можна поділити на індивідуальні та колективні. До індивідуальних суб'єктів слід віднести громадян України, які беруть участь у моніторингу ініціативно, та індивідуальні суб'єкти системи державного управління (Президент України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини тощо).

За наявністю владних повноважень суб'єкти правового моніторингу можна розділити на тих, хто має владні повноваження, і тих, хто таких повноважень не має.

За місцем у системі влади можна назвати органи державної влади і органи місцевого самоврядування.

За обов'язковістю участі у правовому моніторингу можна виділити такі суб'єкти: обов'язкові (відповідальні) суб'єкти, на яких нормативними правовими актами покладено обов'язки здійснення моніторингу; необов'язкові суб'єкти, які здійснюють моніторингову діяльність на ініціативній основі.

За функцією в механізмі правового моніторингу слід виділяти:

- суб'єкти, які здійснюють методичний супровід моніторингової діяльності;
- суб'єкти, які координують здійснення моніторингу;
- суб'єкти, які безпосередньо здійснюють моніторинг у зв'язку з покладеними обов'язками чи ініціативно.

З огляду на це пропонується такий перелік суб'єктів правового моніторингу:

- Верховна Рада України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
- Президент України, Офіс Президента, Рада національної безпеки і оборони України, Представник Президента України в Автономній Республіці Крим;

---

<sup>1</sup> Анцупова Т.О. Процес моніторингу та постмоніторингового діалогу в Раді Європи. *Міжнародні читання з міжнародного права пам'яті професора П.С. Казанського*: матер. IV Міжнародної наукової конференції (м. Одеса, 8–9 листопада 2013 р. Одеса: Фенікс, 2013. С. 479.

## 1.5. Суб'єкти здійснення правового моніторингу

---

- Кабінет Міністрів України, міністерства, центральні органи виконавчої влади та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;
- місцеві державні адміністрації;
- Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим, республіканські комітети Автономної Республіки Крим, інші органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим;
- органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації;
- органи прокуратури;
- Конституційний Суд України, Верховний Суд, апеляційні місцеві суди, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Державна судова адміністрація України, Вища рада правосуддя, органи суддівського самоврядування;
- органи державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади (Служба безпеки України, Центральна виборча комісія, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції тощо);
- суб'єкти публічних повноважень із особливим статусом (Національний банк України);
- дипломатичні представництва та консульські установи України, постійні представництва України при міжнародних організаціях;
- органи місцевого самоврядування;
- військово-цивільні адміністрації;
- юридичні особи;
- фізичні особи.

Слід зазначити, що в Україні відсутня єдина державна структура, що могла б планомірно здійснювати правовий моніторинг. Хоча вітчизняні науковці на необхідності запровадження такого органу наголошують вже давно. О. Богачова пропонує розглянути питання про створення розгалуженої мережі спеціалізованих структурних підрозділів з питань моніторингу<sup>1</sup>.

Є також пропозиція щодо створення Єдиного центру моніторингу (В. Косович), Всеукраїнського центру моніторингу права під патрона-

---

<sup>1</sup> Богачова О.В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2006. С. 17.

том Президента України (І. Онищук)<sup>1</sup>, Центру правового моніторингу (Ю. Градова).

Статус такої структури також різниться в поглядах учених. Єдиний центр моніторингу, на думку В. Косовича, може виконувати функції інформаційно-координаційного органу для суб'єктів моніторингу. Центр правового моніторингу, за словами Ю. Градової, має бути державною та некомерційною структурою, що відособлена від політичних процесів у державі. Такий Центр повинен плануватися як структура, здатна об'єднати на єдиній організаційній і концептуальній основі зусилля державних органів, наукових організацій, суспільних об'єднань й інших структур громадянського суспільства<sup>2</sup>.

На нашу думку, моніторингові повноваження на доктринальному рівні варто покласти на Науково-дослідний інститут правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України (далі – Інститут НАПрН), а Міністерство юстиції України буде виконувати моніторинг в практичній площині. На основі Міністерства юстиції України та Інституту НАПрН пропонується створити інформаційно-координаційний орган – єдиний Правовий науково-експертний центр України, який здійснюватиме інформаційно-координаційні функції.

При розгляді питання суб'єктів правового моніторингу доцільно звернутися до досвіду окремих країн, аналіз якого дозволяє виділити такі моделі організації системи правового моніторингу: централізована, децентралізована та змішана.

За централізованою моделлю організації системи правового моніторингу оцінювання ефективності законодавства здійснюється особливим уповноваженим органом, організацією чи структурою. Прикладом може бути досвід Республіки Узбекистан, де суб'єктом, який уповноважений здійснювати оцінювання ефективності національного законодавства та практики його застосування, є Інститут моніторингу чинного законодавства при Президенті Республіки Узбекистан<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Онищук І. І. Концептуальні основи впровадження правового моніторингу в діяльність органів державної влади. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1(49). С. 248.

<sup>2</sup> Градова Ю. В. Правовий моніторинг в Україні: перспективи розвитку. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. № 1. С. 8.

<sup>3</sup> Айсин С. Б., Казиев З. Г. Опыт зарубежных стран по изучению эффективности законодательства. *Вестник Института законодательства Республики Казахстан*. 2015. № 4. С. 92–96.



Для децентралізованої моделі властива моніторингова діяльність будь-якого зацікавленого суб'єкта з власної ініціативи (така модель існує, наприклад, у Німеччині, Іспанії).

Зокрема, у ФРН не існує спеціалізованої установи (відомства), яка б займалася питаннями правового моніторингу та вносила б пропозиції щодо його вдосконалення. При цьому відповідальність у питаннях дослідження ефективності національного законодавства несе міністерство юстиції. У зв'язку з цим федеральне міністерство юстиції дає доручення науково-дослідним інститутам, які орієнтовані саме на вивчення ефективності нормативних правових актів. Причому ці інститути здатні реально з'ясувати те, наскільки певна правова норма дійсно може сприяти отриманню бажаного результату. Як приклад можна навести Інститут соціології права в університеті в м. Констанца й Інститут з вивчення проблем правової держави у Вільному університеті Берліна<sup>1</sup>.

У Німеччині не лише пересічні громадяни та ЗМІ мають змогу надсилати до міністерств свої пропозиції щодо вдосконалення законодавства, а й безпосередні правозастосовники законів – державні органи.

Як законодавча, так і виконавча гілки влади ФРН в обов'язковому порядку беруть участь у громадській дискусії з проблемних аспектів законодавства через проведення наукових досліджень. У своїх дослідженнях кожне міністерство у межах своєї компетенції зобов'язане відобразити реальний розвиток ситуації та рівень ефективності правових норм, що викликали дискусію громадськості.

У зв'язку з цим у Бундестазі опрацьовується питання створення центральної структури, яка могла б на постійній основі проводити аналіз очікуваних наслідків застосування правових норм.

В Іспанії вивчення та узагальнення недоліків чинного законодавства здійснюються на рівні керівництва міністерств та відомств відповідно до їх профілю. Ключовою структурою у цьому процесі є Міністерство у справах Уряду.

Змішана модель передбачає наділення відповідними повноваженнями певних суб'єктів (органів державної влади тощо), а також можливість провадження зазначеної діяльності іншими суб'єктами в рамках своєї компетенції (у певну міру реалізується у Швеції, Італії)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу в конституційно-правовій теорії та практиці: монографія. Одеса, 2014. 183 с.

<sup>2</sup> Айсин С. Б., Казиев З. Г. Опыт зарубежных стран по изучению эффективности законодательства. *Вестник Института законодательства Республики Казахстан*. 2015. № 4. С. 92–96.

Зокрема, питаннями вивчення ефективності національного законодавства в Італії займаються державні органи, які мають право законодавчої ініціативи, а також апарати уряду, міністерств, регіональні органи влади, різноманітні наукові інституції та організації. В італійському парламенті робота щодо визначення ефективності національного законодавства зосереджена у профільних комісіях на етапі опрацювання законопроектів.

Насамперед перед комісією стоїть завдання щодо визначення доцільності прийняття нормативного правового акта. У зв'язку з цим проводяться дослідження щодо доцільності збереження в силі чинних законів, наявності правового вакууму або інших факторів, що потребують внесення змін і доповнень до законодавства. З цією метою комісія запитує в уряді всю необхідну інформацію, у тому числі доповіді з цих питань, на основі яких вона доходить висновків про необхідність прийняття законопроекту. Одночасно Палата депутатів може звертатися з аналогічними запитамі в інші державні органи.

Слід зазначити, що у законодавчій діяльності італійського парламенту застосовується практика включення до законопроекту механізму визначення ефективності майбутнього закону. Це означає, що деякі законодавчі акти можуть передбачати положення, згідно з якими уряд Італії зобов'язаний представляти щорічні доповіді про хід застосування та реалізації закону.

В апараті Палати депутатів є служба з вивчення чинного законодавства та законодавчої діяльності, яка публікує щорічні доповіді, де пропонує рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства з обов'язковим урахуванням закордонного досвіду. До роботи з підготовки цих доповідей залучаються як Національний дослідницький центр Італії, так і різноманітні наукові та дослідні інститути.

Служба апарату Палати депутатів із бюджетних питань, у свою чергу, формулює висновки щодо економічних та фінансових наслідків прийняття законопроектів. Рахункова Палата Італії щорічно представляє парламенту своє оцінювання ефективності застосування чинного законодавства в частині витрачання державних коштів.

У Раді міністрів Італії є департамент з юридичних та правових питань, до функцій якого входить оцінювання ефективності чинного законодавства. Більше того, у кожному італійському міністерстві є спеціальний підрозділ, на який покладено функцію контролю за виконанням законів, що входять до сфери ведення міністерства. Цей

підрозділ бере участь у підготовці пропозицій відповідного міністра щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства. Активна робота щодо визначення ефективності місцевих законів проводиться і на обласному рівні. Зокрема, італійські області реалізують проєкти щодо включення так званих оцінних положень до обласних законопроєктів.

У Бельгії оцінювання ефективності законодавства бере на себе Сенат, який тісно співпрацює у цьому питанні із Палатою представників, Урядом, Касаційним судом (аналог Верховного Суду України), Арбітражним судом.

У структурі Сенату Бельгії з 2000 р. існує спеціальний відділ (Служба оцінювання законодавства), який проводить експертизу законів. Експертиза має проводитись на відповідність різним видам критеріїв. Відділ займається як оцінюванням законопроєктів, так і чинного законодавства.

Крім того, моніторингова оцінка може проводитися автором запропонованого законопроєкту (членом Парламенту, Урядом). Парламент може запрошувати Уряд консультуватися у спеціалізованих урядових або неурядових органах, наукових установах тощо. Парламентські комітети збирають інформацію незалежно через суспільні слухання, повідомлення спеціалізованих органів або парламентських служб, незалежних експертів<sup>1</sup>.

Аналіз ефективності законодавства в Бельгії здійснює Державна рада (вищий консультативний орган у системі адміністративної юстиції). Він полягає в тому, що в щорічних доповідях Держради, а також генеральних прокурорів міститься інформація про раніше прийняті законодавчі норми, які протягом звітнього періоду створювали юридичні проблеми в плані їх застосування на практиці. Інформація, викладена у згаданих доповідях, використовується урядом і парламентом при перегляді нормативних правових актів<sup>2</sup>.

Бельгійський уряд залучив до визначення якості законодавства Інститут соціального права, яким розроблено нормопроектувальну систему під назвою «*SOLON*», що включає в себе матеріальний критерій (зміст нормативно-правових актів) та формальний критерій (структура,

<sup>1</sup> Градова Ю.В. Інститут правового моніторингу в конституційно-правовій теорії та практиці: монографія. Одеса, 2014. 183 с.

<sup>2</sup> Айсин С.Б., Казиев З.Г. Опыт зарубежных стран по изучению эффективности законодательства. *Вестник Института законодательства Республики Казахстан*. 2015. № 4. С. 92–96.

спосіб оформлення тощо). Більше того, така ідея не є новою, аналогічні системи вже застосовуються в Королівстві Нідерландів (LEPA, OBW), в Італійській Республіці (Lexidit, Lexeditior IRI AI, Arianna, Norma)<sup>1</sup>.

Федеральна Конституція Швейцарії 1999 р. передбачає, що оцінювання ефективності заходів федеральної політики є парламентським обов'язком. Парламент може формулювати як свої завдання, так і завдання уряду і адміністрації в питанні оцінювання законодавства. У Парламенті Швейцарії існує спеціальний орган, що не є парламентським комітетом, так званий «Парламентський контроль адміністрації».

Багато федеральних законів і підзаконних актів Швейцарії містять статті про періодичну оцінку дієвості законів, яка виконується спеціалізованими відомствами усередині відповідальних урядових агентств. Більшість оцінних заходів, що ініціюються відповідними міністерствами, проводяться за сприяння фахівців науково-дослідних інститутів або інших організацій або підприємств, що займаються оцінкою<sup>2</sup>.

Класичним способом оцінки чинності правових норм у Швеції є формування урядової комісії з метою вивчення потреби подальшого реформування законодавства. Для виконання конкретних завдань створюються спеціальні незалежні комісії, які найчастіше очолюють судді вищих судів і залучають до участі у своїй діяльності фахівців усіх політичних партій, представлених у парламенті країни.

Моніторинг в урядовій сфері діяльності покладений на Національне аудиторське управління і Управління адміністративного розвитку, які здійснюють оцінку дії законів як за власною ініціативою, так і за дорученням уряду. Крім того, уряд Швеції має право доручити роботу з оцінки ефективності дії законів юридичним факультетам або навіть конкретним професорам права.

Результати «приватних ініціатив» з вивчення ефективності законодавства (асоціаціями працедавців, профспілками, союзами муніципальних органів й іншими суб'єктами, що представляють певні соціальні групи) можуть використовуватися державою при проведенні подальших моніторингових досліджень<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Оніщенко Н. М. Правовий моніторинг: від теорії до практики. *Альманах права*. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики. Випуск 10. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 24.

<sup>2</sup> Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу в конституційно-правовій теорії та практиці: монографія. Одеса, 2014. 183 с.

<sup>3</sup> Горан Регнер. Оценка эффективности и действенности правовой нормы (Точка зрения практикующего Законодателя Швеции). *Очерки методологии законотворчества*:

Окремо слід зазначити, що у деяких країнах разом із терміном «правовий моніторинг» використовують поняття «аналіз регулюючого впливу» (далі – АРВ), який як і правовий моніторинг спрямований на визначення ефективності правового регулювання суспільних відносин.

Наприклад, в Австралії на законодавчому рівні прийнято вимогу про обов'язкове використання при підготовці всіх АРВ програмного продукту «Business Cost Calculator» («Калькулятор витрат для бізнесу»), а в деяких випадках і «Small Business Compliance Costing Tool» («Підрахунок витрат дотримання для малого бізнесу»), які призначені виявити витрати регулювання та дотриматись відповідності з використовуваними АРВ методичними підходами.

Розглянемо завдання й функції основних суб'єктів правового моніторингу в Україні.

Верховній Раді України як єдиному органу законодавчої влади відведено особливе місце у системі правового моніторингу, що обумовлене конституційною природою і статусом парламенту.

Парламент здійснює правовий моніторинг у процесі розроблення та прийняття закону. Можна говорити про здійснення парламентом перспективної та ретроспективної оцінки законопроекту, проведення аналізу, експертизи, планування та прогнозування. Об'єктивна оцінка тексту законопроекту і супровідних документів можлива тільки на основі результатів власного моніторингу (як правило, проводиться спільно з науковими установами, громадськими організаціями тощо), відповідної сфери суспільних відносин, чинного законодавства, яке регулює ці відносини, і правозастосовної практики, що проводиться профільними комітетами на постійній основі<sup>1</sup>. В свою чергу, Комітет Верховної Ради України як орган, що здійснює законопроектну роботу, підготовку і попередній розгляд питань, віднесених до повноважень парламенту, виконання контрольної функції – найважливіший структурний підрозділ Верховної Ради України, що має здійснювати моніторингову діяльність.

Президент України є главою держави і гарантом Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Статус Президента України закріпле-

---

*матеріали першого конгресу Європейської асоціації содействия законодательству, Льеж (Бельгія) 9–11 сентября 1993 г. Баден-Баден, 1996. С. 61–73.*

<sup>1</sup> Ковальський В. С., Козінцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. Київ: Юрінком Інтер, 2005. С. 109.

ний ст. 102 Конституції України і покладає на нього обов'язок припиняти будь-які дії законодавчої, виконавчої і судової влади, котрі прямо або побічно порушують Основний Закон України.

Забезпечуючи додержання Конституції України, Президент України в рамках своїх повноважень підписує закони, прийняті Верховною Радою України; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із подальшим поверненням їх на повторний розгляд до парламенту, а також наділений правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України; направляє до Конституційного Суду України звернення щодо встановлення конституційності законів та інших актів Верховної Ради України, скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Хоча серед повноважень Президента прямо не вказується на здійснення правового моніторингу, проте належне здійснення названих повноважень вимагає від Президента України та його допоміжних органів здійснення моніторингу нормотворчої та правозастосовної діяльності Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Представник Президента України у Верховній Раді України здійснює моніторинг проєктів законів, постанов Верховної Ради України, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, бере участь у здійсненні аналізу таких проєктів, зокрема з питань, що виникають у взаємовідносинах Президента України з Верховною Радою України, та в разі потреби вносить відповідні пропозиції<sup>1</sup>.

Кабінет Міністрів України посідає ключове місце в системі суб'єктів правового моніторингу. Зокрема, в Регламенті Кабінету Міністрів України термін «моніторинг» використовується шістнадцять разів. Так, серед засад формування та реалізації державної політики виокремлено проведення моніторингу та оцінювання результатів реалізації державної політики та розроблення на основі такого оцінювання пропозицій щодо її продовження, коригування чи припинення.

На Секретаріат Кабінету Міністрів України покладається: контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проєктів законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів

<sup>1</sup> Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України: Указ Президента України від 15 лютого 2008 р. № 133/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2008> (дата звернення: 15.07.2023).

України та урядовими комітетами; моніторинг виконання органами виконавчої влади актів Кабінету Міністрів України, планів організації підготовки проєктів актів, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів Президента України, а також доручень Прем'єр-міністра України в частині дотримання строків, визначених для їх виконання.

Секретаріат Кабінету Міністрів України проводить постійний моніторинг та аналіз результатів розгляду судами справ, стороною або третьою особою в яких є Кабінет Міністрів України, вивчає причини та умови, що стали підставою для звернення до суду з позовом. Про результати контролю та моніторингу Секретаріат Кабінету Міністрів України систематично інформує Прем'єр-міністра України.

У § 91 Регламенту «Моніторинг діяльності» Кабінет Міністрів України визначає відповідальних членів за взаємодію з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, завданням яких є сприяння реалізації державної політики, виконання ними Програми діяльності Кабінету Міністрів України, інших державних програм у відповідних регіонах, інформування Кабінету Міністрів України про результати діяльності зазначених органів.

Регламентом визначається, що центральні органи виконавчої влади також проводять моніторинг законопроектів з питань, що належать до їх компетенції, та аналізують такі проєкти на відповідність засадам державної політики.

Крім того, Кабінет Міністрів України створює умови для здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади шляхом оприлюднення звітів за результатами моніторингу виконання своїх рішень та іншої інформації про свою діяльність у засобах масової інформації, на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України, проведення роз'яснювальної роботи щодо цілей, змісту та механізму реалізації державної політики.

У регламенті встановлюється порядок проведення моніторингу процесу реалізації рішення, динаміки основних показників, досягнення прогнозованих результатів, визначається періодичність проведення аналізу ефективності результатів реалізації рішення та шляхи їх застосування для коригування державної політики, а також зазначаються центральні органи виконавчої влади, що братимуть участь у проведенні моніторингу. Визначається періодичність подання звітів

Кабінетові Міністрів за результатами моніторингу процесу реалізації рішення<sup>1</sup>.

Серед суб'єктів правового моніторингу в Україні варто виокремити Міністерство юстиції України.

Міністерство юстиції України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної правової політики, ініціює і систематично проводить моніторинг якості та ефективності чинних нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені.

У структурі Міністерства юстиції України функціонує Директорат правосуддя та кримінальної юстиції, який на підставі Порядку моніторингу впровадження та аналізу ефективності прийнятих нормативно-правових актів, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 24.02.2020 № 666/5, ініціює підготовку щорічного моніторингового звіту, в якому аналізуються проблеми правового регулювання у сферах судочинства, судоустрою, кримінальної юстиції, адвокатури та адвокатської діяльності, безоплатної правової допомоги, судово-експертної діяльності, виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), банкрутства. При аналізі кожної проблеми вивчаються стан її нормативно-правового регулювання, судова практика, практика Європейського суду з прав людини, думки професійної спільноти, науково-дослідні матеріали, статистичні дані, міжнародний досвід. За результатами аналізу виявлених проблем правового регулювання пропонуються варіанти і шляхи їх вирішення<sup>2</sup>.

Слід також зазначити, що моніторинг в 2023 році здійснюватиметься із застосуванням нової платформи Міністерства юстиції України для моніторингу нормативних правових актів «Онлайн-платформа збору та аналізу інформації». Використання цього цифрового майданчика покликане зробити процес написання моніторингового звіту ефективнішим, більш публічним та репрезентативним.

Також згідно з Положенням про Міністерство юстиції України на нього покладається низка завдань, які є елементами правового моніторингу. Серед них: розробка проектів законів та інших норма-

<sup>1</sup> Регламент Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-p> (дата звернення: 15.07.2023).

<sup>2</sup> Міністерство юстиції України. Директорат правосуддя та кримінальної юстиції. Моніторинговий звіт за 2021 рік. URL: <https://minjust.gov.ua/m/monitoring-vprovadjennya-ta-analiz-efektivnosti-nra>.(дата звернення: 15.07.2023).



## 1.5. Суб'єкти здійснення правового моніторингу

---

тивних правових актів; розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства; узагальнення практики застосування законодавства; здійснення правової, гендерно-правової, антикорупційної експертизи проєктів нормативних правових актів; підготовка зауважень і пропозицій до прийнятих законів; розробка за пропозиціями міністерств та інших центральних органів виконавчої влади планів законопроектної роботи, координація нормотворчої діяльності у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, здійснення контролю за такою діяльністю; організація роботи з підготовки щорічного плану заходів щодо виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, проведення моніторингу її виконання; підтримка текстів актів законодавства у контрольному стані, ведення їх обліку та здійснення зберігання; ведення обліку та здійснення зберігання чинних міжнародних договорів України, актів законодавства держав, з якими здійснюється обмін правовою інформацією; координація діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань систематизації законодавства, перевірка стану такої діяльності, надання рекомендацій щодо її поліпшення і внесення пропозицій про усунення виявлених недоліків тощо<sup>1</sup>.

Таким чином, можна виокремити три основні напрями роботи Міністерства юстиції в процесі правового моніторингу: 1) моніторинг законності відомчих нормативних актів, щоб вони не суперечили Конституції та законодавству України в цілому (аналіз і контроль за відомчою нормотворчістю); 2) проведення юридичної експертизи; 3) планування законопроектної роботи.

Суб'єктами правового моніторингу має виступати не тільки Міністерство юстиції України, але й інші міністерства. Схема організації їхньої роботи повинна виглядати наступним чином: аналітичні підрозділи апарату міністерства на основі правового моніторингу мають виявляти проблеми, розробляти варіанти їх вирішення і при потребі організовувати їх обговорення, а також розробку проєктів документів. Міністр представляє розроблені міністерством пропозиції на вищих рівнях державної влади для прийняття відповідних політичних рішень або сам приймає такі рішення в межах компетенції.

---

<sup>1</sup> Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-p> (дата звернення: 15.07.2023).

Апарат міністерства конкретизує прийняті норми, перетворюючи їх у конкретні заходи, і організує здійснення цих заходів. Система міністерства реалізує державну політику, виконує закони та інші правові акти. Контрольно-аналітичні підрозділи міністерства розробляють і здійснюють моніторинг змін, що відбуваються у відповідній галузі в результаті виконання державної політики та в разі необхідності звертають увагу на суспільні проблеми, що потребують вирішення<sup>1</sup>.

До системи суб'єктів правового моніторингу, безумовно, відносяться і судові органи. У процесі здійснення правосуддя суди фактично відстежують стан законодавства з метою його правильного застосування і тлумачення, стикаються з проблемою юридичних прогалин і колізій, готують огляди судової (правозастосовної) практики й інформацію про труднощі застосування законодавства.

Судова практика в механізмі правового моніторингу є однією з найважливіших. Судові рішення виявляють недоліки окремих норм, що містяться в законі, котрі припускають їхнє двояке тлумачення, наявність колізій, суперечності між правовими актами різних рівнів, невідповідність правових норм потребам реального життя тощо. Одним із способів впливу судів загальної юрисдикції на стан законодавства є також звернення із запитом до Конституційного Суду України про відповідність окремих положень законодавчих актів Конституції України, рішення якого слугують підставою для усунення порушень, допущених законодавцем у процесі правотворчості.

Рахункова палата є постійно діючим, самостійним органом, що здійснює контроль за виконанням законів України та прийнятих Верховною Радою України постанов, виконанням Державного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних програм у частині, що стосується використання коштів Державного бюджету України<sup>2</sup>.

Згідно зі ст. 27 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата, здійснюючи свою діяльність, зобов'язана за дорученням Верховної Ради України проводити експертизу і давати висновки щодо: проєкту Державного бюджету України, обґрунтованості його доходної та видаткової частин щодо обсягів державного внутрішнього і зо-

<sup>1</sup> Концепція реформування публічної адміністрації в Україні: проєкт. URL: [http://www.pravo.org.ua/files/administr/Konceptiya\\_reform\\_publ\\_admin\\_2.doc](http://www.pravo.org.ua/files/administr/Konceptiya_reform_publ_admin_2.doc). (дата звернення: 15.07.2023).

<sup>2</sup> Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19> (дата звернення: 15.07.2023).

внiшнього боргу та дефіциту Державного бюджету України, затверджених законом України; окремих напрямів бюджетно-фінансової, грошово-кредитної політики, а також окремих питань бюджетного процесу за прямими дорученнями Верховної Ради України; проєктів законодавчих та інших нормативних актів з питань бюджетно-фінансової та грошово-кредитної систем у разі, якщо вони направлені Верховною Радою України на експертизу у встановленому порядку і повинні бути внесені на її розгляд; проєктів загальнодержавних цільових програм, які фінансуються з бюджетів або на які передбачено додаткове фінансування з Державного бюджету України; проєктів програм Кабінету Міністрів України, на фінансування яких використовуються кошти Державного бюджету України; проєктів міжнародних договорів України, що стосуються витрат з Державного бюджету України.

У ході аналізу й узагальнення інформації, що одержує Рахункова палата при здійсненні перевірок, ревізій і обстежень, вона розробляє і представляє Верховній Раді України пропозиції про удосконалення законодавчих актів, що регулюють бюджетні, фінансово-кредитні, цивільно-правові й інші відносини.

Центральна виборча комісія забезпечує дотримання передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого і референдумного процесів, реалізацію виборчих прав громадян України та права на участь у референдумі, однакове застосування законодавства України про вибори і референдуми на всій території, здійснює контроль за додержанням вимог законодавства України про вибори і референдуми<sup>1</sup>.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – це особливий суб'єкт проведення правового моніторингу. Він постійно займається правозастосуванням, бере участь у підготовці законів і веде моніторинг складних питань правозастосування, які зачіпають найбільш важливі інтереси громадян<sup>2</sup>.

Здійснення моніторингу омбудсменом стосується важливої сфери – прав людини. За результатами розгляду скарг громадян щодо порушення їхніх прав і свобод омбудсмен виявляє недосконалість правової системи як у галузі законодавчого забезпечення гарантій до-

---

<sup>1</sup> Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 червня 2004 р. № 1932-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15> (дата звернення: 15.07.2023).

<sup>2</sup> Бахтіна Ю. С. Правовий моніторинг як функція державного управління: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2019. 246 с.

тримання й захисту прав людини і громадянина, так і в сфері організації правозастосування.

Щорічно Уповноважений Верховної Ради України з прав людини готує доповідь, що містить аналіз виявлених прогалин і недоліків законодавства, а також порушень у правозастосовній практиці. Його діяльність має сприяти приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність до Конституції України, міжнародних стандартів у цій галузі.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини наділений достатніми повноваженнями: вносити пропозиції щодо вдосконалення законодавства; звертатися до Конституційного Суду України з поданням про відповідність Конституції України законів України та інших нормативних правових актів, які стосуються прав і свобод людини і громадянина; перевіряти стан додержання прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами; направляти у відповідні органи акти реагування у разі виявлення порушень прав і свобод людини тощо.

Органи прокуратури здійснюють правовий моніторинг при виконанні функцій нагляду за законністю. Головною особливістю моніторингу, здійснюваного прокуратурою, є відстеження стану законності в правотворчій діяльності та правозастосовній практиці. Діяльність прокурорів щодо забезпечення законності заснована на результатах постійного моніторингу нормативних актів, у цій діяльності у більшу міру проявляється його контрольна функція.

Однією з основних форм участі прокурорів у нормотворчій діяльності можна вважати попередження порушень закону шляхом перешкоджання прийняттю незаконних правових актів органами державної влади, а також проведення ревізії нормативних правових актів, під якою слід розуміти діяльність з перевірки фактично не діючих, але й не скасованих в установленому порядку нормативних правових актів з метою їх скасування чи зміни та приведення у відповідність до Конституції та національного законодавства.

Органи місцевого самоврядування беруть участь у правовому моніторингу на місцевому та регіональному рівнях. Обов'язкова вимога до муніципальної правотворчості – відповідність актів органів місцевого самоврядування встановленням вищої юридичної сили, перш за все Конституції України та законам. Здійснення моніторингу нормативних актів, прийнятих органами місцевого самоврядування, є важливим і ак-

## 1.6. Методика проведення правового моніторингу у сфері правотворчості...

туальним, оскільки саме вони вирішують безпосередньо пов'язані з реальним життям людей та їх повсякденними потребами питання.

Щодо інститутів громадянського суспільства, експертних рад при вищих органах державної влади, різного роду організацій та об'єднань, політичних партій, громадян, то безумовно їх необхідно включати в роботу з правового моніторингу. Це приведе до підвищення якості нормотворчої та правозастосовної діяльності, сприятиме подоланню правового нігілізму серед населення, підвищить рівень довіри до держави.

Слід розуміти, що залучення громадськості до проведення правового моніторингу – досить складний і громіздкий процес, але ігнорування цієї важливої складової правового моніторингу не дасть у повну міру проаналізувати, оцінити й спрогнозувати майбутній нормативний правовий акт.

## 1.6. Методика проведення правового моніторингу у сфері правотворчості та правозастосування

Моніторинг в юридичній енциклопедії розглядається як регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів з метою їх оцінки, контролю та прогнозування<sup>1</sup>. Зокрема, як зазначає Н. Р. Нижник, моніторинг використовується під час аналізу широкого кола правовідносин і застосовується у різних юридичних сферах<sup>2</sup>. Юридичний (правовий) моніторинг розуміється як відстеження динаміки й статички правових відносин та норм, взаємодія формалізованої правотворчості і правозастосування, спостереження, аналіз, оцінка правотворчості і правозастосовних актів відповідно до визначених у регламентах вимог<sup>3</sup>.

Правовий моніторинг є основною ланкою механізму реалізації правотворчої політики, яка використовує такі інструменти забез-

---

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. С. 764.

<sup>2</sup> Нижник Н. Р. Правовий моніторинг як необхідна складова законотворчого процесу. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2014. № 2 (29). С. 51.

<sup>3</sup> Лисенко М. О. Правовий моніторинг як адміністративно-правовий засіб забезпечення законності у правотворчій діяльності органів виконавчої влади. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 102.

печення високої якості нормативно-правових актів, як соціологічні дослідження, обробку та аналіз статистичних даних, прогнозування і моделювання дії майбутніх законів, комплексну експертизу законопроектів<sup>1</sup>. У процесі правового моніторингу безперервно здійснюється спостереження, аналіз та оцінка дії нормативно-правових актів, на підставі чого відбувається прогнозування розвитку законодавства та надаються рекомендації з підвищення ефективності його регулюючого впливу.

У законопроекті «Про правотворчу діяльність» правовому моніторингу присвячено статті 61–65. Зокрема, у ст. 61 правовий моніторинг визначається як систематична, комплексна діяльність суб'єктів правотворчої діяльності, спрямована на спостереження, аналіз та оцінку законодавства під час його реалізації з метою його вдосконалення та прогнозування розвитку.

Правовий моніторинг має здійснюватися суб'єктами правотворчої діяльності з метою виявлення необхідності та можливості удосконалення чи скасування чинного або підготовки нового нормативно-правового акта, усунення колізій та прогалин у правовому регулюванні. Правовий моніторинг чинних нормативно-правових актів полягає, зокрема, у виявленні в них під час реалізації недоліків, неоднозначності сприйняття суспільством, проблем із ефективністю правового регулювання, а також спливання строку дії нормативно-правового акта тимчасової дії або акта, пов'язаного з настанням певного юридичного факту.

Правовий моніторинг, що здійснюється Верховною Радою України, включає проведення комітетами Верховної Ради України оцінювання ефективності застосування законодавства з питань, віднесених до предметів їх відання. За результатами такого оцінювання комітети Верховної Ради України готують звіт, висновки та рекомендації щодо якого подаються на розгляд Верховної Ради України.

Зазначеним законопроектом також визначено способи здійснення правового моніторингу, до яких віднесено:

- 1) аналітичне узагальнення даних про практику застосування нормативно-правових актів; нормозастосовної і судової практики про дію нормативно-правових актів;
- 2) проведення опитувань громадської думки з приводу змісту і дії нормативно-правових актів;

<sup>1</sup> Шутак І. Д. Правовий моніторинг: застосування прогностичного методу. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 50–51.

## 1.6. Методика проведення правового моніторингу у сфері правотворчості...

3) аналітичне узагальнення звернень громадян та їх об'єднань до державних органів, органів місцевого самоврядування з питань, що пов'язані з дією та реалізацією нормативно-правових актів;

4) обмін між державними органами, органами місцевого самоврядування інформацією щодо застосування нормативно-правових актів;

5) аналіз судових рішень у справах про оскарження нормативно-правових актів;

6) використання інших способів.

За підсумками проведення правового моніторингу мають готуватися інформаційно-аналітичні матеріали про його результати, які оформляються в порядку і строки, встановлені нормативно-правовими актами суб'єктів правотворчої діяльності.

В оформлених інформаційно-аналітичних матеріалах про результати правового моніторингу повинні міститися, зокрема:

1) інформація про застосовані суб'єктом правотворчої діяльності способи здійснення правового моніторингу та їх результати;

2) кількісні показники щодо виявлених колізійних, неефективно реалізованих, застарілих, дублюючих, корупціогенних норм, прогалян норм права, надмірної кількості бланкетних і відсильних норм, норм тимчасової дії;

3) відомості про заходи щодо підвищення ефективності реалізації нормативно-правового акта або обґрунтовану необхідність його зміни, визнання його таким, що втратив чинність, скасування, прийняття (видання) нового нормативно-правового акта;

4) пропозиції до документів планування правотворчої діяльності.

Періодично, але не рідше одного разу на три роки суб'єкт правотворчої діяльності або центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері, має готувати звіт за результатами правового моніторингу нормативно-правових актів у відповідній сфері, які на момент моніторингу діють не менше як один рік, та у разі необхідності готує відповідне рішення.

Звіт за результатами правового моніторингу нормативно-правових актів у відповідній сфері публікується на офіційному вебсайті суб'єкта правотворчої діяльності.

Законопроектом «Про правотворчу діяльність» також встановлюються особливості правового моніторингу нормативно-правових актів, включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, та особливості правового моніторингу нормативно-правових

актів за результатами узагальнення судової практики, аналізу судової статистики.

Правовий моніторинг нормативно-правових актів, включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, має здійснюватися центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної правової політики, на постійній основі. За результатами такого моніторингу центральний орган виконавчої влади у разі виявлення нормативно-правових актів, що не відповідають Конституції України та законам України, а також суперечностей (колізій) має вжити таких заходів:

1) звернутися до суб'єкта правотворчої діяльності з пропозицією про необхідність внесення змін або припинення дії нормативно-правового акта;

2) звернутися до відповідного вищого органу щодо внесення змін або припинення дії відповідного нормативно-правового акта.

У разі якщо суб'єкти правотворчої діяльності не вжили відповідних заходів, центральний орган виконавчої влади може підготувати проект змін до такого нормативно-правового акта.

Верховний Суд за результатами узагальнення судової практики, аналізу судової статистики може вживати таких заходів:

1) звернутися до суб'єкта правотворчої діяльності з пропозицією про необхідність внесення змін або припинення дії нормативно-правового акта;

2) звернутися до Верховної Ради України, Президента України з пропозицією щодо необхідності прийняття, внесення змін або припинення дії нормативно-правових актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою.

Проведення правового моніторингу має розпочатися з таких організаційних заходів, як визначення предмета моніторингу, об'єкта і напряму проведення моніторингу, суб'єктів здійснення моніторингу.

Наріжним каменем у розробці методик проведення моніторингу є чітке визначення безпосереднього предмета моніторингу. Окремі автори універсальним предметом для проведення моніторингу ефективності застосування законодавства називають закони, аналіз яких демонструватиме як їх власну ефективність, так і ефективність законодавства у досліджуваній галузі (сфері)<sup>1</sup>. Натомість інші дослідники

<sup>1</sup> Розенфельд Н. А. Коротка методика юридичного аналізу ефективності застосування законодавства. Київ: Юстініан, 2009. С. 8, 10.



## 1.6. Методика проведення правового моніторингу у сфері правотворчості...

правові акти, проекти та практику їх реалізації відносять до об'єкта правового моніторингу, зазначаючи, що об'єктом правового моніторингу може виступати тільки чинне законодавство (в широкому сенсі слова) або «майбутні» нормативні правові акти; включення ж до об'єктів такого моніторингу законодавчих актів, які втратили юридичну силу, вважають недоцільним і непродуктивним. На їх думку, нормативні та правозастосовні акти є головними об'єктами правового моніторингу, проте далеко не вичерпують їх перелік. Пояснюється це тим, що моніторингова діяльність має спрямовуватися й на інший вид правових актів – інтерпретаційні акти, а також на цілу низку факторів, що впливають на оцінку сучасного стану та перспективи розвитку нормативно-правової бази, зокрема на правосвідомість, правову культуру, правову поведінку суб'єктів, юридичні факти, правовідносини тощо. Тобто, об'єктний склад правового моніторингу має включати всі елементи правової дійсності, всю правову систему суспільства в їх діалектичному взаємозв'язку, взаємодії та постійному розвитку<sup>1</sup>.

Як зазначає Н. А. Розенфельд, під час проведення моніторингу недопустимим є хаотичне проведення дослідження окремих об'єктів, оскільки, з одного боку, це унеможливить систематизований і структурований підхід при здійсненні аналізу, а, з іншого боку, завдасть шкоди комплексному моніторингу близьких сфер правового регулювання, наслідки чого відчує вся система дослідження. Відтак, важливим є визначення об'єктів моніторингу за кількома напрямками:

1. За сферою суспільних відносин, щодо правового регулювання якої належить коло окреслених предметів.

2. За часом прийняття законів за умови визначення граничних часових меж.

3. За суб'єктом ініціювання та /або прийняття законів<sup>2</sup>.

Суб'єкт моніторингу визначається як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший орган, що здійснює заходи з моніторингу в межах питань свого відання та на підставі спеціальних повноважень, якими він наділений відповідним нормативним правовим актом<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу в конституційно-правовій теорії та практиці: монографія. Одеса, 2014. С. 20–21.

<sup>2</sup> Розенфельд Н. А. Коротка методика юридичного аналізу ефективності застосування законодавства. Київ: Юстініан, 2009. С. 10–11.

<sup>3</sup> Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу в конституційно-правовій теорії та практиці: монографія. Одеса, 2014. С. 22.

Разом з тим, досить справедливо у літературі висловлюється думка, що суб'єктом має бути певний вищий державний орган. Утім очевидно, що такий орган повинен спиратися насамперед на обґрунтовану необхідність перевірки ефективності певного напрямку, а не на винятково власну зацікавленість або інтереси лоббі. Тому у реалізації такої програми мають брати участь всі зацікавлені у проведенні дослідження та отриманні його результатів представники вищих органів держави, органів місцевого самоврядування, а до науково-аналітичної роботи, яка має проводитися єдиним базовим центром моніторингу ефективності застосування законодавства, повинні залучатися фахівці наукових центрів та закладів вищої освіти, представники громадськості<sup>1</sup>.

Для вирішення сучасних проблем розвитку законодавства в Україні юридична наука має розробити концепцію правового моніторингу, під якою розуміється система теоретичних і емпіричних методів дослідження, спрямованих на отримання інформації, необхідної перш за все для забезпечення якості законодавчих актів<sup>2</sup>.

На думку І.І. Онищука, концепції відіграють дуже велику роль у питаннях юридичної техніки. Насамперед, вони становлять собою відбитки, моделі юридичних явищ, що зустрічаються в суспільному житті. Вони також виконують функцію принципів класифікації при вивченні різноманітних юридичних ситуацій та проявів права в житті суспільства. Крім того, вони є руслом міркувань при тлумаченні норм права при вирішенні спірних питань. У цілому вони є факторами спрощення, настільки необхідними з урахуванням всього різноманіття і складності приватних випадків юридичної практики, а також факторами точності і чіткості при вивченні не тільки власне юридичних феноменів, а й усієї маси явищ суспільного життя<sup>3</sup>.

Наукова концепція правового моніторингу базується на теоретико-правовій характеристиці основних його елементів на основі аналізу і узагальнення наявних у науці уявлень про цілі в праві і мету правового моніторингу. Тому концепція правового моніторингу в Україні

<sup>1</sup> Розенфельд Н. А. Коротка методика юридичного аналізу ефективності застосування законодавства. Київ: Юстініан, 2009. С. 12–13.

<sup>2</sup> Нижник Н., Гуменюк І., Муза О. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 28.

<sup>3</sup> Онищук І. І. Концепція правового моніторингу в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 138.

## 1.6. Методика проведення правового моніторингу у сфері правотворчості...

визначається як певний спосіб розуміння (трактування, сприйняття) правового моніторингу як сегмента юридичної техніки та складової юридичних технологій, система раціональних прийомів спостереження, аналізу та оцінки якості нормативно-правових актів і практики їх застосування<sup>1</sup>.

Будучи складною комплексною діяльністю, правовий моніторинг потребує науково обґрунтованих, визнаних та універсальних методологічних та методичних засад.

Сучасні методологічні дослідження характеризуються різноманітністю підходів до розуміння сутності методології та визначення самого терміна «методологія науки».

Методологія (від грец. *methodos* – метод, спосіб і *logos* – наука, знання) є вченням про методи пізнання й перетворення дійсності, вченням про правила мислення. У наукознавчій літературі методологію розуміють у широкому і вузькому значеннях. У широкому значенні методологія – це вчення про методи, це система принципів і засобів організації та побудови теоретичної і практичної діяльності<sup>2</sup>. Методологія у вузькому значенні є сукупністю пізнавальних засобів, які розроблені на основі принципів загальної методології і мають методологічне значення для конкретної сфери пізнання і практики<sup>3</sup>.

Аналізуючи наведені у правовій доктрині розуміння методології правового моніторингу, Ю. В. Градова доходить таких висновків. Учена стверджує, що методологія правового моніторингу трактується як:

- положення про структуру, логічну організацію, методи і засоби моніторингу правового простору;
- сукупність науково обґрунтованих методів, способів, засобів і прийомів, що забезпечують раціональну й ефективну організацію діяльності суб'єктів правового моніторингу, спрямовану на збір, спостереження, аналіз інформації про стан законодавства і правозастосовної практики, їх оцінку, контроль і вироблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства і прогнозу його ефективності;
- сукупність способів, методів і засобів, що забезпечують раціональну та ефективну організацію діяльності суб'єктів

<sup>1</sup> Онищук І. І. Концепція правового моніторингу в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 144–145, 150.

<sup>2</sup> Щерба С. П. *Філософія: підручник*. Київ: Кондор, 2007. С. 363.

<sup>3</sup> Великанова М. М. *Ризики в цивільному праві: монографія*. Київ: Алерта, 2019. С. 60.

моніторингу зі здійснення інвентаризації, прогнозу, оцінки ефективності й дієвості нормативних правових актів і правозастосовної практики.

Авторка зазначає, що наявні визначення не у повну міру відповідають смислового навантаженню терміна «методологія». На її думку, методологія – це не просто сукупність якихось методів, це складна й узгоджена система, і якщо перекладати дослівно – це вчення (від грец. *methodos* – дослідження, *logos* – вчення) про способи пізнання дійсності. Коректнішим є визначення методології правового моніторингу як вчення про способи організації діяльності відповідних суб'єктів щодо спостереження, аналізу, синтезу, прогнозування, планування й оцінки елементів правової системи з метою їх поліпшення. Таке визначення, на погляд дослідниці, надає повніше і правильніше уявлення про те, що становить собою методологія правового моніторингу, та включає найважливіші методи, що мають лягти в основу проведення моніторингової діяльності<sup>1</sup>.

Ю. В. Градова методи правового моніторингу класифікує так:

- 1) спостереження та оцінка – методи емпіричного дослідження;
- 2) прогнозування та планування – методи теоретичного дослідження;
- 3) аналіз та синтез – методи, які використовуються як на емпіричному, так і на теоретичному рівнях дослідження<sup>2</sup>.

Натомість І. І. Онищук методологічною основою теоретико-прикладного дослідження правового моніторингу вважає метод юридичної науки як систему засобів пізнання права, що складається з таких підсистем:

- 1) філософські засоби;
- 2) загальнонаукові засоби;
- 3) спеціально-юридичні засоби;
- 4) методики і техніки дослідження.

Зважаючи на те, що метою будь-якого наукового дослідження є оглянути або синтезувати наявні знання; дослідити наявні ситуації або проблеми; забезпечити вирішення проблем; досліджувати й аналізувати загальніші питання; побудувати або створити нові процедури або системи; пояснити нове явище; генерувати нові знання тощо, ав-

<sup>1</sup> Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу в конституційно-правовій теорії та практиці: монографія. Одеса, 2014. С. 35–36.

<sup>2</sup> Там само.

## 1.6. Методика проведення правового моніторингу у сфері правотворчості...

тор основою методології дослідження правового моніторингу називає класичний науковий метод, який складається з чотирьох кроків:

- 1) спостереження і опис явища або групи явищ;
- 2) формулювання гіпотези для пояснення явищ;
- 3) використання гіпотези для передбачення існування інших явищ або результатів нових спостережень;
- 4) продуктивність експериментальної перевірки прогнозів кількома незалежними дослідниками<sup>1</sup>.

Не втягуючись у дискусію щодо розуміння методології та не маючи на меті розробку нової концепції методології, ні тим більше розв'язання проблем методології правової науки, зупинимось на огляді окремих методів правового моніторингу.

Спостереження як метод правового моніторингу розуміється як цілеспрямоване сприйняття явищ об'єктивної дійсності, в ході якого отримують знання про зовнішні сторони, властивості і відносини об'єктів, що вивчаються. Крім цілеспрямованості, характеристиками спостереження також називають: а) систематичність, яка виражається в сприйнятті об'єкта багато разів і в різних умовах; б) плановірність, що виключає прогалини в спостереженні; в) активність спостерігача, його здібність до відбору потрібної інформації, що визначається метою дослідження. Метод спостереження передбачає пряму дію з об'єктом (законом, законопроектом, правозастосовним актом тощо), що підвищує ефективність моніторингової діяльності, оскільки тільки при прямій взаємодії можливе отримання повної і точної інформації про об'єкт, яка надалі буде оброблена, допрацьована методами аналізу, синтезу, оцінювання, прогнозування і планування<sup>2</sup>.

Висловлюється думка, що метод спостереження найбільш цінний на початку дослідження, оскільки він є основою реального вивчення фактів дійсності. Хоча роль спостереження не зводиться лише до цього. Головне – спостереження дає змогу відчувати нові проблеми, доводити гіпотези, перевіряти теорії на істинність, а це може відкрити нові напрями в дослідженні<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Онищук І.І. Методологія й техніка дослідження правового моніторингу. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2492/vnulpurn201581324.pdf> (дата звернення 29.06.2023).

<sup>2</sup> Градова Ю.В. Інститут правового моніторингу в конституційно-правовій теорії та практиці: монографія. Одеса, 2014. С. 38–39.

<sup>3</sup> Бутинець Т.А. Спостереження як основний метод наукового дослідження в контролі. Міжнародний збірник наукових праць. Випуск 1(13). С. 11. URL: [https://library.ztu.edu.ua/e-copies/Zbirnyk/Problems\\_%20accounting\\_1\\_13/163.pdf](https://library.ztu.edu.ua/e-copies/Zbirnyk/Problems_%20accounting_1_13/163.pdf) (дата звернення 29.06.2023).

Прогностичний метод органічно доповнює теоретичний метод загальної теорії права, використовується в процесі дослідження проблем, які не можуть бути вирішені за допомогою останнього, але вирішення яких має певний пізнавальний інтерес і є необхідною умовою належного здійснення загальної теорії права її функцій. І, як стверджує І. Д. Шутак, накопичений на сьогодні досвід правового прогнозування наслідків прийняття нормативно-правових актів, а також досягнутий рівень наукового осмислення цього явища, дозволяє говорити, що правове прогнозування становить собою різновид юридичної технології<sup>1</sup>.

Прогнозування наслідків ухвалення нормативного правового акту – дослідження, в ході якого встановлюються передбачувані стани суспільних відносин, обумовлені ухваленням нормативного правового акту. У зв'язку із цим, на думку дослідників, доцільно здійснювати правовий прогноз із метою визначення місця і ролі закону в системі законодавства, спрогнозувати його зв'язок з іншими елементами законодавчої системи, тобто його співвідношення з іншими нормативними актами у регульованій галузі законодавства<sup>2</sup>.

У доктрині наголошується, що прогнозування може відбуватися двома способами: формально-логічним, на основі теоретико-понятійного апарату, та шляхом проведення спеціальних досліджень. Ефективне передбачення шляхів подальшого розвитку об'єктивних явищ і процесів можливе завдяки використанню теоретико-понятійного апарату. Знання закономірних зв'язків і відносин правових явищ дозволяє передбачати шляхи подальшого розвитку таких явищ, доходити висновків про те, яким буде їх подальший стан у найближчій або віддаленій перспективі. Знання майбутнього на рівні конкретних явищ, процесів, конкретно-історичних форм прояву відповідних закономірностей є принципово новим видом емпіричних досліджень. Найбільш актуальне значення мають прогнози змін, які можуть зазнавати: система права, окремі галузі і правові інститути, предмет правового регулювання, правовий режим та ін.; ефективність дії проєктованих законів, соціальних і юридичних наслідків, викликаних прийняттям конкретного нормативно-правового акта<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Шутак І. Д. Правовий моніторинг: застосування прогностичного методу. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 51.

<sup>2</sup> Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу в конституційно-правовій теорії та практиці: монографія. Одеса, 2014. С. 41–42.

<sup>3</sup> Шутак І. Д. Правовий моніторинг: застосування прогностичного методу. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 52–53.

## 1.6. Методика проведення правового моніторингу у сфері правотворчості...

Планування як процес наукового обґрунтування цілей, пріоритетів, визначення шляхів і засобів їх досягнення, на думку науковців, дозволяє уникнути таких негативних моментів у правотворчому процесі, як стихійність, роз'єднаність дій суб'єктів, що забезпечують правотворчий процес, і безпосередньо самих суб'єктів нормотворчості, що є корисним для оптимізації правотворчої діяльності. Планування ґрунтується на наступних принципах: науковості (використання результатів аналітичних і наукових досліджень законодавства в цілому, в тому числі і наукових методів і критеріїв при виробленні й оцінці пропозицій); повноти (необхідність урахування всіх аспектів і напрямів діяльності); зв'язку з практикою (облік ступеня реалізації попередніх державних програм і щорічних планів, вивчення практики застосування законодавства, облік пропозицій про підготовку законопроектів, що надходять від суб'єктів практичної діяльності); деталізації, де глибина визначається метою планування; точності; простоти і ясності; безперервності; еластичності і гнучкості (використання планових резервів, облік множинності можливих альтернатив, відстроєння деталей планування до з'ясування обстановки, варіантність); вирівнювання при плануванні (облік «вузьких місць»); економічності. При оцінці економічності планування слід урахувати його корисність і витрати на планування<sup>1</sup>.

Аналіз і синтез, які застосовуються і на емпіричному, і на теоретичному рівнях пізнання, дають змогу не тільки досягнути об'єкт як єдине ціле у сукупності його складових, а й розкрити об'єктивно існуючі зв'язки між ними, розглядати їх у системі, в єдності. Аналіз, який є розкладанням цілого складного явища на його складові, більш прості елементарні частини і виділення окремих сторін, властивостей, зв'язків, допомагає виявити сутність явищ і формулювати поняття. Аналітичний метод послуговується результатами абстрагування, спрощення, формалізації<sup>2</sup>. За допомогою синтезу, навпаки, поєднуються компоненти складного явища, і в такій єдності всіх елементів з'ясовується сутність цього явища. Методи аналізу і синтезу є взаємодоповнювальними. Якщо аналіз є розчленуванням явищ з метою їх глибокого вивчення, то подальший синтез відновлює цілісність

<sup>1</sup> Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу в конституційно-правовій теорії та практиці: монографія. Одеса, 2014. С. 42–43.

<sup>2</sup> Вишневецька С. В. Методологія науки трудового права: монографія. Київ: Ніка-Центр, 2014. С. 69.

об'єкта, при цьому після його аналітичного дослідження відбувається більш глибоке усвідомлення структури цієї цілісності. Таким чином, співвідношення аналізу і синтезу є певним процесом, в основі якого лежить зв'язок абстракцій, у яких відбувається мислення.

Аналіз та синтез здійснюються у таких аспектах: структурному, функціональному, інформаційному, параметричному. Структурний аналіз виявляє різні можливі варіанти структури явища, а структурний синтез має на меті створення, реорганізацію, оптимізацію певної системи. Функціональний аналіз вивчає динамічні характеристики явища та методи управління ним. Завданням функціонального синтезу є обґрунтування оптимальних характеристик процесів функціонування. Інформаційний аналіз передбачає дослідження якісних та кількісних характеристик інформаційних процесів у системі, а синтез спрямований на обґрунтування обсягу, методів та форм подання інформації, її оброблення, зберігання, передавання. І, нарешті, параметричний аналіз спрямований на встановлення такої сукупності узагальнених та часткових показників, яка допомагає утворити ієрархічну структуру, засновану на необхідності та достатності її елементів, що характеризують найсуттєвіші властивості явища. Параметричний синтез обґрунтовує необхідність та достатність сукупності показників для оцінювання властивостей явища та його загальної ефективності<sup>1</sup>.

Таким чином, як зазначає Ю. В. Градова, аналіз даних спостереження спрямований на детальне дослідження, вивчення ознак, властивостей, відносин, виявлених у процесі спостереження, що поступово формує загальне уявлення про об'єкт. Аналітична робота проводиться передусім з метою визначення доцільності ухвалення певного правового акту. В ході аналізу законодавчого акту і практики його застосування необхідно вирішувати наступні завдання: визначити надмірність або недостатність правового регулювання суспільних відносин, виявити дублюючі, застарілі та колізійні норми; виявити правові норми, що мають неоднозначне тлумачення на практиці; вивчати застосування аналогії права, аналогії закону і субсидіарного застосування законодавчого акту на практиці, виявляти причини неправильного застосування чинного законодавства тощо. У процесі правового моніторингу синтез допомагає виявляти існуючі прогалини в національному законодавстві, колізії між нормативними правовими актами різних рівнів, їх відповідність Конституції України та міжнародним

<sup>1</sup> Великанова М. М. Ризики в цивільному праві: монографія. Київ: Алерта, 2019. С. 76–77.



## 1.6. Методика проведення правового моніторингу у сфері правотворчості...

договорам, що ратифіковані Верховною Радою України. Синтезуючи отримані дані, законодавець може доходити певних прогностичних висновків щодо першочергової необхідності прийняття нормативного акту в певній сфері діяльності, якщо суспільні відносини не були досі належним чином урегульовані, або навпаки, скасувати норму, яка має суперечливий характер, або якщо суспільні відносини потребують дерегулювання<sup>1</sup>.

Погоджуючись із тим, що вдосконалення методології та техніки дослідження правового моніторингу, впровадження технічних засобів істотно позначаються на якості отримуваних даних, тим самим на якості та точності прогнозів, що вкрай важливо для вдосконалення нормативно-правового масиву<sup>2</sup>, доцільним видається наголосити на необхідності напрацювання загальних підходів до методики здійснення правового моніторингу.

І.І. Онишук провідними підходами здійснення правового моніторингу називає діяльнісний, парадигмальний, системний, позитивістський, феноменологічний, соціологічний, синергетичний та герменевтичний<sup>3</sup>.

Діяльнісний підхід пов'язаний з діяльністю як засобом становлення і розвитку суб'єктності<sup>4</sup> та зорієнтований на органічну єдність ідеальних і матеріальних чинників, суб'єктивних і об'єктивних складових процесу правового моніторингу<sup>5</sup>.

У межах парадигмального підходу у науці пропонується два напрями: 1) термін «юридична парадигма» використовувати для аналізу методологічних засад юридичної науки, що дасть змогу виявити тенденції у правовому нормотворенні та його термінологічного арсеналу; 2) у контексті визначення змісту юридичної парадигми застосування цього підходу має здійснюватися для систематизації правового нор-

<sup>1</sup> Градова Ю.В. Інститут правового моніторингу в конституційно-правовій теорії та практиці: монографія. Одеса, 2014. С. 39–41.

<sup>2</sup> Онишук І.І. Методологія й техніка дослідження правового моніторингу. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2492/vnulpurn201581324.pdf> (дата звернення: 30.06.2023).

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Діяльнісний підхід. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%B9\\_%D0%BF%D1%96%D0%B4%D1%85%D1%96%D0%B4](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%BF%D1%96%D0%B4%D1%85%D1%96%D0%B4) (дата звернення: 30.06.2023).

<sup>5</sup> Онишук І.І. Методологія й техніка дослідження правового моніторингу. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2492/vnulpurn201581324.pdf> (дата звернення: 30.06.2023).

мотворення, що поєднує вихідні принципи і його соціальні наслідки в певний історичний період функціонування права<sup>1</sup>.

Завдяки системному підходу досягається єдність методологічної інтеграції та диференціації з домінуванням тенденції об'єднання, збирання методологічного комплексу<sup>2</sup>. Системний підхід цінний не тільки парадигмальністю, а й методологічністю; не стільки як спосіб представлення світу, а й як метод його пізнання. В цьому й полягає його методологічна функція, коли системність у пізнавальному процесі працює як принцип, метод і теорія<sup>3</sup>.

Позитивістський підхід спрямований на виявлення, вимірювання і оцінювання будь-якого явища і забезпечення його раціонального пояснення. Це пояснення буде спробою встановити причиново-наслідкові зв'язки і відносини між різними елементами предмета дослідження і віднесення їх до певної теорії або практики<sup>4</sup>.

У своїй найпростішій формі феноменологія намагається створити умови для об'єктивного вивчення того, що, як правило, вважається суб'єктивним – свідомості та таких її проявів, як судження, сприйняття та почуття<sup>5</sup>. Тому феноменологічний підхід дослідження правового моніторингу зорієнтований на вивчення поведінки людини та її мотивації через дослідження стереотипів повсякденного мислення, що впливає на правову реальність.

Доповнює попередній соціологічний підхід правового моніторингу. У такому разі правовий моніторинг постає не як самостійний і самоцінний феномен, а як складова та у значну міру підпорядкована частина соціальної системи, наділена функціями, необхідними для обслуговування цієї системи. За допомогою наведеного підходу мак-

<sup>1</sup> Подік І.І. Парадигмальний підхід у філософсько-правовій методології юридичного нормотворення. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 4 (101). С. 153.

<sup>2</sup> Онищук І.І. Методологія й техніка дослідження правового моніторингу. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2492/vnulpurn201581324.pdf> (дата звернення: 30.06.2023).

<sup>3</sup> Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ: учеб. пособие. Киев: МАУП, 2003. С. 304.

<sup>4</sup> Онищук І.І. Методологія й техніка дослідження правового моніторингу. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2492/vnulpurn201581324.pdf> (дата звернення: 30.06.2023).

<sup>5</sup> Феноменологія. URL <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F> (дата звернення: 30.06.2023 р.).

## 1.6. Методика проведення правового моніторингу у сфері правотворчості...

симально враховують наявні соціальні впливи на право й водночас абстрагуються від несоціальних причинових впливів – трансцендентних, космічних, натурологічних або антропологічних<sup>1</sup>.

Базовими поняттями синергетики є системність, цілісність світу і наукового знання про світ, спільність закономірностей розвитку матеріальної і духовної організації, нелінійність (багатоваріантність і необоротність), глибинні взаємозв'язки хаосу і порядку тощо<sup>2</sup>. Синергетичний підхід дає змогу дослідити самоорганізаційні процеси у різноманітних системах, у тому числі і правових, у результаті яких з'являються такі властивості, якими не володіла жодна із їх частин. Синергетика, на відміну від діалектики, пояснює розвиток під дещо іншим кутом. По-перше, розглядаючи розвиток як саморозвиток складно організованих систем, доводить, що кожна така система має не одиничний напрям розвитку, а безліч таких напрямів. По-друге, треба не нав'язувати шлях розвитку, а стимулювати притаманні системі тенденції до розвитку, оскільки жоден зовнішній вплив не здатен нав'язати системі бажаний варіант поведінки. Можна лише вибрати найоптимальніший шлях розвитку з потенційно закладених. По-третє, у хаосі можна віднайти порядок. Тобто хаос, позбавляючи надлишкового, може виступати механізмом самоорганізації і самопобудови структур<sup>3</sup>.

Герменевтика є цінним джерелом сучасної методології, яке ґрунтується на розумінні особливої ролі мови у процесі інтерпретації правових явищ<sup>4</sup>. П. Рабінович вказував, що у правовій герменевтиці вироблено такі поняття, положення, методики, процедури, використання яких дає змогу вивести науково-прикладну розробку тлумачення юридичних норм на якісно новий рівень<sup>5</sup>. За допомогою герменевтики стають можливими розуміння і тлумачення правових явищ не тільки в їх зовнішньому вираженні, а й з урахуванням позицій та індивідуальних особливостей мови автора. Тобто, як слушно за-

<sup>1</sup> Оницьук І. І. Методологія й техніка дослідження правового моніторингу. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2492/vnulpurn201581324.pdf> (дата звернення: 30.06.2023).

<sup>2</sup> Шишка Р. Б. Методологія досліджень за спеціальністю 12.00.03. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 4. С. 151.

<sup>3</sup> Великанова М. М. Ризики в цивільному праві: монографія. Київ: Алерта, 2019. С. 75.

<sup>4</sup> Карвацька С. Б. Герменевтична інтерпретація у пізнанні історико-правової дійсності. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 578. Правознавство. С. 6.

<sup>5</sup> Рабінович П. М. Герменевтика і правове регулювання. *Вісник Академії правових наук України*. 1999. № 2. С. 86.

значає А. Головін, інтерпретації підлягає не лише текст, а і його автор, і конкретна історична ситуація<sup>1</sup>. Цінність такого підходу полягає в тому, що за його допомогою до системи юридичної методології включаються методи історико-правового та порівняльно-історичного аналізу, що дає змогу підтвердити основну ідею герменевтики – сутність будь-якого соціально-правового феномена може бути зрозумілою лише в контексті історичності його існування. Тобто розуміння має місце тоді, коли усвідомлюємо всю картину в цілому<sup>2</sup>.

Таким чином, методика здійснення правового моніторингу, будучи процедурами (прийомами, формами) дослідницької діяльності, має формуватися на підставі діяльнісного, парадигмального, системного, позитивістського, феноменологічного, соціологічного, синергетичного та герменевтичного підходів. У межах таких підходів можуть використовуватися різноманітні типи дослідницьких засобів, об'єднаних у певному методі. Найпоширенішими методами правового моніторингу визнаються спостереження, прогнозування, планування, аналіз та синтез.

## **1.7. Моніторингово-правовий процес та техніка підготовки моніторингового звіту**

Моніторингово-правовий процес – це комплекс правил, методів та засобів здійснення послідовних, логічно обґрунтованих, системних стадій (етапів) органами державної влади, місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, науковими спільнотами з метою контролю, аналізу, узагальнення, оцінювання якості й ефективності нормативно-правових актів, окремих норм права та практики їх реалізації, оформлення, оприлюднення та впровадження результатів моніторингу<sup>3</sup>.

Аналізуючи зазначене визначення, можна стверджувати, що чітко простежуються наступні ознаки моніторингово-правового процесу:

<sup>1</sup> Головін А. Застосування методів юридичної герменевтики в інтерпретаційній діяльності Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2012. № 4. С. 44.

<sup>2</sup> Великанова М. М. Ризики в цивільному праві: монографія. Київ: Алерта, 2019. С. 82.

<sup>3</sup> Колодій А. М., Тернавська В. М. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. *Нове українське право*. 2023. № 1. С. 101.

1) це комплекс правил, методів та засобів. Насамперед звертає на себе увагу те, що це комплекс, тобто правила, методи та засоби, які можуть бути правовими, методологічними, методичними, технічними, філософськими, логічними та іншими, мають використовуватися у моніторингово-правовому процесі діалектично, системно та послідовно;

2) за своєю сутністю він передбачає здійснення послідовних, логічно обґрунтованих, системних стадій (етапів). При цьому під стадією необхідно розуміти певний темпоральний проміжок часу у моніторингово-правовому процесі, який має свої якісні та кількісні особливості та відмінності від інших стадій;

3) суб'єктами його здійснення є органи державної влади, місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, наукові спільноти. Варто відразу ж визнати, що зазначений перелік суб'єктів є далеко не повним;

4) реалізується з метою контролю, аналізу, узагальнення, оцінювання якості й ефективності нормативно-правових актів, окремих норм права та практики їх реалізації;

5) обов'язково передбачає оформлення, оприлюднення та впровадження результатів, тобто насамперед підготовки моніторингового звіту.

Моніторингово-правовий процес *включає в себе наступні стадії*: підготовчу; збору інформації; моніторингової експертизи; оцінювання ефективності дії нормативно-правового акта; прогнозування потреби у подальшому правовому регулюванні; кінцеву.

1. *Підготовча стадія передбачає:*

- а) визначення методологічних основ проведення моніторингу;
- б) здійснення постановки й конкретизації мети, завдань моніторингу, вибір його виду, корегування методології його проведення;
- в) формування моніторингової групи;
- г) розподілу обов'язків для його учасників;
- д) призначення керівника моніторингової групи;
- е) визначення напрямів дослідження і способів досягнення поставленої мети;

є) визначення об'єкта моніторингу: норм права, нормативно-правового акта, групи нормативно-правових актів, що регулюють певне коло суспільних відносин, тощо.

2. *Стадія збору інформації* – здійснюється збір первинної та вторинної інформації про об'єкт дослідження на основі даних, наявних

у пошукових інформаційних базах, актів правореалізації та правозастосування, судових та адміністративних актів тощо. Беззаперечно, що ця стадія насамперед визначається завданнями, які покладаються на суб'єкта проведення правового моніторингу, головними напрямами та специфікою його діяльності.

3. *Стадія моніторингової експертизи нормативно-правового акта* є найбільш важливою, системоутворювальною й акумулює у собі моніторинг норм права, нормативно-правового акта, групи нормативно-правових актів, що регулюють певне коло суспільних відносин на предмет:

- відповідності їх норм положенням Конституції України, міжнародним нормам та чинному законодавству України;
- відповідності праву Європейського Союзу;
- ясності, ефективності, точності, детальності, доступності викладу та застосування на практиці нових норм права;
- наявності положень нормативно-правового акта, що сприяють проявам корупції;
- антидискримінаційності в рамках публічного громадського обговорення проєктів нормативно-правових актів;
- відповідності цих актів правилам юридичної техніки тощо.

4. *Стадія оцінювання ефективності дії нормативно-правового акта* містить у собі:

- а) визначення цілей аналізованих норм права;
- б) застосування методів збору й обробки інформації про дію норм права;
- в) встановлення співвідношення фактичного та запланованого результату дії норм права, а також цілей правового регулювання;
- г) змістовне тлумачення результатів проведеної оцінки.

5. *Стадія прогнозування потреби у подальшому правовому регулюванні*. На основі результатів проведеного аналізу та оцінювання якості нормативно-правового акта, а також ефективності регулювання та охорони ним суспільних відносин здійснюється прогнозування розвитку ситуації у сфері, що досліджується. Відбувається прогнозування та моделювання майбутнього або майбутніх нормативно-правових актів, окремих правових інститутів та норм права. Створюється концепція та проєкт або тільки проєкт нормативно-правового акта.

6. *Кінцева стадія правового моніторингу*, у процесі якої відбувається узагальнення висновків за результатами моніторингу, оформ-

лення отриманих результатів, доведення їх до зацікавлених суб'єктів, інформування населення про результати правового моніторингу. Беззаперечно, що найбільш значущою дією на цій стадії є підготовка моніторингового звіту.

Розглядаючи моніторингово-правовий процес, варто визнати, що певний інтерес з погляду забезпечення його зрозумілості, системності, послідовності та повноцінності становлять запропоновані В.Е. Ейткен процесуальні стадії та заходи проведення правового моніторингу для досягнення якості нормативно-правових актів:

*1. Ідентифікація проблеми.* Проблема може бути виявлена урядом країни, що розвивається, як частина її загальних політичних процесів чи національної стратегії розвитку, або ж за допомогою діагностичного дослідження та процесу оцінювання потреб, проведеного міжнародною організацією, яка інформує уряд про наявну проблему та пропонує свою допомогу в здійсненні пакету реформ для досягнення цілей розвитку у спосіб, який сумісний з національними інтересами та пріоритетами. Компоненти запропонованої програми повинні узгоджуватися з природою правової системи країни та адміністративними процесами і механізмами уряду, і в той же час включати заходи для виконання функціональних елементів законотворчих та правореалізаційних процесів відповідно до потреб і ресурсів країни. Програма повинна вирішувати будь-яку нестачу ресурсів і можливостей для виконання законотворчих і правореалізаційних функцій і надавати технічну допомогу для кожної з різних компетенцій, необхідних для виконання цих функцій у спосіб, достатній для гарантування того, що кінцеве законодавство буде належної якості для сприяння ефективного розвитку.

*2. Розробка політики для втілення в законодавство.* На цій стадії здійснюється аналіз існуючої проблеми, а саме: здійснюється оцінювання діючого закону і правових інститутів, а також пояснюються їх недоліки. Має бути запропоновано відповідне рішення для усунення існуючих недоліків правового регулювання. Ця стадія становить собою науково-дослідницький процес, який, як правило, включає в себе попередню оцінку (ex ante) з використанням соціологічних наукових методів дослідження і консультації із зацікавленими сторонами і громадськістю (залежно від предмета), та завершується виробленням найбільш оптимального рішення для вирішення цієї проблеми. При цьому враховується місцевий, національний, регіональний і глобаль-

ний контекст, а також можуть братись до уваги відповідні міжнародні та регіональні інструменти і міжнародні стандарти, порівняльний аналіз правової політики та нормативно-правових актів інших юрисдикцій.

3. *Розробка та написання законодавства.* Досягнення мети закону опосередковується процесом написання нормативно-правового акту, а тому він має бути підзвітним і прозорим. Юристи певної кваліфікації, реалізуючи правову політику, розробляють відповідний законопроект, який потім виноситься на розгляд усіх зацікавлених осіб для спільного вивчення та обговорення положень законопроекту з метою внесення в нього остаточних змін до подачі на розгляд законодавцю.

4. *Реалізація законодавства.* Ефективність закону і його реалізація взаємопов'язані поняття, тому обов'язковим елементом фактичного втілення законодавства має бути періодичний моніторинг реалізації закону. Моніторинг має розпочатися якомога швидше після початку реалізації закону з метою сприяння проведенню регулярних перевірок того, що достатні ресурси продовжують бути доступними та використовуються належним чином, а також вказувати на прогрес або відсутність прогресу в реалізації законодавства та дотриманні умов його реалізації.

5. *Процеси оцінки за фактом (ex post).* На цьому останньому етапі досліджуються дія та регулюючий вплив нормативно-правового акта з метою визначення, чи спричинило законодавство об'єктивні зміни (наслідки) у конкретній сфері правового регулювання, чи слід внести певні зміни в законодавство, щоб воно досягло своєї мети, чи законодавство стало застарілим і його необхідно скасувати. Інформація про результати дослідження має бути представлена у відповідному звіті, який слід обов'язково опублікувати для широкого загалу<sup>1</sup>.

Моніторингово-правовий процес має базуватися на відповідній інформаційно-аналітичній базі. Тому є сенс зазначити, що до формування інформаційно-аналітичної бази правового моніторингу висуваються такі вимоги:

- система показників повинна адекватно відображати сутнісні характеристики об'єкта, давати комплексне уявлення про його функціонування;

---

<sup>1</sup> Victoria E. Aitken. An exposition of legislative quality and its relevance for effective development. 2013. 43 p. URL: <https://www.luc.edu/media/lucedu/prolaw/documents/AITKEN%20FINAL%20ARTICLE.pdf> (дата звернення: 23.06.202).



- використовуватися повинен універсальний блок індикаторів, що дозволяє проводити порівняльний аналіз і будувати динамічні ряди;
- при проведенні порівняльного аналізу інформації слід зберігати його методологічну і методичну спадкоємність, що знижує ймовірність суб'єктивної інтерпретації отриманих даних і задає єдиний алгоритм аналітичних розробок<sup>1</sup>.

Одержана таким чином моніторингова інформація має бути належним чином відображена у моніторинговому звіті, низька якість якого може звести нанівець усю моніторингову роботу. Відповідно ефективність правового моніторингу як засобу формування і реалізації правової політики держави зумовлюється не лише якісними моніторинговими дослідженнями, стемним та послідовним моніторинговим процесом, але і методологією викладення моніторингової інформації у відповідному звіті. Підготовка моніторингового звіту має здійснюватися з дотриманням правил техніки написання аналітичного юридичного письма, що стосуються юридичної мови, структури і логіки викладення одержаної у процесі моніторингу інформації.

Юридична мова. Мова моніторингового звіту є стандартизованою, лаконічною і компактною. Моніторинговий звіт має бути виконаний в офіційно-діловому стилі, якому не притаманні експресивність та персоніфікований характер. Інформація, викладена у звіті, має бути повною, послідовною, логічно завершеною. По можливості слід уникати вживання іншомовних слів, вживати можна лише ті терміни, на позначення яких немає відповідного власномовного засобу, але при цьому номінувати спеціальне поняття точно і повно.

*Структура моніторингового звіту повинна передбачати наступні частини.*

### *1. Визначення проблеми*

Визначення проблеми та її загальна характеристика мають відштовхуватися від критеріїв правового моніторингу, а саме задоволення за допомогою права суспільних потреб, соціальних інтересів, прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Слід чітко зазначити, які проблеми стали підставою для вивчення питання та які індикатори застосовувалися для вимірювання проблеми.

### *2. Стан нормативно-правового регулювання.*

<sup>1</sup> Галіцин В. К., Суслів О. П., Самченко Н. К. Концептуальні засади моніторингу. *Бізнесінформ*. 2013. № 9. С. 334.

Збір інформації про ступінь нормативної урегульованості певної сфери суспільних відносин, що входять до предмета моніторингових досліджень, здійснюється шляхом використання первинних прийомів та засобів обліку нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, які підлягають подальшому аналізу. Досліджується весь масив нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, і входять до предмета моніторингу, а саме: закони, підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні договори, що є частиною національного законодавства. Визначається ступінь ефективності чинного правового інструментарію шляхом застосування як позитивних критеріїв (точне визначення цілі нормативно-правового акта, його відповідність діючому законодавству, чітке закріплення компетенції суб'єктів правовідносин тощо), так і негативних (прогалини, колізії, корупційгенність норм права).

### *3. Практика застосування нормативно-правових актів*

Вивчення правозастосовної практики має включати аналіз і оцінку проблем правозастосовної практики у ході реалізації нормативно-правового акта та норм права, що у них викладені, інформацію від органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань застосування положень нормативно-правового акта, матеріали круглих столів та аналітичних звітів.

### *4. Статистичні дані*

Аналіз практики застосування нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, слід підкріплювати статистичними даними про дієвість нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, що вже офіційно опубліковані уповноваженими органами.

### *5. Результати проведеного анкетування*

Важливим доповненням статистичної інформації є соціологічна інформація про ефективність правового інструментарію у процесі правореалізації та правозастосування, яка сприяє виявленню справжніх причин низької ефективності нормативно-правового акта та норм права, що у них викладені. Доцільно використовувати метод експертних оцінок для соціологічного вивчення дії нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені.

### *6. Міжнародний досвід*

Аналіз положень іноземного законодавства, що регулює аналогічні суспільні відносини, та рекомендацій міжнародних інституцій Україні сприяє формулюванню конструктивних пропозицій щодо удоско-

налення механізму правового регулювання. В окремих випадках слід вивчати та наводити практику Європейського суду з прав людини.

#### *7. Науково-дослідні матеріали*

Суть огляду наукових джерел з проблеми, що досліджується, полягає не у цитуванні окремих думок науковців, а в узагальненні науково обґрунтованої інформації та виведенні доктринальної концепції, теоретичної формули вирішення конкретної проблеми.

#### *8. Висновки та пропозиції*

Висновки мають містити узагальнену інформацію щодо визначених проблем у правотворчій, правореалізаційній (у тому числі і правозастосовній), правоохоронній практиці та конкретні пропозиції про внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені.

Моніторинговий звіт має готуватися на підставі наступних принципів:

1) дієвості, тобто у процесі здійснення правового моніторингу необхідно встановлювати реальність, фактичність та результативність урегулювання та охорони нормативно-правовими актами та нормами права, що у них викладені, суспільних відносин;

2) ефективності. Означає, що мета і завдання, які висувалися до нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, вважаються досягнутими за обов'язкової умови, що очікуваний правовий ефект, засвідчений проведеним правовим моніторингом, є значно вищим, ніж затрати на розробку, прийняття, введення в дію, забезпечення нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені;

3) доцільності. Полягає у відповідності нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, конкретним суспільним відносинам з урахуванням їх просторового та темпорального існування і розвитку, врахування характерних особливостей суспільних відносин, правових статусів суб'єктів, що потрапляють під дію нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені;

4) послідовності. Означає, що реалізація нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, завжди повинна бути безперервною, тобто включати усі стадії його дії, а саме інформування про його положення, їх засвоєння, прийняття рішення про організацію реалізації, безпосередню реалізацію, контроль, оцінку ефективності, планування заходів щодо удосконалення;

5) комплексності. Передбачає, що якісна та ефективна реалізація нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, можлива тільки за умови його забезпеченості комплексом матеріальних, юридичних, організаційних, фінансових, інституційних та інших заходів. Ігнорування якогось заходу не дозволить використати весь потенціал нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені;

6) системності. Передбачає, що для забезпечення якості та ефективності нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, необхідно враховувати вимоги норм інших нормативно-правових актів, що регулюють та охороняють однорідні або схожі суспільні відносини, а звідси слід погоджувати заходи з їх виконання. Ізольована реалізація одного нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, шкодить якості та ефективності правового регулювання загалом;

7) загальності. У реалізації нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, повинні брати участь усі суб'єкти, що передбачені його нормами, а саме державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства та установи, об'єднання громадян, окремі громадяни, засоби масової інформації тощо.

При здійсненні моніторингово-правового процесу, написанні моніторингового звіту завжди необхідно пам'ятати, що застосування правового моніторингу дозволяє:

- виявити основні тенденції та закономірності правового регулювання відповідних суспільних відносин;
- оцінити якість, ефективність, структуру, зміст та соціальне призначення нормативно-правового акта;
- з'ясувати рівень правового регулювання у певній сфері суспільного життя;
- встановити наявність або відсутність у правовому регулюванні прогалин, колізій, неясностей, неточностей, декларативних або застарілих норм права, інших нормотворчих вад;
- сформулювати аргументовані пропозиції щодо удосконалення якості та ефективності нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені, правового регулювання загалом.

Узагальнюючи викладене є усі підстави стверджувати, що моніторинговий звіт – це нормативний або доктринальний, аналітичний юридичний акт, виконаний в офіційно-діловому стилі, структурова-

ний на складові за найбільш доцільними напрямками, підготовлений на підставі певних принципів, у якому оцінюється якість та ефективність нормативно-правових актів, окремих норм права та практики їх реалізації за певний проміжок часу.

Це наше авторське бачення процесу здійснення правового моніторингу якості та ефективності нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, та техніки підготовки моніторингового звіту. Разом з тим уважаємо, що основи моніторингового процесу якості та ефективності нормативно-правових актів та викладених у них норм права мають бути відображені у спеціальному Законі України «Про правовий моніторинг». Натомість техніка моніторингового звіту може бути у підзаконному акті. Такої думки дотримуються і О. Копиленко та О. Богачова, які вважають, що в Україні обов'язково мають проводитися дослідження ефективності дії чинного законодавства і законотворчого процесу, а це, у свою чергу, потребує належного нормативного регулювання, тому мають бути розроблені і затверджені методичні рекомендації «Методологія здійснення моніторингу законотворчої діяльності»<sup>1</sup>.

На виконання зазначеного Міністерством юстиції України вже розроблена методика моніторингового звіту<sup>2</sup>. Однак з метою вдосконалення процесу моніторингу, оптимізації та збалансування практичної і наукової складової під час аналізу законодавства Директорат правосуддя та кримінальної юстиції звернувся до Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України з проханням проаналізувати підготовлений моніторинговий звіт за 2022 рік та надати пропозиції щодо вдосконалення процесу моніторингу<sup>3</sup>, що і було зроблено авторами цього підрозділу.

Викладене дозволяє сформулювати наступні висновки:

<sup>1</sup> Копиленко О., Богачова О. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. № 1. С. 11.

<sup>2</sup> Моніторинговий звіт 2022. Міністерство юстиції. Директорат правосуддя та кримінальної юстиції. Директорат правосуддя та кримінальної юстиції. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2023/01/19/20230119122151-21.pdf> (дата звернення: 23.06.202).

<sup>3</sup> Оновлено структуру моніторингового звіту відповідно до рекомендацій Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України. Міністерство юстиції України. 22.06.2023. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/onovleno-strukturu-monitoringovogo-zvitu-vidpovidno-do-rekomendatsiy-naukovo-doslidnogo-institutu-pravotvorchosti-ta-naukovo-pravovih-ekspertiz-natsionalnoi-akademii-pravovih-nauk-ukraini> (дата звернення: 23.06.202).

1. Моніторинговий правовий процес – це комплекс правил, методів та засобів здійснення послідовних, логічно обґрунтованих, системних стадій (етапів) органами державної влади, місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, науковими спільнотами з метою контролю, аналізу, узагальнення, оцінювання якості й ефективності нормативно-правових актів, окремих норм права та практики їх реалізації, оформлення, оприлюднення та впровадження результатів моніторингу.

2. Ознаки моніторингово-правового процесу: а) це комплекс правил, методів та засобів; б) за своєю сутністю він передбачає здійснення послідовних, логічно обґрунтованих, системних стадій (етапів); в) суб'єктами його здійснення є органи державної влади, місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, наукові спільноти; г) реалізується з метою контролю, аналізу, узагальнення, оцінювання якості й ефективності нормативно-правових актів, окремих норм права та практики їх реалізації; д) обов'язково передбачає оформлення, оприлюднення та впровадження результатів, тобто на-самперед підготовки моніторингового звіту.

3. Моніторингово-правовий процес *містить у собі наступні стадії*: підготовчу; збору інформації; моніторингової експертизи; оцінювання ефективності дії нормативно-правового акта; прогнозування потреби у подальшому правовому регулюванні; кінцеву.

4. Моніторинговий звіт – це нормативний або доктринальний, аналітичний юридичний акт, виконаний в офіційно-діловому стилі, структурований на частини за найбільш доцільними напрямками, підготовлений на підставі певних принципів, у якому оцінюється якість та ефективність нормативно-правових актів, окремих норм права та практики їх реалізації за певний проміжок часу.

## РОЗДІЛ 2.

# ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ ЯКОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

### 2.1. Співвідношення науково-правової експертизи та правового моніторингу у забезпеченні якості законодавства України<sup>1</sup>

На сучасному етапі державотворення пріоритетними напрямками розвитку Української держави є проведення низки демократичних реформ та перетворень у різних сферах життєдіяльності суспільства, основною метою яких є належне забезпечення прав, свобод і законних інтересів усіх учасників суспільних відносин. Успіх відповідних реформ обумовлюється передусім їх належним правовим забезпеченням. У той же час прийняття нових нормативно-правових актів, зміна або скасування чинних повинні бути обґрунтованими і доцільними, змістовно виваженими і конструктивними. Правотворча діяльність повинна відповідати принципу доцільності й обґрунтованості, за яким прийняття нормативно-правового акта можливе, виходячи із об'єктивної необхідності в правовому регулюванні відповідних відносин.

Однією з найважливіших складових ефективної правотворчої діяльності, запорукою її результативності є експертиза нормативно-правових актів, передусім проєктів законів України. Належно організована та професійно проведена експертиза на етапі підготовки і обговорення нормативно-правового акту не лише дозволяє забезпечити належний рівень його підготовки, але й сприяє створенню взаємопов'язаної

---

<sup>1</sup> Продовження дослідження О. Кота, відображеного автором у статті Науково-правова експертиза: завдання, напрями розвитку, вплив на якість законодавства. *Право України*. 2021. № 12. С. 117–127, та збірнику наукових праць *Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання*: збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 165–182.

та взаємоузгодженої системи правових актів, виявити ще на етапі проходження законопроекту через Верховну Раду України його недоліки, що можуть мінімізувати позитивний ефект від прийняття нормативно-правового акту або істотно зменшити його регуляторний вплив.

Наприкінці 2021 року Верховна Рада України прийняла за основу проект Закону України «Про правотворчу діяльність» (реєстраційний номер 5707 від 25.06.2021)<sup>1</sup>. Саме розробка і ухвалення у першому читанні цього законопроекту знову актуалізували дискусії навколо поняття, завдань і взагалі ролі науково-правової експертизи, зокрема її впливу на розвиток і якість законодавства.

Проведення науково-правових експертиз у сучасному правотворчому процесі є однією з найбільш актуальних проблем, що активно обговорюються у правовій науці та законотворчій діяльності. Саме науково обґрунтований підхід до експертної діяльності у правотворчості забезпечує якість масиву нормативно-правових актів, що приймаються Верховною Радою України та іншими державними органами у межах своїх повноважень.

Експертиза (*франц. expertise, лат. expertus* – досвідчений, випробуваний) у літературі визначається як вивчення, перевірка, аналітичне дослідження, кількісна чи якісна оцінка висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності<sup>2</sup>. Здійснення експертної діяльності ґрунтується на законодавчо закріплених принципах, основними з яких є компетентність, незалежність і об'єктивність осіб, що проводять експертизу; відповідність їх дій чинному законодавству; комплексний підхід до вивчення об'єкта експертизи на основі новітніх знань; перевірка дотримання норм і правил технічної та екологічної безпеки, вимог стандартів і нормативів, міжнародних угод; урахування громадської думки щодо об'єкта експертизи; відповідальність за достовірність і обґрунтованість експертних висновків<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» від 07 вересня 2021 року № 1708-IX. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 23.06.2023).

<sup>2</sup> Юридична енциклопедія: у 6 т. / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2: Д–Й. 744 с. URL: <https://cyclop.com.ua/content/view/1066/58/1/8/#12938> (дата звернення: 23.06.2023).

<sup>3</sup> Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 167.



## 2.1. Співвідношення науково-правової експертизи та правового моніторингу...

Принципи правової експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів розглядаються крізь призму діяльнісного підходу в аспекті організації та проведення правової експертизи як системи взаємопов'язаних основних положень, що розкривають зміст дослідження чинних нормативно-правових актів та їх проєктів, які забезпечують досягнення цілей та поставлених перед правовою експертизою завдань та визначають сутність, характерні ознаки, спрямованість цієї діяльності<sup>1</sup>.

Науково-правова експертиза – один із напрямів наукової та науково-технічної діяльності. Так, відповідно до статті 62 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 року № 848-VIII<sup>2</sup> наукова і науково-технічна експертиза є невід'ємним елементом державного регулювання та управління у сфері наукової і науково-технічної діяльності та проводиться відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10 лютого 1995 року № 51/95-ВР<sup>3</sup>.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» наукова і науково-технічна експертиза – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів.

Як правило, науково-правову експертизу проводять щодо:

- колізійних питань застосування національного законодавства та міжнародного права;
- аналогії застосування законодавства та аналогії застосування права;
- окремих питань правозастосовної практики;
- тлумачення законодавства;
- проєктів міжнародних договорів;
- проєктів нормативно-правових актів тощо.

Інакше кажучи, науково-правова експертиза може стосуватися не тільки стадії реалізації права, але й стадії правотворчості.

<sup>1</sup> Бутенко В. О. Проблеми й основні напрями розвитку правової експертизи нормативно-правових актів України. *Проблеми законності*. 2010. № 10. С. 222.

<sup>2</sup> Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 року № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text> (дата звернення: 23.06.2023).

<sup>3</sup> Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10 лютого 1995 року № 51/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text> (дата звернення: 23.06.2023).

Аналіз експертної діяльності свідчить, що правова експертиза здійснюється в органічному зв'язку з моніторингом нормативно-правових актів.

Правовий моніторинг – це система інформаційних спостережень, за допомогою якої здійснюється аналіз й оцінка результатів правотворчої діяльності, якості й ефективності нормативних правових актів. У науковій літературі правовий моніторинг розуміється як інструмент забезпечення ефективності нормативно-правових актів та практики їх застосування, що дозволяє побачити сучасний стан законодавства, дійсну картину його роботи, оцінити якість правового регулювання і з'ясувати причини гальмування досягнення поставлених правових цілей<sup>1</sup>.

Досліджуючи проблеми та концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні, Н. Р. Нижник зазначає, що на практичному рівні моніторинг законодавства – це систематична комплексна діяльність органів влади, наукових установ, інститутів громадянського суспільства з оцінки аналізу та узагальнення дії норм права та прогнозування розвитку законодавства. Його основне призначення як об'єктивного явища – спостереження за системою законодавства, виявлення прогалин, суперечностей, дефектності, дублювання та інших характеристик нормативного масиву<sup>2</sup>.

Визначення поняття правового моніторингу передбачено й проектом Закону України «Про правотворчу діяльність». Так, відповідно до ч. 1 ст. 61 проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» правовий моніторинг – це систематична, комплексна діяльність суб'єктів правотворчої діяльності, спрямована на спостереження, аналіз та оцінку законодавства під час його реалізації з метою його вдосконалення та прогнозування розвитку. Правовий моніторинг дозволяє визначити пріоритетні напрями удосконалення вітчизняної правової системи, відстежити позитивні та негативні наслідки застосування норм законодавства у правовій практиці, встановити стійкі зв'язки між законопроектною, законодавчою діяльністю й остаточним результатом.

У цьому контексті важливо зазначити, що будь-яка експертна оцінка проекту нормативного акта передбачає попередній моніторинговий

---

<sup>1</sup> Подорожна Т. С., Білоскурська О. В. Правовий моніторинг як засіб якості та ефективності чинного законодавства. *Альманах права*. 2019. Вип. 10. С. 83.

<sup>2</sup> Нижник Н., Гуменюк І., Муза О. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 22.

## 2.1. Співвідношення науково-правової експертизи та правового моніторингу...

аналіз та оцінку його зв'язків та залежностей з іншими вже задіяними правовими механізмами з урахуванням економічного, соціального, політичного, управлінського та інших аспектів.

Експертиза законопроектів здійснюється з метою виявлення можливих негативних фінансово-економічних, соціально-політичних, правових та інших наслідків прийняття законопроекту, а також суперечностей між чинним законодавством України і проектами законів (або їх окремих положень), зокрема із загальноприйнятими принципами і нормами міжнародного права. У свою чергу, моніторинг законопроекту передбачає більший об'єм підготовчої роботи. Одним із результатів моніторингу перспективного законодавства може бути виявлення факту нелегітимності окремих підзаконних нормативно-правових актів, а головне – прогнозування та планування подальшої законодавчої діяльності у зв'язку з прийняттям проекту закону. Комплексний моніторинговий аналіз законопроекту встановлює концептуальну відповідність проекту; прогноз ступеня відповідності запропонованих положень очікуваному результату правового регулювання; ступінь потенційного забезпечення реалізації прав, у тому числі і на судовий захист; можливість випадків неоднакового застосування положень законопроекту; формулювання пропозицій щодо системного удосконалення нормативної основи об'єкта правового регулювання, передбаченого законопроектом; оприлюднення проектів тощо.

За результатами проведення моніторингу нормативно-правових актів експерти можуть дати відповіді на питання, необхідні для формування висновку експертизи проекту нормативно-правових актів, а саме:

- наскільки цей проект є актуальним, чи відповідає він напрямам загальної правової політики у регулюванні відповідної сфери суспільних відносин, які цілі запропонованого нормативного регулювання;
- чи є в самому законопроекті механізм реалізації закладених у ньому норм, наскільки він реальний і ефективний; чи може запропонований нормативний акт (у разі його прийняття) своєю дією викликати якісь колізії в законодавстві;
- чи потрібно з прийняттям цього нормативно-правового акта внести зміни і доповнення в чинні нормативно-правові акти, а також визнати окремі акти такими, що втратили чинність;

- наскільки повно врегульовані у запропонованому нормативно-правовому акті питання, що становлять його предмет; чи не залишається неточності в законодавстві після прийняття цього акта;
- чи немає в проекті надлишкових норм, тобто норм, без яких цілі нормативно-правового акта виявляться досяжними; який витратний механізм представленого проекту;
- чи відповідають передбачувані витрати поставленим цілям<sup>1</sup>.

У зв'язку з цим основними завданнями експертизи проектів нормативно-правових актів є: оцінка відповідності нормативно-правових приписів проекту з правовими нормами актів вищої юридичної сили; оцінка узгодженості положень проекту з актами однопорядкової юридичної сили (наприклад, узгодженість проекту відомчого нормативно-правового акта з іншими відомчими актами); оцінка внутрішньої узгодженості норм права та інших елементів проекту нормативно-правового акта; виявлення положень, які сприяють створенню умов для прояву корупції; перевірка дотримання правил оформлення проекту нормативно-правового акта<sup>2</sup>. Крім цього, встановлюється наявність у особи, яка приймає нормативно-правовий акт, повноважень на його ухвалення; відповідність змісту і найменування проекту нормативно-правового акта; відповідність положень проекту концепції проекту нормативно-правового акта, якщо вона була затверджена; дотримання вимог, що висуваються до мови та стилю проекту нормативно-правового акта; дотримання вимог, що пред'являються до структури проекту нормативно-правового акта; повнота й доказовість пояснювальної записки до проекту тощо.

Слід зазначити, що експертизі піддаються як проекти нормативно-правових актів на стадії їх узгодження та обговорення, так і нормативно-правові акти, які набрали законної сили. Так, під час моніторингу нормативно-правових актів часто необхідно проводити експертизу чинного нормативно-правового акта щодо його всебічної оцінки та підготовки науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Правова експертиза є на сьогодні усталеним самостійним елементом правотворчості, проте співвідношення функцій та цілей експертизи та моніторингу нормативно-правових актів, можливість

<sup>1</sup> Онищук І. Моніторингова експертиза проектів нормативно-правових актів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 124.

<sup>2</sup> Там само. С. 125.

## 2.1. Співвідношення науково-правової експертизи та правового моніторингу...

проведення експертизи в процесі здійснення моніторингу нормативно-правових актів дозволяє вказати на єдину правову природу цих двох допоміжних елементів правотворчості. У зв'язку з цим на доктринальному рівні застосовується поняття моніторингової експертизи, під якою розуміють всебічне, засноване на науковому підході дослідження нормативно-правового акта для встановлення його відповідності нормам і принципам міжнародного права, національного законодавства, науковим критеріям певної галузі права, визначення його якості та місця в правовому регулюванні<sup>1</sup>.

Правову експертизу в доктрині права визначають як самостійну стадію правового моніторингу правотворчості та правозастосування<sup>2</sup>. Відповідно й залучення висококваліфікованих фахівців у галузі права до правової експертизи здатне забезпечити не тільки належну якість і ефективність нормативно-правових актів, але й позитивний вплив на політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі.

Світовий досвід дозволяє стверджувати, що залучення експертів при підготовці нормативно-правових актів дозволяє істотно підвищити якість законотворчого матеріалу. Так, в основу законотворчої політики Європейського Союзу покладено принцип участі всіх зацікавлених у виробленні політики суб'єктів з забезпеченням якості на всіх етапах, в тому числі із залученням експертів, починаючи із перевірки законодавчої пропозиції на дотримання необхідних вимог.

Питання якості законопроектів Європейського Союзу, як відзначають науковці, має істотне значення, оскільки впливає як на спроможність держав-членів імплементувати право Європейського Союзу, так і на ефективність законодавства Спільноти. Експерти допомагають визначити альтернативи, запобігти виникненню або загостренню проблем, оцінити внутрішні та зовнішні впливи<sup>3</sup>.

Європейський Союз приділяє значну увагу якості підготовки нормативно-правових актів, і вдосконалення правового регулювання є постійною складовою загальної стратегії управління. Зокрема, на найвищому рівні визнано, що акти Спільноти мають бути зрозумі-

<sup>1</sup> Онищук І. Моніторингова експертиза проектів нормативно-правових актів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 131.

<sup>2</sup> Рибікова Г. В. Принципи організації і проведення правової експертизи нормативно-правових актів. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2013. № 3. С. 29–30.

<sup>3</sup> Теорія та практика європейського врядування: навч. посіб. / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва, Н. М. Рудік. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 151.

лими та простими, заснованими на певних законодавчих принципах, розроблено правила застосування юридичної техніки при складанні нормативно-правових актів з метою, щоб законодавство Європейського Союзу було доступним для розуміння та ефективним у застосуванні<sup>1</sup>. При цьому вимогами, що забезпечують якість актів визнано: чіткість, недвозначність, мінімізація скорочень, відсутність жаргонних висловів, надто довгих фраз, незрозумілих посилань на інші тексти, висловів, що ускладнюють його читання<sup>2</sup>. Дотримання цих вимог входить до предмета правової експертизи, яку проводить департамент Європейської Комісії.

Європейською Комісією видаються акти, спрямовані на постійне підвищення якості, ефективності, спрощення нормативно-правових актів та забезпечення механізму їх реалізації, формування комплексного системного підходу до законотворчості в Європейському Союзі, в тому числі забезпечення участі широкого кола експертів у цьому процесі<sup>3</sup>. Зокрема, Європейським парламентом, Радою та Комісією Європейського Союзу ухвалено Міжінституційну угоду про краще нормотворення, в якій серед іншого передбачено забезпечення якості правового регулювання шляхом проведення консультативних процедур, більш чіткої оцінки регуляторного впливу актів (до і після їх видання)<sup>4</sup>.

В Європейському Союзі експертами можуть виступати провідні науковці, експерти в органах управління, зовнішні експертні ресурси для уряду. При цьому до послуг експертів можуть як звертатися в разі потреби, так і експерти можуть діяти з власної ініціативи; думки експертів також можуть бути зібрані шляхом публікації консультативних документів, на семінарах, слуханнях, конференціях, круглих столах експертів<sup>5</sup>.

До експертної діяльності в сфері нормотворчості у країнах англо-американського типу, зокрема у США, залучаються фахівці інфор-

<sup>1</sup> Joint Practical Guide for persons involved in the drafting of European Union legislation. URL: <http://eur-lex.europa.eu/content/techleg/KV0213228ENN.pdf> (дата звернення: 23.06.2023).

<sup>2</sup> Серета Т. М. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. Вип. 5. С. 5.

<sup>3</sup> Гладкова Т. Л. Проблеми законотворчого процесу в Європейському Союзі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. № 1. С. 16.

<sup>4</sup> Гончарук П. С. Міжнародний досвід експертного забезпечення підготовки проєктів законодавчих актів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. № 1. С. 20–27.

<sup>5</sup> Теорія та практика європейського врядування: навч. посіб. / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шушляєва, Н. М. Рудік. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 151.

## 2.1. Співвідношення науково-правової експертизи та правового моніторингу...

маційно-аналітичних установ. З 1970 року Конгрес США створив Конгресову дослідницьку службу, на яку поклав дослідницьку та аналітичну роботу, що безпосередньо допомагає Конгресові у законотворчому процесі<sup>1</sup>.

Важливою особливістю Конгресової дослідницької служби є те, що вона не входить до системи виконавчої влади і забезпечує Конгрес власними незалежними експертними дослідженнями існуючих законів і програм, аналізом альтернативних рішень<sup>2</sup>.

Залучення експертів при розробці законопроектів є поширеною практикою в США. При цьому застосовується принцип постійного відстеження судової практики застосування відповідної норми і за необхідності корекція норм, яка реалізується шляхом взаємодії законодавчих та судових органів США з метою послідовного оперативного внесення змін до законодавства на підставі аналізу судових прецедентів і виявлення фактичного правозастосування тих чи інших норм фізичними, юридичними особами та судами, а також аналіз можливості викривленого тлумачення закону судами та законодавче усунення таких можливостей<sup>3</sup>.

Щодо досвіду Канади у питанні законотворчості, варто звернути увагу на те, що вона характеризується високим рівнем критичного ставлення до проекту закону. Правова експертиза Канади стосується змісту, форми, мови законодавства і проводиться на всіх етапах підготовки законопроекту різними суб'єктами, переважно юристами міністерства – розробника проекту та радниками з правових питань міністерства юстиції, зокрема, відділу законодавчої експертизи Управління законодавчих послуг. При цьому Міністерство юстиції Канади консультує міністерство-ініціатора щодо правових питань, які лежать в основі законопроекту. Юридичні служби Міністерства юстиції складають проект закону згідно з інструкціями міністерства-ініціатора. Таким чином, воно має змогу експертного контролю за відповідністю законопроекту юридичним вимогам<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Антошук Л. Д. Законотворчість: організація роботи парламентів (світовий досвід). Київ: Заповіт, 2007. С. 65.

<sup>2</sup> Там само. С. 68.

<sup>3</sup> Закревська Є. Порівняльний аналіз українського законодавства з протидії дискримінації та канадського законодавства, а також законодавства США. URL: <http://noborders.org.ua/docs/analitika/porivnyalnyj-analiz-ukrajinskohozakonodavstva-z-protydiji-dyskryminatsijita-kanadskoho-zakonodavstva-a-takozh-zakonodavstva-ssha-1/> (дата звернення: 23.06.2023).

<sup>4</sup> Богачова О. В. Законотворчий процес зарубіжних країн / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. Київ: Реферат, 2006. С. 305.

Українському нормотворчому процесу відомі наступні різновиди експертизи проєктів нормативних актів: проєктів законів України – Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України; постанов Кабінету Міністрів України та міністерств і відомств – Міністерством юстиції України та Урядовим офісом з питань європейської та євроатлантичної інтеграції (стосовно відповідності акта Кабінету Міністрів України зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим і праву ЄС (*aquis communautaire*)); проєктів указів Президента України – департаментом з питань правової політики.

Варто звернути увагу на параграфи 35–36 Регламенту Кабінету Міністрів України, яким встановлюється обов'язкова процедура перевірки проєктів постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів про схвалення програмного документа Кабінету Міністрів на предмет відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим, та з урахуванням права Європейського Союзу (*acquis EC*), а також на відповідність європейським стандартам у сфері дотримання прав людини.

Так, під час опрацювання проєкту акта Кабінету Міністрів розробник:

1) визначає джерела права Європейського Союзу (*acquis EC*), що регулюють правовідносини, аналогічні тим, що планується врегулювати проєктом акта; наявність зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правових, щодо предмета правового регулювання проєкту акта; наявність програмних документів у сфері європейської інтеграції з предмета, що регулюється проєктом акта;

2) проводить порівняльний та/або порівняльно-правовий аналіз;

3) наводить обґрунтування в разі невідповідності проєкту акта праву Європейського Союзу (*acquis EC*), міжнародним домовленостям у сфері європейської інтеграції, передбачає строк його дії;

4) пропонує провести консультації з Європейською Комісією стосовно відповідності проєкту акта Кабінету Міністрів зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis EC*).

Організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення опрацювання проєкту акта Кабінету Міністрів на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому чис-



## 2.1. Співвідношення науково-правової експертизи та правового моніторингу...

лі міжнародно-правовим, та праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС) здійснюється Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України.

У Регламенті Верховної Ради України<sup>1</sup> проведення експертизи законопроектів згадується у кількох статтях. Так, зокрема, стаття 93 Регламенту передбачає, що кожен законопроект направляється в комітет, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта, а також у комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства та в комітет, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції для підготовки експертного висновку. Кожен законопроект не пізніше як у триденний строк направляється комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини.

Відповідно до статті 103 Регламенту Верховної Ради України за дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків – Першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені.

Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи

---

<sup>1</sup> Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 24.06.2022).

Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому.

Зареєстровані законопроекти, які мають системний характер для окремих галузей законодавства і необхідність наукового опрацювання яких при підготовці до першого читання встановив профільний комітет, направляються для одержання експертних висновків до Національної академії наук України. Окремі законопроекти також можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій або окремих фахівців.

Отже, як вбачається з положень Регламенту Верховної Ради України, в частині експертизи законопроектів законодавець передбачив наукову, юридичну та інші експертизи, проведення інформаційного чи наукового дослідження.

На наш погляд, зазначене у Регламенті формулювання не є оптимальним, оскільки воно у змістовному плані не містить конкретизації різновидів досліджень, які мають проводитися на етапі підготовки та проходження законопроекту у Верховній Раді України. Більше того, змішуються терміни «експертиза» та «дослідження».

У науковій літературі питанню диференціації експертиз законопроектів приділяється досить багато уваги. Так, Н. С. Погребняк, дослідивши це питання, виділяє державну, громадську та інші (міжнародну) експертизи (залежно від суб'єктів проведення чи ініціювання), попередню, первинну, повторну, додаткову та контрольну експертизи (залежно від мети), екологічну, економічну, правову, технічну, філологічну, фінансову, спеціальну (наукову), соціально-психологічну, лінгвістичну, кримінологічну (залежно від галузі (підгалузі) знань). Крім того, без виокремлення певного критерію диференціації науковець наголошує на існуванні й інших різновидів експертиз, таких як гендерна, соціологічна, герменевтична, етнокультурна, громадська, а також моніторингова експертиза<sup>1</sup>.

З усього цього розмаїття експертиз, які проводяться щодо текстів проектів законодавчих актів, логічно випливає кілька питань, що мають практичне застосування. По-перше, як співвідносяться поняття

<sup>1</sup> Погребняк Н. С. Експертиза у сфері правотворчості: на прикладі діяльності Апарату Верховної Ради України (теоретичний аспект). *Державне будівництво і місцеве самоврядування*. 2016. № 31. С. 41–42.

## 2.1. Співвідношення науково-правової експертизи та правового моніторингу...

«експертиза», «наукова експертиза» та «юридична експертиза»? Зрозуміло, що поняття експертизи, у тому числі експертизи проєктів законів, виступає родовим по відношенню до будь-якого різновиду експертиз, які проводяться з текстами законопроєктів.

Убачається, що термін «наукова експертиза» містить у собі цілу низку видів експертиз, які можуть здійснюватися на етапі розгляду законопроєктів залежно від галузі знань: юридична експертиза, економічна, фінансова, технічна, екологічна, соціологічна тощо. Подібну позицію в науці підтримують Г. В. Рибікова<sup>1</sup> та Є. С. Назимко<sup>2</sup>.

У свою чергу, поняття «юридична експертиза», синонімом якого можна з певними застереженнями вважати і термін «правова експертиза», органічно включає до себе різновиди експертиз за окремими галузями юридичної науки, зокрема, цивільно-правова експертиза, конституційно-правова експертиза, кримінально-правова експертиза тощо. Водночас на практиці, а також очевидно з огляду на положення Регламенту Верховної Ради України по відношенню до законопроєктів, які подані чи розглядаються у парламенті, як правило, призначається юридична або науково-правова експертиза – без конкретизації напряму юридичної науки, за яким має виконуватися експертиза, що є, на нашу думку, цілком виправданим рішенням.

Ще одним питанням, яке тісно пов'язане з експертизою законопроєктів, є питання про суб'єкт, якому доручається проведення експертизи. Коло таких суб'єктів можна умовно поділити на дві великі групи – суб'єкти проведення внутрішньої експертизи та суб'єкти зовнішньої експертизи.

У частині роботи з проєктами законодавчих актів до першої групи слід віднести передусім Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, основними завданнями якого є проведення наукової експертизи законопроєктів, оцінювання їх концептуального рівня і соціально-економічних та політичних наслідків їх прийняття, відповідності Конституції України, підготовка науково обґрунтованих експертних висновків щодо законопроєктів для прийняття рішень Верховною Радою України. Також варто відзначити експертну роботу з текстами законопроєктів, що здійснюється фахівцями

<sup>1</sup> Рибікова Г. В. Правова експертиза нормативно-правових актів як правова категорія та наукова доктрина. *Юридичний вісник*. 2013. № 4. С. 28–32.

<sup>2</sup> Назимко Є. С. Правова експертиза як засіб подолання помилок у встановленні міри покарання в кримінально-правових санкціях. *Юридична Україна*. 2012. № 2. С. 109–113.

органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України, Міністерства освіти і науки України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України тощо.

Незалежність експерта нарівні з його професійністю є однією з необхідних вимог, на яких ґрунтується, існує і буде розвиватися інститут експертизи. Але чи можна вважати висновки згаданих державних інституцій незалежними? Як справедливо зазначає Н. С. Погребняк, питання об'єктивності окремих управлінь Апарату щодо підготовки висновку правової експертизи об'єктивно існує, адже незалежність експерта виключає можливість його зв'язку з суб'єктом прийняття нормативно-правового акта. Апарат є структурним підрозділом Верховної Ради, сформованим відповідно до її волевиявлення (його керівник обирається законодавчим органом; штат та структура також затверджуються парламентом). Отже, це може викликати певну зацікавленість у прийнятті рішень політичного характеру. Усі ці аргументи цілком справедливі і для юридичних служб інших органів державної влади.

Необхідність забезпечення незалежності експертів під час проведення експертизи нормативно-правових актів не є винятковою проблемою нашої держави. Більше того, аналіз іноземного досвіду дає змогу вже сьогодні на етапі формування загальних підходів до проведення експертиз проєктів законодавчих актів прийняти правильні рішення і закріпити їх у проєкті Закону України «Про правотворчу діяльність».

На нашу думку, у певну міру функції такого дорадчого органу могла б виконувати Науково-консультативна рада при Голові Верховної Ради України, яка створена Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 30 грудня 2021 року № 502 «Про Науково-консультативну раду при Голові Верховної Ради України»<sup>1</sup>. Відповідно до пункту 6 Положення про Науково-консультативну раду при Голові Верховної Ради України основними завданнями Науково-консультативної ради є:

- 1) підготовка пропозицій щодо розвитку пріоритетних напрямів діяльності Верховної Ради України;
- 2) вивчення проблемних питань щодо застосування норм права, які виникають під час реалізації ухвалених Верховною Радою України нормативно-правових актів;

<sup>1</sup> Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про Науково-консультативну раду при Голові Верховної Ради України» від 30 грудня 2021 року № 502. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/502/21-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення: 23.06.2023).

## 2.1. Співвідношення науково-правової експертизи та правового моніторингу...

### 3) науковий супровід законопроектної роботи.

У частині супроводу законопроектної роботи вважаємо, що покладення на членів Науково-консультативної ради при Голові Верховної Ради України обов'язку проведення юридичної експертизи законопроектів (принаймні, «монополізація» такого обов'язку) не буде виправданим. Набагато більш ефективним є використання Науково-консультативної ради при Голові Верховної Ради України як майданчика для обговорення важливих законодавчих ініціатив, а також науково-правових висновків щодо таких законопроектів, підготовлених спеціалізованими державними та незалежними установами.

Щодо підготовки незалежних зовнішніх експертиз, виходячи з частини 3 статті 103 Регламенту Верховної Ради України, суб'єктами їх проведення можуть виступати Національна академія наук України, а також інші установи (зокрема, галузеві академії наук) або ж окремі фахівці.

Особливе місце серед суб'єктів правової експертизи нормативно-правових актів посідає Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія)<sup>1</sup>. Характерними особливостями правової експертизи, яку вона проводить, є:

- належність до міжнародних зовнішніх експертиз;
- особливість об'єкта – закони і законопроекти держав-учасників Європейської комісії за демократію через право, які стосуються проблем конституційного права, в тому числі стандарти виборів, права меншин тощо на предмет відповідності європейським стандартам;
- особливість замовника експертизи – зацікавлена держава, інша держава за згодою тієї країни, яка приймає документ, а також Парламентська асамблея Ради Європи;
- характер висновку (висновки комісії широко використовуються ПАРЕ як відображення європейських стандартів у сфері демократії і їх треба сприймати як результат своєрідного дослідження, проведеного професійними юристами з різних країн)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Європейська комісія «За демократію через право». URL: <https://mfa.gov.ua/mizhnarodni-vidnosini/rada-yevropi/yevropejska-komisiya-za-demokratiyu-cherez-pravo> (дата звернення: 23.06.2023).

<sup>2</sup> Радейко Р. Види експертиз законопроектів у законодавчому процесі. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5637/vnulpurn201685517.pdf> (дата звернення: 23.06.2023).

Так, значну кількість експертиз проведено Європейською комісією «За демократію через право» щодо українських проєктів законів про судоустрій, прокуратуру, мовну політику, устрій виконавчих органів влади, виборче законодавство тощо. Значення висновків відповідної комісії полягає в тому, що вони стають орієнтиром для перспективної зміни чинного законодавства із урахуванням європейських стандартів захисту прав людини.

Законодавство України не містить відповідних приписів щодо порядку та процедури проведення «зовнішніх» експертиз проєктів законодавчих актів. Утім цьому питанню приділено достатньо багато уваги науковцями. Так, Н. В. Філик та Г. В. Рибікова вважають, що сам процес проведення експертизи нормативно-правових актів можна поділити на такі стадії: концептуальна оцінка, системно-юридична оцінка, порівняльно-правова оцінка, техніко-юридична оцінка, складання висновку експертизи. Крім того, автори вважають необхідним додати до цих стадій також і перевірку об'єкта експертизи із застосуванням герменевтичного методу на відповідність «волі законодавця», або, за термінологією О. Ф. Черданцева, «справжньому змісту норми права», що вимагає в разі потреби консультації експерта з правотворцем з метою з'ясування або уточнення такого змісту<sup>1</sup>.

У цьому контексті доцільним є аналіз положення проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність», адже саме цей нормативний акт *de lege ferenda* встановлює основні підходи до проведення експертизи у процесі законотворення.

Як зазначається у Пояснювальній записці до цього законопроекту, правотворча діяльність як одна з основних функцій органів публічної влади з часу набуття незалежності Україною гостро потребувала комплексної нормативної регламентації на рівні закону. Неодноразові невдалі спроби прийняття закону про нормативно-правові акти, спроби врегулювати питання планування правотворчої діяльності, забезпечити належні механізми контролю за вказаною діяльністю наражалися на нездатність законодавця сформулювати політично узгоджену позицію, що призвела до фундаментальних прогалин у сфері законодавчого регулювання правотворчості<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Філик Н. В., Рибікова Г. В. Процедура проведення правової експертизи нормативно-правових актів в Україні. *Юридичний вісник*. 2017. № 2 (43). С. 60–61.

<sup>2</sup> Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність» від 07 вересня 2021 року № 1708-IX. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 23.06.2023).

## 2.1. Співвідношення науково-правової експертизи та правового моніторингу...

Питанням проведення експертизи законопроектів присвячена ст. 38 проекту Закону України «Про правотворчу діяльність», частина 1 якої закріплює правило про обов'язковість правової (юридичної) експертизи проєктів нормативно-правових актів, яка здійснюється суб'єктами забезпечення правотворчої діяльності в порядку, визначеному законодавством.

На рівні цього законопроекту також закріплюються різновиди експертизи проєктів нормативно-правових актів. Це зокрема такі експертизи:

1) на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС);

2) на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї та практиці Європейського суду з прав людини;

3) антикорупційна;

4) фінансово-економічна;

5) екологічна;

6) цифрова;

7) антидискримінаційна;

8) гендерно-правова;

9) щодо впливу на показники бюджету та відповідність законам, що регулюють бюджетні відносини;

10) щодо впливу на показники економічного і соціального розвитку та відповідності зобов'язанням України за Угодою про заснування Світової організації торгівлі;

11) щодо відповідності засадам державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності.

Варто зауважити, що перелік таких експертиз не є вичерпним.

Новелою проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» є положення ч. 4 ст. 38, яка вводить поняття «незалежна експертиза» щодо проєктів нормативно-правових актів, що здійснюється незалежними фахівцями в галузі права з метою оцінки проєктів нормативно-правових актів на предмет їх відповідності визначеному юридичному критерію якості, результатом якої є обґрунтований експертний висновок.

Така експертиза може проводитися експертними організаціями з наукових, освітніх, міжнародних та інших організацій відповідного профілю, експертами з числа вчених і фахівців. При цьому головною експертною установою з проведення незалежної правової (юридичної)

експертизи проєктів законів визначається Національна академія правових наук України, що, на нашу думку, є у повну міру виправданим, адже саме Національна академія правових наук України, наукові установи, що перебувають у віданні цієї галузевої академії, станом на сьогодні мають необхідний науковий потенціал та потужності для виконання відповідних експертних функцій щодо проєктів законодавчих актів<sup>1</sup>.

Залучення науковців Національної академії правових наук України до проведення незалежної правової (юридичної) експертизи проєктів законів та правового моніторингу діючих нормативно-правових актів дозволить вирішити низку завдань щодо: 1) визначення пріоритетності прийняття нормативно-правових актів; 2) аналізу та оцінки соціальних потреб, публічних та суспільних інтересів, які потребують врегулювання шляхом правоунормування; 3) оцінювання правових ризиків, які є необхідним елементом правотворчості і правозастосування; 4) розробки концептуальних засад розвитку галузевого законодавства України; 5) аналізу поточного стану правового регулювання відповідних суспільних відносин з визначенням колізій, прогалин, суперечностей, застарілих норм тощо; 6) обґрунтування механізмів вирішення наявних проблем, визначення кола питань, які підлягають урегулюванню в законодавстві України; 7) оцінки відповідності правового регулювання певних суспільних відносин міжнародно-правовим зобов'язанням України; 8) забезпечення юридичного прогнозування реалізації прийнятих суб'єктами правотворчої діяльності нормативно-правових актів; 9) юридико-технічної оцінки нормативно-правових актів з метою визначення ступеня їхньої відповідності в цілому та окремих елементів вимогам юридичної техніки. Крім того, розвиток інституту правового моніторингу як науково-теоретичної та практичної діяльності, засноване на залученні до участі у ній провідних учених Національної академії правових наук України, дозволить підвищити якість та результативність такої діяльності, а також сприятиме науково обґрунтованому пошуку балансу інтересів людини, суспільства та держави<sup>2</sup>.

У цьому контексті слід зазначити, що в умовах дії в Україні воєнного стану науковцями Науково-дослідного інституту правотворчості

<sup>1</sup> Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 180.

<sup>2</sup> Гриняк А. Б. Правовий моніторинг: завдання та місце в правотворчій діяльності. *Право України*. 2021. № 12. С. 115.



## 2.1. Співвідношення науково-правової експертизи та правового моніторингу...

та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України проведено кілька етапів аналітичного дослідження законів та зареєстрованих у Верховній Раді України проєктів законів, починаючи з 24 лютого 2022 року, спрямованих на регулювання важливих сфер суспільних відносин<sup>1</sup>. На основі відповідних аналітичних досліджень підготовлено низку науково-правових висновків на проєкти законів.

Загалом необхідно відзначити, що правотворча діяльність під час дії воєнного стану в Україні відзначається особливою концентрацією і консолідацією зусиль держави і громадянського суспільства на мінімізації катастрофічних наслідків російської агресії для економіки України, підтриманні системи охорони здоров'я, зміцненні системи соціального захисту військовослужбовців, членів їх сімей, спрощенні дозвільних, реєстраційних та інших адміністративних процедур, посиленні кримінальної відповідальності за правопорушення тощо.

Убачається, що у проєкті Закону України «Про правотворчу діяльність» доцільно передбачити критерії або певні «фільтри», які дозволять ефективно використовувати інститут незалежних експертиз у правотворчій діяльності, адже не кожен проєкт закону в обов'язковому порядку має проходити незалежну експертизу.

Також вважаємо, що було б доцільно закріпити на рівні закону або підзаконного акту певні вимоги, а точніше рекомендації щодо процедури проведення незалежних експертиз та підготовки відповідних висновків за їх результатом.

Зокрема, експертний висновок за результатами незалежної експертизи повинен в обов'язковому порядку містити у своїй структурі наступні елементи:

- концептуальну оцінку проєкта законодавчого акту, зокрема визначення типових характеристик акта;
- визначення ступеня врахування практики нормативного регулювання цієї або аналогічної сфери суспільних відносин;
- системно-юридичну оцінку, зокрема встановлення всіх змістовних зв'язків положень проєкту з нормами, що містяться в інших нормативно-правових актах;

---

<sup>1</sup> Аналітичне дослідження актів Верховної Ради України, прийнятих після введення воєнного стану в Україні. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 100 с.; Аналітичне дослідження актів Верховної Ради України, прийнятих після введення воєнного стану в Україні (випуск 2). Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 104 с. Аналітичне дослідження актів Верховної Ради України, прийнятих після введення воєнного стану в Україні (випуск 3). Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023. 116 с.

- юридико-технічну оцінку, зокрема визначення ступеня відповідності проєкту нормативно-правового акта в цілому та окремих його елементів (правових інститутів, груп норм, окремих норм, термінів) вимогам юридичної техніки;
- узагальнення окремих оцінок та формулювання загального висновку щодо подальшого проходження проєкту нормативно-правового акта (експертний висновок).

Таким чином, запропоноване закріплення на законодавчому рівні узагальнених підходів до здійснення незалежних правових експертиз у правотворчості дозволить у значну міру підвищити якість та ефективність законотворчої діяльності Верховної Ради України.

За нашим переконанням, правова експертиза у поєднанні із моніторингом нормативно-правових актів є одним із напрямів формування перспективного законодавства в Україні, оскільки передбачає дослідження суспільних відносин з метою збору фактичного матеріалу та отримання інформації, необхідної для оцінювання, прогнозування, контролю та формування рекомендацій щодо забезпечення їх оптимального стану.

## **2.2. Роль правового моніторингу в розробці проєктів нормативно-правових актів**

Сучасний стан українського законодавства викликає багато нарікань і обґрунтованої критики. Представники правничої науки, оцінюючи стан вітчизняного законодавства, вказують на такі проблеми, як: необхідність удосконалення процедури розроблення та прийняття якісних законів; невиправдана кількість нормативно-правових актів, яка значно ускладнює їх застосування; наявність у текстах нормативно-правових актів суперечливих, внутрішньо неузгоджених положень; відсутність належних механізмів забезпечення виконання законодавчих приписів тощо<sup>1</sup>.

Відсутність єдиного законодавчого підходу до питання здійснення правотворчої діяльності призводить до суперечливої практики правозастосування. Тому, безумовно, чітко налагоджена нормотворча тех-

<sup>1</sup> Концепція Закону України «Про правотворчу діяльність», підготовлена фахівцями Київського регіонального центру Національної академії правових наук України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 26.06.2023).

нологія здатна забезпечити не тільки належну якість і ефективність нормативно-правових актів, але й забезпечити їх позитивний вплив на політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі<sup>1</sup>.

На сьогодні відносини у цій сфері регулюються Конституцією України<sup>2</sup>, окремі питання правотворчої діяльності визначені в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України»<sup>3</sup>, Законі України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>4</sup>, указах Президента України «Про затвердження Положення про порядок роботи над законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України»<sup>5</sup> від 30 березня 1995 року № 270/95, «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»<sup>6</sup> від 10 червня 1997 року № 503/97, постановвах Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил підготовки правових актів Кабінету Міністрів України»<sup>7</sup> від 06 вересня 2005 року № 870, а також «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України»<sup>8</sup> від 18 липня 2007 року № 950.

На доктринальному рівні проблемам правотворчої діяльності присвячено увагу у працях О. Бандурки, С. Бобровник, О. Богінча,

<sup>1</sup> Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 73.

<sup>2</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.06.2023).

<sup>3</sup> Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 26.06.2023).

<sup>4</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.06.2023).

<sup>5</sup> Указ Президента України «Про затвердження Положення про порядок роботи над законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України» від 30 березня 1995 року № 270/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/95#Text> (дата звернення: 26.06.2023).

<sup>6</sup> Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 року № 503/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97#Text> (дата звернення: 26.06.2023).

<sup>7</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил підготовки правових актів Кабінету Міністрів України» від 06 вересня 2005 року № 870. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.06.2023).

<sup>8</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 року № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.06.2023).

О. Зайчука, М. Козюбри, С. Комарова, Н. Кузнєцової, А. Миронова, І. Настасяк, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Петришина, С. Плавича, В. Селіванова, О. Скакун, О. Скрипнюка, Р. Стефанчука, М. Теплюка, Ю. Тодики, Ю. Шемшученка, О. Ющика, Р. Ященко та інших, однак практика нормопроектної роботи засвідчує наявність проблем системності та координації правотворчого процесу. Сучасному правотворчому процесу гостро бракує оновленої методології, науково обґрунтованих підходів до організації правотворчого процесу та єдиних загальнообов'язкових правил правотворчої діяльності.

Правотворчість є особливою формою діяльності держави за участю громадянського суспільства, яка пов'язана зі встановленням, зміною чи скасуванням юридичних норм, створенням та розвитком системи права<sup>1</sup>. Відповідно до ч. 1 ст. 2 проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 року (реєстр. № 5707)<sup>2</sup>, правотворча діяльність – це діяльність з планування, розробки проекту нормативно-правового акта (його концепції) та прийняття (видання) нормативно-правового акта, метою якої є правове врегулювання та/або охорона суспільних відносин<sup>3</sup>.

Важливою новацією цього законопроекту є визначення правових засад правового моніторингу, актуальність якого значно зросла у зв'язку із ратифікацією Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року<sup>4</sup>. Актуалізація моніторингового інструменту для об'єктивного оцінювання верховенства права відображена також у документі Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) «Rule of Law Checklist» («Мірило верховенства

<sup>1</sup> Риндюк В.І. Нормотворча діяльність: навчально-методичний посібник. Київ: КНЕУ, 2009. С. 19.

<sup>2</sup> Проект Закону України «Про правотворчу діяльність» від 23 червня 2021 року реєстр. № 5707. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 26.06.2023).

<sup>3</sup> Концепція Закону України «Про правотворчу діяльність», підготовлена фахівцями Київського регіонального центру Національної академії правових наук України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 26.06.2023).

<sup>4</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (дата звернення: 26.06.2023).

права»), затвердженому на 106 пленарній сесії Венеціанської комісії 11–12 березня 2016 року<sup>1</sup>.

У теорії права під моніторингом розуміється системна діяльність з аналізу, оцінки, узагальнення результатів законотворчої діяльності і правозастосування та прогнозу. Це поняття означає комплекс наукових, технічних, технологічних, організаційних та інших засобів, які забезпечують спеціально організоване, систематичне спостереження за станом і тенденціями розвитку об'єктів, процесів та явищ із метою їх контролю, оцінки (виявлення відповідності бажаному результату чи вихідному становищу) або прогнозування<sup>2</sup>. Тобто моніторинг – це постійне спостереження за певним процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату.

На думку І.І. Онищука, правовий моніторинг передбачає спостереження, аналіз, оцінювання формалізованої правотворчості та правозастосовних актів згідно з прописаними в регламентах вимогами для того, щоб, удосконалюючи норми та їх застосування, підвищити якість державного та муніципального управління<sup>3</sup>. Вчений слушно зазначає, що правовий моніторинг є ефективним методом здійснення контролю якості нормативно-правових актів; формою оцінювання ефективності механізму правового регулювання; способом взаємозв'язку між нормативно-правовими актами та їх реалізацією; інструментом для вироблення рекомендацій з метою вдосконалення нормативно-правових актів<sup>4</sup>. Ю.В. Градова вважає, що під правовим моніторингом слід розуміти систематичну, комплексну, в межах законодавчо визначених повноважень, діяльність органів публічної влади та громадських формувань, спрямовану на спостереження, аналіз та оцінку правової системи з метою поліпшення її сучасного стану та прогнозування подальшого розвитку<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Rule of Law Checklist. Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session: Strasbourg. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e) (дата звернення: 26.06.2023).

<sup>2</sup> Мельничук С.М. Роль моніторингу у процесі вдосконалення правових норм реалізації функцій сучасної держави Україна. *Право і суспільство*. 2018. № 5. С. 30; Оніщенко Н.М. Правовий моніторинг: від теорії до практики. *Альманах права*. 2019. Вип. 10. С. 21.

<sup>3</sup> Онищук І.І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: дис. ... доктора юрид. наук. Київ, 2018. С. 58.

<sup>4</sup> Онищук І.І. Вдосконалення нормативно-правового регулювання моніторингу якості та ефективності нормативно-правових актів в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 1. С. 9.

<sup>5</sup> Градова Ю.В. Інституалізація правового моніторингу в Україні як спосіб захисту прав та свобод людини. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 4. С. 12.

У свою чергу, К. В. Николина у своєму дослідженні зазначає, що правовий моніторинг можливо визначити як спеціальну діяльність, що має процедурний характер, здійснюється уповноваженими суб'єктами з метою аналізу та оцінки результатів правотворчого процесу, якості нормативно-правових актів, ефективності правозастосування, а також спостереження в динаміці за іншими правовими явищами, результатом чого є вироблення пропозицій щодо їх удосконалення та/або прогнозування подальшого розвитку<sup>1</sup>. Такої ж думки дотримується Л. Л. Лепех, відзначаючи, що правовий моніторинг – це методично обґрунтована комплексна систематична діяльність уповноважених суб'єктів зі спостереження, аналізу, оцінки якості правових норм і практики їх застосування на предмет досягнення закладених у них цілей і планових результатів правового регулювання суспільних відносин, а також щодо прогнозування шляхів удосконалення нормотворчої та правозастосовної діяльності<sup>2</sup>.

Визначення поняття правового моніторингу передбачено й проектом Закону України «Про правотворчу діяльність», відповідно до ч. 1 ст. 61 якого правовий моніторинг – це систематична, комплексна діяльність суб'єктів правотворчої діяльності, спрямована на спостереження, аналіз та оцінку законодавства під час його реалізації з метою його вдосконалення та прогнозування розвитку. Здійснення правового моніторингу спрямоване на досягнення ефективності та дієвості чинного законодавства, відповідності його повноти й змістовності наповнення сучасним вимогам розвитку держави та її інститутів.

Проведення правового моніторингу дозволяє виявити різні дефекти правового регулювання (колізії, прогалини, невизначеність тощо), визначити потреби і напрями його вдосконалення й систематизації. З огляду на це правовий моніторинг має велике значення у забезпеченні прозорості управлінської діяльності за допомогою інформування населення про стан вітчизняної правової системи, у встановленні зворотного зв'язку правотворчих органів і суспільства<sup>3</sup>.

Варто також зазначити, що метою правового моніторингу є процедура оцінки якості фактичних наслідків правового регулювання,

<sup>1</sup> Николина К. В. Процедурні особливості правового моніторингу текстуального виразу права: прагматичний підхід. *Альманах права*. 2019. Вип. 10. С. 200.

<sup>2</sup> Лепех Л. Л. Соціальна та юридична ефективність механізму правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. С. 187.

<sup>3</sup> Подорожна Т. С., Білоскурська О. В. Правовий моніторинг як засіб якості та ефективності чинного законодавства. *Альманах права*. 2019. Вип. 10. С. 84.

визначення досягнення заявлених цілей правового регулювання. Як зазначає А. Б. Гриняк, основна місія правового моніторингу відображається у підготовці науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення законодавства за допомогою оцінки соціальної ефективності тих правових норм, які підлягають корегуванню, адже ефективність будь-якого законодавства містить у собі широке коло різноманітних питань: від прогнозування до правотворчості та правозастосування<sup>1</sup>.

Так, до системи правового моніторингу має входити прогностична компонента<sup>2</sup>. Юридичне прогнозування як передбачення стану правової системи в майбутньому, розрахунок можливих наслідків і ризиків (юридичних, соціальних, економічних, фінансових, політичних, екологічних тощо) прийняття, зміни та скасування юридичних норм багато в чому спирається на результати правового моніторингу<sup>3</sup>. На думку В. Андріюк, якщо моніторинг дозволяє виявити недоліки чинного правового регулювання, то прогноз пропонує альтернативні варіанти їх усунення<sup>4</sup>. При цьому потрібно мати на увазі, що результати моніторингу та прогнозування повинні враховуватися при плануванні (особливо перспективному) правотворчої діяльності. Так, ч. 3 ст. 17 проекту Закону України «Про правотворчу діяльність»<sup>5</sup> передбачено, що планування правотворчої діяльності має здійснюватися на основі результатів правового моніторингу, юридичного прогнозування та з урахуванням Наукової концепції розвитку законодавства України.

Визначаючи роль правового моніторингу в розробці проектів нормативно-правових актів, слід передусім зазначити, що ст. 23 проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» передбачається, що розробка суб'єктом правотворчої діяльності проекту нормативно-правового акта може включати такі етапи: 1) збирання необхідних мате-

<sup>1</sup> Гриняк А. Б. Правовий моніторинг: завдання та місце в правотворчій діяльності. *Право України*. 2021. № 12. С. 102.

<sup>2</sup> Дзера О. В., Міловська Н. В. Планування правотворчої діяльності як важливий етап її ефективної організації. *Право України*. 2021. № 12. С. 86.

<sup>3</sup> Подорожна Т. С., Білоскурська О. В. Правовий моніторинг як засіб якості та ефективності чинного законодавства. *Альманах права*. 2019. Вип. 10. С. 85.

<sup>4</sup> Андріюк В. В. Теоретико-методологічні основи юридичного прогнозування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2007. С. 12.

<sup>5</sup> Проект Закону України «Про правотворчу діяльність від 23 червня 2021 року реєстр. № 5707. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 26.06.2023).

ріалів та інформації; 2) здійснення правового моніторингу чинного законодавства з питань, що потребують регулювання; 3) розробка концепції проєкту нормативно-правового акта у випадках, передбачених законом; 4) підготовка тексту проєкту нормативно-правового акта, пояснювальної записки та інших супровідних матеріалів до нього; 5) здійснення оцінки впливу проєкту нормативно-правового акта з викладенням результатів її проведення у пояснювальній записці; 6) аналіз ступеня відповідності проєкту нормативно-правового акта основним положенням законодавства Європейського Союзу у разі його належності за предметом правового регулювання до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 7) здійснення організаційно-технічного забезпечення підготовки проєкту нормативно-правового акта; 8) проведення публічних консультацій у випадках, передбачених законом; 9) погодження проєкту нормативно-правового акта з відповідними органами державної влади, органами місцевого самоврядування у порядку, встановленому законодавством України. При цьому важливо, що зазначені етапи розробки проєкту нормативно-правового акта, одним із яких виступає здійснення правового моніторингу чинного законодавства з питань, що потребують регулювання, є обов'язковими для розробки проєкту закону (ч. 2 ст. 23 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність»).

Крім цього, здійснюючи оцінку впливу проєкту нормативно-правового акта, суб'єкт правотворчої діяльності згідно з п. 7 ч. 1 ст. 24 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність», викладає у пояснювальній записці, зокрема, способи проведення правового моніторингу результатів обраної та викладеної у проєкті нормативно-правового акта альтернативи вирішення проблеми.

Таким чином, здійснення правового моніторингу чинного законодавства з питань, що потребують регулювання, є важливим етапом розробки суб'єктом правотворчої діяльності проєкту нормативно-правового акта, тому роль правового моніторингу в розробці проєктів нормативно-правових актів є беззаперечною.

У ст. 61 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність» законодавець у певну міру розмежовує правовий моніторинг, який здійснюється при підготовці нового нормативно-правового акта від правового моніторингу чинних нормативно-правових актів. Так, правовий моніторинг здійснюється суб'єктами правотворчої діяльності з метою



виявлення необхідності та можливості удосконалення чи скасування чинного або підготовки нового нормативно-правового акта, усунення колізій та прогалин у правовому регулюванні (ч. 2 ст. 61 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність»). У свою чергу, правовий моніторинг чинних нормативно-правових актів полягає, зокрема, у виявленні в них під час реалізації недоліків, неоднозначності сприйняття суспільством, проблем із ефективністю правового регулювання, а також спливання строку дії нормативно-правового акта тимчасової дії або акта, пов'язаного з настанням певного юридичного факту (ч. 3 ст. 61 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність»).

Розробка будь-якого нормативно-правового акта має забезпечуватись науковою складовою, яка комплексно обґрунтовує необхідність у прийнятті правового документа. Забезпечення науковості законопроєкту досягається переважно у тих випадках, коли проєкт закону готується не стихійно, а планово з розробкою концепції проєкту закону. Так, законотворча діяльність сьогодні характеризується авральністю, що не призводить до підвищення якості законів, а надалі може негативно вплинути і на дію всіх елементів механізму правового регулювання, а найважливіше – на застосування законів.

Для реалізації принципу наукового забезпечення правотворчої діяльності проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність» (ч. 3 ст. 17) передбачає підготовку Наукової концепції розвитку законодавства України, підвищує статус Національної академії правових наук України як експертної інституції. Так, наукова концепція розвитку законодавства України – документ рекомендаційного характеру, в якому на теоретико-емпіричній основі здійснюється системне передбачення розвитку законодавства України, його окремих галузей, сфер та напрямів (ч. 5 ст. 19 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність»). Розробка Наукової концепції розвитку законодавства України згідно з ч. 6 ст. 19 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність»<sup>1</sup> здійснюється один раз на п'ять років Національною академією правових наук України.

Водночас з метою забезпечення системного підходу до впорядкування поточного законодавства передбачається розробка концепцій й окремих нормативно-правових актів, що включають: аналіз поточ-

---

<sup>1</sup> Проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність» від 23 червня 2021 року реєстр. № 5707. URL: [http://w1.l.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.l.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 26.06.2023).

ного стану правового регулювання відповідних суспільних відносин з зазначенням недоліків, прогалин, суперечностей, застарілих норм тощо; обґрунтування механізму вирішення наявної проблеми, визначення кола питань, які підлягають урегулюванню в цьому нормативно-правовому акті, його структури тощо; визначення мети проекту нормативно-правового акту, предмету правового регулювання; визначення орієнтовної структури проекту нормативно-правового акту; здійснення оцінки відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України; визначення організаційних заходів щодо підготовки проекту нормативно-правового акта та його реалізації після прийняття (видання). При цьому важливо, що концепція проекту закону розробляється для найважливіших за змістом та значних за обсягом проектів законів (проектів кодексів, законів у новій редакції, великих за змістом проектів законів із очікуваною кількістю статей не менше ста, проектів законів із значними за ступенем важливості регульованими суспільними відносинами).

Загалом концепція (від лат. *conceptio* – осягати, сприймати) – це система поглядів, понять про явища або процеси, спосіб їхнього розуміння, тлумачення; основна ідея будь-якої теорії, головний задум; ідея чи план нового, оригінального розуміння; конструктивний принцип художньої, технічної та інших видів діяльності<sup>1</sup>. Вченими зазначається, що концепція – фундаментальний документ (акт), який має містити керівні принципи, цільові настанови та методи, окреслювати механізм функціонування. Тобто це певний спосіб розуміння, трактування будь-яких явищ, основний погляд, керівна ідея для їх висвітлення, конструктивний принцип різних видів діяльності<sup>2</sup>.

Робота над проектом нормативно-правового акта, як правило, починається з постановки питання, пропозиції про необхідність видання нормативно-правового акта. У зв'язку з цим ще до початку підготовки проекту нормативно-правового акта потрібно виявити суспільну потребу в нормативному регулюванні відповідної сфери суспільних відносин. Необхідно усвідомити, чи існує насправді проблема, яка вимагає нормативного (законодавчого) врегулювання, якщо так, то який при цьому має бути обсяг та межа правового регулювання.

<sup>1</sup> Концепція. Енциклопедія Сучасної України. URL: [https://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=3256](https://esu.com.ua/search_articles.php?id=3256) (дата звернення: 26.06.2023).

<sup>2</sup> Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 90.

У зв'язку з цим концепція нормативно-правового акту становить собою його задум, основну ідею, яку треба чітко уявляти і сформулювати перед тим, як розпочати розробку тексту нормативного акта, вона має базуватися на наукових досягненнях, що спираються на практику<sup>1</sup>. Концепція нормативно-правового акта підвищує рівень і ефективність правотворчої діяльності, робить її впорядкованою, дозволяє вписати новий нормативний акт у систему законодавства і не порушувати баланс у правовій системі, допомагає втілити на практиці досягнення юридичної науки і додати їм прикладний характер, а також може служити основою для подальшого тлумачення закону.

Розробка нормативно-правового акта на підставі концепції відображає принциповий підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, нові права і обов'язки учасників правовідносин, а також передбачувані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації в разі прийняття нормативно-правового акта<sup>2</sup>. У цьому сенсі є корисним спостереження за нормотворчим процесом в інших країнах, в яких уважається, що якість їх законодавства у значну міру може бути вдосконалена, якщо деякі питання братимуться до уваги на стадії розроблення наукової концепції законів. Так, в англосаксонській традиції підготовка законів відокремлена від розроблення наукової концепції закону, що стосується здебільшого проєктів законів, які готує уряд. У континентальній Європі підготовкою законів займаються, як правило, адміністратори уповноважених міністерств, які досить часто відповідають за розроблення концепції в галузі, що аналізується<sup>3</sup>.

Концепція нормативно-правового акта має чітко відображати основну ідею майбутнього нормативно-правового акта, його задум, шляхи, методи, засоби та механізми організаційно-нормативного розв'язання певної суспільної проблеми (спосіб і характер правового регулювання); містити основні засадничі положення проєкту в цілому та його частин; визначати структуру проєкту, розміщення матеріалу по розділах і главах; визначати шляхи подальшої роботи по його змістовній підготовці і техніко-юридичному оформленню. У зміст

---

<sup>1</sup> Федоренко Г. О. Теорія держави і права: навчально-методичний посібник. Київ: КНЕУ, 2006. С. 43.

<sup>2</sup> Богачова О. В. Теоретико-правові засади та практика законотворення: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2013. С. 158.

<sup>3</sup> Планування як констатуючий фактор законотворення. Шляхи вдосконалення в контексті рецепції зарубіжного досвіду. URL: <http://lawdrafting.org/planning/> (дата звернення: 26.06.2023).

концепції нормативно-правового акта включаються такі параметри, як його загальний зміст, основні ідеї, характеристика і загальний план. Залежно від наукової обґрунтованості концепції визначаються терміни прийняття акта, перевіряється його якість і ефективність. У концепції нормативно-правового акта вказується також і віднесення його до відповідного ієрархічного рівня правової системи, що є особливо важливим на цьому етапі її формування<sup>1</sup>.

Основними ознаками концепції нормативно-правового акта є те, що вона становить собою модель майбутнього нормативного акта; прийом законодавчої техніки (юридична конструкція), який застосовується при підготовці, як правило, великих за обсягом нормативних актів, спрямованих на регулювання найважливіших суспільних відносин; певну форму систематизації розрізаних цілей, завдань, норм; первинну форму правотворчості, яка може реалізуватися у вторинну форму правотворчості у вигляді проекту нормативно-правового акта; колективну працю, засновану на принципі плюралізму ідей та думок з приводу правового регулювання суспільних відносин; ідею, закріплену в певному документі.

На думку А. М. Колодія та В. М. Тернавської, ознаками концепції нормативно-правового акта є те, що вона: є одним із найбільш ефективних способів роботи над проектом нормативно-правового акта; є важливим способом нормотворчої техніки; може розглядатися як самостійний етап нормотворчого процесу; зовні проявляється як нормативно-правовий або праворекомендаційний (модельний, зразковий) акт; норми, принципи та положення у ній викладаються у найбільш загальному, системному та концентрованому вигляді; це документ, який містить інформацію про напрями, завдання, мету, цілі, функції, засоби, способи, методи, об'єкти, суб'єктів, майбутні механізми реалізації основного (базового) нормативно-правового акта; її сутність полягає у визначенні у найбільш загальному вигляді підходу до вирішення питань, що вимагають правового впливу; повинна базуватись на наукових досягненнях, які спираються на практику; розробниками можуть бути будь-які суб'єкти права<sup>2</sup>. З урахуванням зазначених

<sup>1</sup> Підготовка нормативно-правових актів як механізм забезпечення реалізації Конституції України. URL: [https://virtkafedra.ucoz.ua/el\\_gurnal/pages/vyp15/krishtal\\_tezi.pdf](https://virtkafedra.ucoz.ua/el_gurnal/pages/vyp15/krishtal_tezi.pdf) (дата звернення: 26.06.2023).

<sup>2</sup> Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 92.

ознак ученими пропонується під концепцією нормативно-правового акта розуміти нормативно-правовий або праворекомендаційний (модельний, зразковий) акт, у якому у найбільш загальному, системному та концентрованому вигляді офіційно викладені норми, принципи та положення про напрями, завдання, мету, цілі, функції, засоби, способи, методи, об'єкти, суб'єктів, майбутні механізми реалізації основного (базового) нормативно-правового акта<sup>1</sup>.

Таким чином, підготовка концепцій нормативно-правових актів – це етап юридичної діяльності, що передує процесу створення проєктів нормативно-правових актів та вимагає здійснення цілого комплексу моніторингових функцій (спостереження, аналізу, правових прогнозів), спирається на наукові та методичні знання, передовий позитивний досвід з метою підвищення якості законів, а в результаті вирішення проблеми оптимізації всієї системи законодавства, спрямованої на впорядкування різних видів суспільних відносин.

Із викладеного стає зрозумілим, що концепція нормативно-правового акта на відміну від проєкту нормативно-правового акта повинна мати принциповий, більш загальний, основоположний характер. Більшість розвинених держав визнають доцільність розробки концепції нормативно-правового акта. У ній, насамперед, мають бути відображені наукові рекомендації і конкретні умови розробки та реалізації нормативно-правового акта, що дозволить у систематизованому вигляді враховувати чинники, які є для нього критичними, вирішальними і найбільш важливими. Концепція нормативно-правового акта повинна становити собою документ, в якому із застосуванням діалектичного, системного, синергетичного та інших підходів і методів регулюється та охороняється складний феномен – нормотворча діяльність по створенню основного (базового) нормативно-правового акта.

Звісно, складання науково вивіреної концепції нормативно-правового акта – це попередні заходи, які передують підготовці власне проєкту нормативно-правового акта. Проте діяльність зі створення концепції є важливою стадією передпроєктного етапу правотворчого процесу, етапу оформлення розрізнених поглядів та думок щодо нормативного матеріалу, який буде оформлений у відповідний правовий документ, спрямований на регулювання певного кола суспільних

---

<sup>1</sup> Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 91.

відносин. Однак перш ніж це станеться необхідно провести серйозну попередню роботу, а саме моніторинг нормативно-правових актів, залучаючи до неї різних аналітиків, причому до сфери дії моніторингу повинні потрапляти результати правотворчої роботи, у тому числі і щодо створення підзаконних, що конкретизують закони, нормативно-правових актів та актів, спрямованих на реалізацію цих законів. Проведений моніторинг нормативно-правових актів дозволить уникнути можливих законодавчих та правозастосовних помилок, вибрати оптимальний варіант регулювання та реалізації права, втілити абстрактні імперативи у сучасну дійсність.

Завданням моніторингу на етапі розробки концепції нормативно-правового акта є надання суб'єкту правотворчості вивіреної об'єктивної інформації: про існуючі моделі регулювання суспільних відносин; про світовий досвід розвитку відповідної сфери суспільних відносин; про перевірені часом та практикою моделі регулювання суспільних відносин; про організацію взаємодії всіх гілок державної влади між собою, з органами місцевого самоврядування; про недоліки та колізійність національного законодавства, що регулює суспільні відносини в цей період; про політичні наслідки зміни (вдосконалення) існуючого регулювання суспільних відносин.

У процесі моніторингу на передпроектному етапі правотворчого процесу з'ясовується низка питань, зокрема: як концепція відображає вимоги норм національного та міжнародного права; як концепція відображає головну ідею законодавця; як у ній враховані думки вчених та спеціалістів-практиків з цієї проблеми; як у ній враховано позитивний іноземний досвід аналогічного правового регулювання; чи вказано можливі альтернативи правового регулювання; чи вказано предмет майбутнього нормативного правового акта, причина його прийняття, цілі та завдання; чи повно відображено існуючі проблеми у певній сфері правового регулювання; чи вказано у змісті концепції шляхи вирішення правової проблеми; чи містить концепція основні положення плану реалізації нормативно-правового акта; чи вказано в концепції політичні, економічні та інші прогнози передбачуваних наслідків застосування проєктованих норм.

Водночас моніторинг нормативно-правових актів на цьому етапі правотворчості є перш за все правовим аналізом чинного законодавства у певній сфері, коли виявляються існуючі недоліки правового регулювання, наприклад, прогалини та суперечності у праві та в нор-

мативно-правових актах. У зв'язку з цим законодавцю необхідно вивчати весь масив нормативного матеріалу, який стикається з досліджуваною проблемою.

Основними функціями моніторингу на передпроектному етапі правотворчої діяльності є спостереження, аналіз, оцінка та прогноз. Так, спостереження передують здійсненню повноцінного аналізу законодавства, правозастосовної діяльності та передбачає стеження за досліджуваним об'єктом, його проявами, змінами та функціонуванням. У свою чергу, аналіз законодавства передбачає виявлення його особливостей, структури, взаємозв'язку з іншими нормативно-правовими актами. Кваліфікована оцінка стану законодавства здійснюється з метою визначення перспектив та виявлення форм та методів правового регулювання, визначення шляхів та способів удосконалення законодавства.

Як відзначається вченими, моніторингові дослідження не просто беруть свій початок із моменту зародження ідеї правового регулювання суспільних відносин, вони є одним із чинників, що сприяють появі правової норми, визначають напрями правового регулювання<sup>1</sup>.

Як правило, нормативний акт, який пропонується розробити, не є зовсім новим, тобто першим у регулюванні певної сфери суспільних відносин, відносин, які підпадають під сферу правового регулювання. У зв'язку з цим моніторинг нормативно-правових актів має дати відповідь на запитання: чи є норми проєкту нового нормативно-правового акта первинними, чи ні? Інакше кажучи, чи не розвивають вони положення будь-яких інших нормативно-правових актів шляхом їхньої конкретизації чи деталізації? Як правило, до прийняття нового нормативно-правового акта у відповідній сфері вже приймалися та діяли будь-які норми. Тому велике значення на початковому етапі підготовки концепції нормативно-правового акта має моніторинг нормативно-правових актів, що вже регламентують питання, аналіз стану правового регулювання цього питання, практики застосування. При цьому доцільним є здійснення правового прогнозу з метою визначення того, як запропонований нормативно-правовий акт увійде до системи законодавства, як він взаємодіятиме з пов'язаними з ним актами.

У процесі моніторингу проєкту нормативно-правового акта на доктринальному рівні виділяється: моніторинг законодавчої іні-

---

<sup>1</sup> Нижник Н., Гуменюк І., Муза О. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 24.

ціативи; моніторинг законодавчої пропозиції; моніторинг законопроекту<sup>1</sup>. Так, якщо під законодавчою ініціативою розуміти право спеціально уповноважених органів і осіб ставити перед суб'єктом законодавчої діяльності питання про прийняття, зміну або скасування закону, постановка якого є підставою для розгляду його парламентом, то моніторинг права законодавчої ініціативи у сучасних умовах потребує найбільшої уваги. Суб'єкти законодавчої ініціативи вносять на розгляд парламенту різні законопроекти, не узгоджуючи їх між собою. Тому застосування моніторингу законодавчої ініціативи, як зазначається вченими, сприятиме вирішенню проблеми узгодження змісту, послідовності та прозорості реєстрації законопроектів<sup>2</sup>.

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України, Національному банку України. Відповідна конституційна норма не передбачає відмінностей щодо змісту й обсягу наданого зазначеним суб'єктам права законодавчої ініціативи. В інших статтях Конституції України визначаються законопроекти, подавати які до Верховної Ради можуть окремі суб'єкти права законодавчої ініціативи. Зокрема, законопроекти про внесення змін до Конституції України подають Президент України або не менше як третина чи дві третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (статті 154, 156).

До зазначеного підвиду моніторингу належать дослідження, що здійснюються суб'єктами законодавчої ініціативи під час роботи над законопроектом. Їх результати об'єктивно впливають на формулювання змісту проекту та документів, які в обов'язковому порядку додаються до законопроекту: перелік законів та інших нормативно-правових актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття; пояснювальна записка, яка має містити: обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття; інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту.

<sup>1</sup> Нижник Н., Гуменюк І., Муза О. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 25.

<sup>2</sup> Там само.



Найбільш цінним результатом моніторингу законодавчої ініціативи є з'ясування першочерговості проблем правового регулювання, удосконалення організаційно-правових засад методології і технології законопроектної та законодавчої діяльності в цілому, а також аналіз законодавчої активності суб'єктів законодавчої ініціативи. Результативним із погляду розвитку законодавства має бути порівняльний аналіз змісту супровідних документів основних законопроектів із альтернативними<sup>1</sup>.

У свою чергу, правова природа законодавчої пропозиції є дещо іншою, ніж законопроекту. Вона передбачає концептуальне обґрунтування необхідності прийняття закону, яке в обов'язковому порядку базується на результатах моніторингу законодавства. Таким чином, усе, що стосується законодавчих пропозицій як форми здійснення права законодавчої ініціативи, повинно включати більшість елементів моніторингу законодавства, розробку чітких критеріїв до законодавчої пропозиції.

Щодо моніторингу законопроектів слід зазначити, що відповідно до ст. 97 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» на кожний законопроект, включений до порядку денного, Апарат Верховної Ради України та головний комітет ведуть справу законопроекту, яка містить документи, внесені в порядку законодавчої ініціативи, у процесі розробки, розгляду, доопрацювання законопроекту, а саме: текст законопроекту, у тому числі альтернативний (альтернативні); всі супровідні документи; проєкти рішень щодо розробки, доопрацювання, прийняття законопроекту. Усі проміжні редакції законопроекту, які вносилися на попередній розгляд, редакції на перше, друге, третє чи повторні перше і друге читання, пропозиції і поправки до законопроекту, внесені в установленому порядку, висновки та дані експертиз, інформаційних, наукових досліджень, виконаних щодо законопроекту за дорученням Верховної Ради України, висновки комітетів, пропозиції Президента України – включаються до справи законопроекту<sup>2</sup>.

Таким чином, комплексний моніторинговий аналіз законопроекту встановлює: концептуальну відповідність проєкту; прогноз ступеня відповідності запропонованих положень очікуваному результату правового регулювання; ступінь потенційного забезпечення реалізації

---

<sup>1</sup> Нижник Н., Гуменюк І., Муза О. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 25.

<sup>2</sup> Там само. С. 26.

прав; можливість випадків неоднакового застосування положень законопроекту; формулювання пропозицій щодо системного удосконалення нормативної основи об'єкта правового регулювання, передбаченого законопроектом; оприлюднення проєктів тощо.

Так, відповідно до Методичних рекомендацій щодо моніторингу проєктів нормативно-правових актів та дослідження тексту проєкту нормативно-правового акта (змісту правових норм) на відповідність меті та стратегії реформ, ефективності впровадження, можливого впливу на їх перебіг<sup>1</sup>, завданням моніторингу у сфері підготовки та ухвалення нормативно-правових актів є виявлення оприлюднених проєктів нормативно-правових актів для детального дослідження правових норм, пропонованих проєктом змін, а також на предмет відповідності проєкту нормативно-правового акта таким критеріям: пріоритетам та потребам суспільства; спрямованості; наявних потенційних корупційних ризиків; можливості залучення громадськості; наслідків ухвалення проєкту нормативно-правового акта, впливу на хід реформ; вироблення пропозицій щодо необхідності внесення змін до проєкту нормативно-правового акта та/або відхилення проєкту.

Загальний висновок моніторингу законопроекту має визначити відповідність: законопроекту ознакам нормативно-правового акта (дотримання вимог до реквізитів нормативно-правового акта, преамбули, побудови нормативного матеріалу та системного викладу норм. Текст має бути чітким, без зайвих суджень, наукових дискусій, емоційних характеристик); кола відносин, які планується врегулювати, виду нормативно-правового акта (закони містять базові норми, які у разі потреби будуть конкретизовані на рівні підзаконних актів). Зазначений елемент моніторингу перспективного законодавства важливий для здійснення уніфікації форм нормативних актів; предмета та методу правового регулювання.

Дієвим засобом досягнення належної якості законів та створення сучасної ефективної системи права може стати запровадження у процедуру законотворчості та правозастосування механізмів громадського моніторингу як засобу забезпечення доцільності, якості та підвищення позитивного ступеня соціально-економічного впливу

<sup>1</sup> Методичні рекомендації щодо моніторингу проєктів нормативно-правових актів та дослідження тексту проєкту нормативно-правового акта (змісту правових норм) на відповідність меті та стратегії реформ, ефективності впровадження, можливого впливу на їх перебіг. URL: <https://www.csi.org.ua/news/metodychni-rekomendatsiyi-monitoryng-proektiv-normatyvno-pravovyh-aktiv-npa/> (дата звернення: 26.06.2023).

законодавчої ініціативи на усі верстви суспільства<sup>1</sup>. У цьому контексті правовий моніторинг, як слушно зауважує В. Косович, це форма контролю суспільства за станом законодавства; він необхідний для забезпечення прав і свобод громадян, відкритості правотворчого процесу, зниження рівня суперечливості законодавства, забезпечення стабільності правової політики тощо<sup>2</sup>.

Так, сьогодні поширення набувають громадські ініціативи, що ретранслюються за допомогою соціальних мереж із залученням різноманітних інтернет-ресурсів<sup>3</sup>. З цього приводу варто підтримати закріплену в проєкті Закону України «Про правотворчу діяльність» класифікацію учасників правотворчої діяльності на: 1) безпосередньо суб'єктів правотворчої діяльності (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші державні органи, яким відповідно до закону надано правотворчі повноваження, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим, голови місцевих державних адміністрацій, органи місцевого самоврядування та органи професійного самоврядування (саморегульовні), яким відповідно до закону надано повноваження суб'єктів правотворчої діяльності); 2) суб'єктів забезпечення правотворчої діяльності (особи, що беруть участь у правотворчому процесі і виконують функції наукового, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу); 3) заінтересованих осіб (фізичні та юридичні особи, на яких вплине прийняття (видання) нормативно-правового акта).

Виходячи з цього, суб'єктами правового моніторингу можуть бути як органи законодавчої, виконавчої та судової (особливо Верховний Суд і Конституційний Суд України) гілок влади, так і різного роду експертні організації з числа наукових, освітніх, міжнародних та інших організацій відповідного профілю.

Так, Міністерством юстиції України в рамках проведення моніторингу законодавства за підтримки Проєкту ЄС «Право-Justice»

<sup>1</sup> Матвійчук А. Методи громадського моніторингу законопроєктів. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 141.

<sup>2</sup> Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти: монографія. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. С. 201.

<sup>3</sup> Подорожна Т. С., Білоскурська О. В. Правовий моніторинг як засіб якості та ефективності чинного законодавства. *Альманах права*. 2019. Вип. 10. С. 83.

створено цифрову платформу для моніторингу нормативно-правових актів<sup>1</sup>. Завданнями платформи онлайн-моніторингу є: отримання репрезентативних даних, які будуть використані в процесі роботи над моніторинговим звітом та проектами нормативно-правових актів; забезпечення публічності під час роботи над моніторинговим звітом; створення на базі Міністерства юстиції України майданчика для постійних фахових обговорень проблем правового регулювання; створення нових технічних засобів для більш якісної підготовки концепцій та проектів нормативно-правових актів.

Більше того, ст. 62 проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» одним із способів здійснення правового моніторингу передбачено, зокрема, проведення опитувань громадської думки з приводу змісту і дії нормативно-правових актів; аналітичне узагальнення звернень громадян та їх об'єднань до державних органів, органів місцевого самоврядування з питань, що пов'язані з дією та реалізацією нормативно-правових актів, тощо. Під час виявлення громадської думки щодо певного законопроекту як об'єкта громадського моніторингу можуть бути використані питання про: ефективність чинного закону; стан виконання нормативних приписів, що містяться в досліджуваному законі, тощо. Доцільним також є вивчення громадської думки і щодо пропонуваного за результатами моніторингу змін законодавства, що регулює соціально-економічні проблеми, зокрема про здатність пропонуваного законопроекту забезпечити ефективне усунення недоліків правового регулювання або про можливі негативні наслідки пропонуваного у законопроекті законодавчих рішень тощо.

Отже, на законодавчому рівні вперше з огляду на те, що правотворчий процес в Україні має часто непередбачуваний і хаотичний характер, проектом Закону України «Про правотворчу діяльність» пропонується закріпити основні засади правового моніторингу, який є одним із засобів забезпечення ефективності та дієвості нормативно-правових актів вітчизняної системи законодавства, відповідності їх наповнення сучасним вимогам розвитку держави та її інститутів, забезпечення юридичної єдності законодавства, внутрішньої узгодженості його нормативних приписів, їх взаємної пов'язаності, повноти і несуперечливості. Він відіграє значну роль у вдосконаленні

---

<sup>1</sup> Моніторинг законодавства в один клік. URL: <https://www.minjust.gov.ua/news/ministry/monitoring-zakonodavstva-v-odin-klik-prezentuemo-didjital-platformu-onlayn-monitoring> (дата звернення: 26.06.2023).

законодавства, його систематизації, дозволяє своєчасно та ефективно вирішувати завдання щодо заповнення прогалін у правовому регулюванні, скасування застарілих норм, створення системи нормативно-правових актів, які за своїм змістом і юридико-технічним рівнем відповідають загальноновизнаним європейським та світовим стандартам, і спроможні забезпечити належний рівень дотримання та охорони прав і свобод людини та громадянина.

Правовий моніторинг відіграє важливу роль у розробці суб'єктом правотворчої діяльності проекту нормативно-правового акта та дозволяє визначити необхідні напрями удосконалення вітчизняної системи законодавства, відстежити позитивні та негативні наслідки застосування законодавчих норм на практиці та встановити стійкі зв'язки між законопроектною, законодавчою діяльністю та остаточним результатом впливу законопроекту на соціально-економічні відносини.

## **2.3. Критерії якості та ефективності нормативно-правових актів у контексті сучасної конституційно-правової політики**

Правове регулювання має на меті упорядкування суспільних відносин за допомогою правового інструментарію. Основним правовим інструментом у механізмі правового регулювання є норми та принципи права, що викладені у нормативно-правовому акті. У «Великій українській юридичній енциклопедії» нормативно-правовий акт визначається як «офіційний письмовий документ, який приймається (видається) уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначених законом формі та порядку, встановлює, змінює чи скасовує формально обов'язкові правила поведінки певного (нормативно визначеного) кола неперсоніфікованих суб'єктів, на яких він вчинює прямий (безпосередній) регулятивний вплив, та розрахований на невизначену кількість реалізації чи застосувань»<sup>1</sup>. Наріжним питанням конституційно-правової політики сучасних демократичних держав є забезпечення якості нормативно-правових актів та ефективності їх реалізації

<sup>1</sup> Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін., Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава мудрого. 2017. С. 343.

для підвищення рівня ефективності правового регулювання. В той же час, аналізуючи стан правового життя українського суспільства, можна відзначити низьку ефективність нормативно-правових актів.

Надати відповідну оцінку чи провести ґрунтовний аналіз якості та ефективності правового інструментарію можна лише за наявності нормативно визначених критеріїв якості та ефективності правового інструментарію, що застосовуватимуться у процесі правового моніторингу. Поняття «критерій» (від лат. *criterium*) трактується як підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось, мірило<sup>1</sup>. Разом з тим, ні правова доктрина, ні чинне законодавство не визначають таких критеріїв, що значно ускладнює моніторингову роботу. Тому справедливо ставиться питання щодо необхідності вироблення єдиних критеріїв оцінювання нормативно-правових актів як результату правотворчості з урахуванням різноманітності видів та рівнів їх прийняття<sup>2</sup>.

Аналізуючи особливості правового життя суспільства, цілком природно постає питання, що робить закон ефективним інструментом правового врегулювання суспільних відносин? І. Онищук включає до змісту поняття «ефективність права» корисність, економічність та оптимальність дії нормативно-правового акта, оскільки метою прийняття норми права є досягнення позитивного для розвитку суспільства результату<sup>3</sup>. Натомість В. Сіренко вважає, що «...оптимальність як наближення до найкращого варіанту правового регулювання у визначенні характеру дії правових норм практично не працює і працювати не може, тому що постійно міняються складові тих соціальних чинників, які характеризують передумови дії правових норм», а про економічність можна говорити лише щодо законодавства, яке регулює діяльність суб'єктів господарювання, натомість в інших випадках економічність може суперечити конституційним принципам, моральним вимогам правосвідомості тощо, однак мають бути фінансово-економічні розрахунки щодо реалізації закону<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. С. 588.

<sup>2</sup> Онищук І. Методологічні принципи моніторингу нормативно-правових актів. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2016. Випуск 63. С. 14.

<sup>3</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ, Дрогобич: Коло, 2017. С. 272.

<sup>4</sup> Сіренко В. Ф. Визначення ефективності законодавства: методологічні підходи. *Законодавство: проблеми ефективності*. К.: Наукова думка, 1995. С. 10, 11.

В юридичній літературі представлені різні підходи до визначення ефективності нормативно-правового акта та норм права, що у них викладені. Найпоширеніше визначення ефективності – це співвідношення між фактичним результатом дії нормативно-правового акта й тими соціальними цілями, для досягнення яких цей нормативно-правовий акт було прийнято<sup>1</sup>.

Х. Ксантакі вважає, що універсальною якісною ціллю для законодавства є ефективність правового регулювання, яка визначається як ступінь здатності законодавства досягти бажаних результатів регулювання суспільних відносин. Законодавство ефективне, якщо зміни у процесі правового регулювання відбуваються у бажаний спосіб, яким встановлено ступінь причиново-наслідкового зв'язку між метою створення нормативно-правового акта та наслідками, отриманими в результаті його впровадження та забезпечення виконання. При цьому ефективність передбачає узгодженість форми нормативно-правового акта, яка має відповідати його меті, та засобів, за допомогою яких ця мета досягається. Крім того, засоби, за допомогою яких законодавство вносить зміни, мають бути законними, справедливими, конкретними і передбачуваними, що унеможливить свавілля уряду і дозволить людям планувати і займатися довгостроковою підприємницькою діяльністю та особистими справами<sup>2</sup>.

Дослідники розуміють під ціллю і результатом дії норми певні суспільні відносин, що плануються чи вже фактично виникли і які повинні одержати кількісне вираження. Так, І. Оніщук стверджує, що «ефективність – це кількісна характеристика відношення цілі й теоретичної можливості, теоретичної можливості й норми її матеріалізації, цілі й матеріалізації її конструктивної реалізації», оскільки ефективність нормативно-правового акта визначається як задоволення правовим приписом соціальної потреби, яка обумовила видання норм права, тобто в нормі права має бути адекватне відображення об'єктивних соціальних потреб<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Рабінович П. М. Ефективність юридичних гарантій законності: до методики їх виявлення. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 1 (60). С. 18; Зайчук О. В. Соціальні цілі юридичної науки, або як удосконалити вітчизняне законодавство. *Голос України*. 07 березня 2014 р. № 44 (5794). URL: <http://www.golos.com.ua/article/28010> (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>2</sup> H. Xanthaki. On Transferability of Legislative Solution: The Functionality Test. 2008. URL: [https://www.researchgate.net/publication/265042905\\_On\\_Transferability\\_of\\_Legislative\\_Solutions\\_The\\_Functionality\\_Test](https://www.researchgate.net/publication/265042905_On_Transferability_of_Legislative_Solutions_The_Functionality_Test) (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>3</sup> Оніщук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ, Дрогобич: Коло, 2017. С. 272.

Вимірювання у праві звичайно не можуть проводитися лише за допомогою суто правових засобів, тому у сфері правотворчості почали застосовувати засоби математичної соціології. Вважається, що математичні методи дозволяють пізнати не тільки кількісну характеристику об'єкта дослідження, але і судити про його якісний стан у силу діалектичної єдності таких категорій, як кількість і якість.

Визначена у нормативно-правовому акті загальна мета підлягає відповідній конкретизації у таких соціальних показниках, які відображають специфіку змісту діяльності щодо застосування певних правових норм, що розглядаються, і які можуть бути піддані емпіричній фіксації та вимірюванню<sup>1</sup>.

Існують наступні класифікації цілей:

- *функціональні*, які передбачають у результаті дії норми права зміни тільки в поведінці людей, та предметні, що включають в себе матеріальні результати, отримання яких потребує відповідних дій;
- *ступінчасті*, котрі передбачають досягнення цілі в певну міру, та не ступінчасті, тобто цілі, які мають відповідне числове вираження;
- *матеріальні*, що мають економічний, політичний, ідеологічний, культурний та інший характер, та юридичні, в яких найважливішим об'єктом правового регулювання та впливу є саме право<sup>2</sup>.

Разом з тим, як слушно зауважує О. Варич, окремі нормативно-правові акти текстуально можуть взагалі не містити відповідні цілі, що, у свою чергу, може спонукати суб'єкта правового моніторингу до суб'єктивного формування цілей цього акта, або ж нормативно-правові акти визначають цілі абстрактно, тому текстуальна абстрактність цілей призводить до непридатності їх використання як критеріїв оцінки ефективності дії такого нормативно-правового акта. В такому випадку необхідно застосовувати додаткові критерії оцінки ефективності дії нормативно-правових актів, наприклад, шляхом проведення соціологічних досліджень, висновки яких би характери-

<sup>1</sup> Рабінович П. М. Ефективність юридичних гарантій законності: до методики їх виявлення. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 1 (60). С. 19.

<sup>2</sup> Купіна Л. Ф. Критерії ефективності правових норм. *Наукові часописи університету*. Серія 18. Економіка і право. 2017. Випуск 32. С. 53.



### 2.3. Критерії якості та ефективності нормативно-правових актів...

зували результативність дії відповідних нормативно-правових актів і в якісному, і навіть в кількісному показнику<sup>1</sup>.

Крім того, в юридичній літературі цілком справедливо висловлювалися зауваження щодо недоречності культивування цілі норми як «основного мірила», тобто критерію її ефективності. Справа в тому, що у багатьох випадках ціль норми досягається, а соціально корисного результату немає, або передбачений нормою масштаб поведінки в основному дотримується, а ціль норми не досягається. На думку дослідників, не слід будь-який ефект дії норми змішувати з її соціальною ефективністю, яка передбачає досягнення об'єктивно необхідного і соціально корисного результату. Такий результат може мати місце лише тоді, коли сама ціль норми правильно відображає об'єктивні закономірності розвитку суспільства. Якщо ціль норми визначена неправильно, то не може бути й соціальної ефективності дії правової норми<sup>2</sup>. Відповідно причина неефективності норми права може полягати у тому, що неправильно визначено загальну ціль нормативно-правового акта або неправильно було встановлено масштаб поведінки, який не забезпечує досягнення цілі, хоча сама ціль є науково обґрунтованою.

О. Зайчук наголошує, що причиною низької ефективності законодавства досить часто є неналежне наукове забезпечення законопроектів унаслідок того, що в Україні все ще не знайдено ефективних форм постійної співпраці науковців і практиків. «Унаслідок цього органи законодавчої (а також виконавчої та судової) влади в багатьох випадках позбавлені важливої інформації щодо прогнозів правового регулювання та його соціального ефекту»<sup>3</sup>.

У цілому аналіз юридичної літератури свідчить, що більшість українських правознавців схиляється до думки про необхідність комплексного підходу до визначення ефективності нормативно-правових актів та викладених у них норм права. Так, Н. Оніщенко та С. Бобровник вважають, що «ефективність законодавства вклю-

<sup>1</sup> Варич О.Г. Правовий моніторинг як сучасний вектор ефективного розвитку правової системи. Альманах права. 2019. Випуск 10. С. 109–110.

<sup>2</sup> Косович В.М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти: монографія. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. С. 290.

<sup>3</sup> Зайчук О.В. Соціальні цілі юридичної науки, або як удосконалити вітчизняне законодавство. *Голос України*. 07 березня 2014 р. № 44 (5794). URL: <http://www.golos.com.ua/article/28010> (дата звернення: 29.06.2023).

чає, по суті, увесь комплекс питань, починаючи від правотворчості, функцій права і кінчаючи реалізацією права та його прогнозування»<sup>1</sup>. Правознавці визначають залежність визначення ефективності законодавства від низки таких соціальних і юридичних факторів, як вичення та правове закріплення домінуючих потреб суспільства; предметна визначеність діяльності правотворчого органу; визначеність меж правового регулювання; зумовленість правотворчої діяльності об'єктивними умовами розвитку суспільства; зміна сфери та типу правового регулювання; особливості правотворчості як результату творчого процесу; системність законодавства; якість законодавства; досконалість юридичної техніки; чітке визначення видів юридичної відповідальності, що настає за порушення нормативних приписів, механізму її реалізації<sup>2</sup>. У свою чергу, Б. Страшинський, акумулюючи старі й нові підходи, визначає ефективність права як співвідношення між фактичними та бажаними результатами дії правових норм, рівень досягнення мети їх прийняття, який залежить від взаємодії суб'єктів правотворчої діяльності, якості нормативно-правових актів, дієвості реалізації та застосування норм права, рівня правосвідомості та правової культури суспільства<sup>3</sup>.

Ю. Бірченко зауважує, що у визначення поняття ефективності мають бути включені як позитивні, так і негативні оцінні моменти, оскільки «поняття ефективності пов'язане не тільки з тими результатами, які корисні для суспільства, бо правова норма може виражати реальну дійсність як відповідно до об'єктивних закономірностей, так і всупереч їм. В останньому випадку норма починає з більшою чи меншою активністю заважати розвитку суспільства»<sup>4</sup>. У цілому визначаються наступні показники прогнозованої ефективності законодавства: наукова обґрунтованість закону; рівень політичної та правової культури його розробників; відповідність положень закону міжнародно-правовим актам та законодавству ЄС; мова документа, його доступність для населення; лаконічність, чіткість формулювань<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Оніщенко Н. М., Бобровник С. В. Соціальна та юридична ефективність законодавства. *Законодавство: проблеми ефективності*. Київ, 1995. С. 13.

<sup>2</sup> Там само. С. 19.

<sup>3</sup> Страшинський Б. Р. Правовий моніторинг та ефективність права. *Альманах права*. 2019. Випуск 10. С. 249.

<sup>4</sup> Бірченко Ю. І. Деякі критерії оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів. *Наукові записки НаУКМА: Юридичні науки*. 2004. Том 26. С. 10.

<sup>5</sup> Там само.

І. Онищук зазначає, що ефективність нормативно-правового акта залежить від того, наскільки точно нормотворча діяльність та реалізація права органів державної влади враховує соціальні інтереси, мотиви й цінності, а тому визначає три стадії дії права, які безпосередньо зумовлюють підвищення або зниження ефективності нормативно-правового акта: 1) норма права; 2) реалізація права; 3) правосвідомість і правова культура. Провідну роль правознавець відводить правосвідомості і правовій культурі, оскільки саме вони опосередковують «правотворчий інтерес, який повинен виконувати роль соціального змісту закону». Саме в такий спосіб буде відбуватися, на думку правознавця, постійне циклічне підвищення (або зниження) ефективності нормативно-правового акта: вищий рівень правової культури – більш якісна норма права – більш ефективна реалізація норми<sup>1</sup>.

Своєрідним є підхід Ю. Почепцова, котрий вважає, що фактори ефективності права можна вивчати, класифікувати та виражати за допомогою SWOT-аналізу (економічного методу діагностики факторів внутрішнього та зовнішнього середовища, які можуть впливати на успіх економічної діяльності), за допомогою якого можна побудувати модель ефективності права, де буде враховано її внутрішні й зовнішні фактори, поділені на чотири складові: сильні сторони (заповнення прогалін та усунення недоліків у чинному законодавстві), слабкі сторони (значні фінансові витрати на реалізацію нормативно-правового акта), можливості (розвиток галузі права, адаптація законодавства до міжнародних стандартів), загрози (невідповідність очікуваного результату отриманим наслідкам)<sup>2</sup>.

На нашу думку, *під ефективною дією нормативно-правових актів* слід розуміти процес їх результативної реалізації, що відображається в якісному та ефективному врегулюванні та охороні правовими нормами суспільних відносин, фактів, подій, явищ, які відносяться до сфери життєдіяльності суспільства, держави та окремої особи<sup>3</sup>. У процесі правотворчості слід також урахувувати співрозмірність поставлених при формуванні правової політики цілей та наявних для їх досягнення засобів в умовах існуючого стану соціально-економічного розви-

<sup>1</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ, Дрогобич: Коло, 2017. С. 281.

<sup>2</sup> Почепцов Ю. В. Фактори дієвості та ефективності права як умова його функціонування. *Альманах права*. 2019. Випуск 10. С. 234.

<sup>3</sup> Колодій А. М., Тернавська В. М. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. *Нове українське право*. 2023. № 1. С. 101.

тку суспільства, його національних, релігійних і культурних традицій, моральних цінностей тощо. В той же час слід наголосити, що при вимірюванні ефективності нормативно-правових актів та викладених у них норм права слід застосовувати як лінійку загальних критеріїв та індикаторів ефективності правового інструментарію, так і специфічних, тобто властивих лише для цієї галузі права. Індикатор – конкретна міра вимірювання явища або процесу відновлення та розвитку. Вважається, що проведення моніторингового дослідження неможливе без урахування індикаторів об'єкта, тобто тих показників (і якісних, і кількісних), що відображають наперед заданий стан об'єкта, який визначається стратегією його розвитку<sup>1</sup>. В ідеалі показники та індикатори результатів мають бути визначені на етапі підготовки проекту/програми/стратегії та включені до зазначених документів у вигляді рамки результатів (таблиці результатів)<sup>2</sup>. Об'єктивними та цілком визначеними, на думку Ю. Матвєєвої, показниками ефективності будь-якого закону є: ступінь досягнення мети закону; час, затрачений на отримання певного результату; обсяг організаційних і матеріальних витрат; тенденція до скорочення правопорушень; рівень довірливої дисципліни; оцінка населенням результатів дії закону тощо. При цьому правознавця наголошує, що сама ціль закону є критерієм-еталоном його ефективності, а строки, витрати, час, енерговитрати тощо – показниками<sup>3</sup>. На думку П. Рабіновича, «особливої цінності можуть набути показники, доведені до такого ступеня формалізації, коли стає можливим їх обчислення за посередництвом математичних методів, наприклад, моделювання». Однак проблема полягає у тому, як уважає правознавець, що потрібно визначити такі фактори, зміна яких є безпосереднім результатом впливу саме права, а не якихось інших явищ<sup>4</sup>.

Загальними критеріями ефективності правового інструментарію можна вважати задоволення за допомогою права суспільних потреб,

<sup>1</sup> Галіцин В. К., Суслів О. П., Самченко Н. К. Концептуальні засади моніторингу. *Бізнесінформ*. 2013. № 9. С. 334.

<sup>2</sup> Методичні рекомендації з планування, моніторингу та оцінювання процесів відновлення. Проект «Розвиток інституційної спроможності уряду для діяльності Цільового фонду за участі багатьох партнерів з відновлення в Україні» за сприяння Програми розвитку ООН. С. 20. URL: <https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/mtd/metodrecplanuvannya.pdf> (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>3</sup> Матвєєва Ю. І. Деякі питання методики оцінки ефективності законодавства. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2005. Т. 38. С. 54.

<sup>4</sup> Рабінович П. Ефективність юридичних норм: загальнонотеретично-поняттєвий інструментарій дослідження. *Вісник Академії правових наук України*. 2008. № 1 (52). С. 14.

### 2.3. Критерії якості та ефективності нормативно-правових актів...

державних інтересів, прав і законних інтересів громадян. Однак для об'єктивності вимірювання ефективності конституційно-правових і цивільно-правових актів слід додатково застосовувати специфічні критерії. Наприклад, Н. Опольська, переносючи теоретичні положення правового моніторингу у площину юридичної практики, а саме у сфері права інтелектуальної власності, визначає наступні критерії ефективності нормативно-правового регулювання права на свободу творчості:

1. Визначення ефективності правової охорони процесу творчості та його результатів, а саме:

а) стан нормативної основи правового регулювання, її досконалість;

б) стан правозастосовної діяльності, її якість;

в) стан правової свідомості і культури суспільства.

2. Оцінка умов, які створюються для реалізації творчого потенціалу особи, та успішність стимулювання творчої діяльності.

3. Ефективність захисту права на свободу творчості<sup>1</sup>.

При визначенні ефективності правової охорони права на свободу творчості аналізу підлягають: а) досконалість правового регулювання права на свободу творчості; б) відповідність нормативно-правових актів у сфері права на свободу творчості соціально-економічним та політичним реаліям, рівню розвитку суспільства, реальним можливостям здійснення закріплених у них норм права правомочностей у сфері творчості, їх захисту в суді; в) скорочення владних, імперативних методів регулювання за рахунок збільшення диспозитивних методів; г) чітке визначення видів юридичної відповідальності за порушення права на свободу творчості<sup>2</sup>. Натомість М. Афанасьєва, визначаючи телеологічний та технологічний критерії ефективності виборчого законодавства, зазначає, що «вихідною телеологічною позицією при оцінці ефективності виборчого законодавства має стати ступінь забезпечення реалізації політичних прав громадян. Вказана ціль правового регулювання діалектично суперечлива: з одного боку, вона передбачає забезпечення політичної свободи, а з іншого – гарантії цієї свободи надаються за рахунок її обмеження (втручання в здійснення)»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Опольська Н. М. Критерії ефективності нормативно-правового регулювання права на свободу творчості. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 63.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Афанасьєва М. В. Телеологічний та технологічний критерії ефективності виборчого законодавства. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2010. № 2 (19). С. 73–74.

Незважаючи на галузеву диференціацію критеріїв ефективності нормативно-правових актів та правових норм, викладених у них, соціологічно-правовому вимірюванню ефективності права повинні передувати якісне дослідження норми права і механізму її впливу на поведінку людей, результати яких будуть лягати в основу дослідження ефективності правового інструментарію. Це поняття вважається одним із базових критеріїв оцінки ефективності законодавства, але в юридичній літературі, як українській, так і зарубіжній, немає єдиного підходу до визначення поняття «якість закону». Воно є складним, а тому немає впевненості щодо його змісту, який може визначитися залежно від конкретних історичних, політичних та соціальних контекстів, видів державного устрою, традицій та практики законопроекування, опосередковуватися поглядами різних акторів тощо. В. Е. Ейткен вважає, що це трансюрисдикційне питання є контекстуальним, мультидисциплінарним і залежить від методології<sup>1</sup>.

У зарубіжній юридичній науці має місце кілька базових підходів у вивченні проблеми якості законодавства. Так, В. Вантерпул зазначає, що поняття якісного законодавства до цього часу не зводиться до одного визначення, але називає два основних критерії якості законодавства: законодавство має бути точним і ефективним для досягнення запланованих результатів, але однозначним і простим для розуміння. Грунтуючись на теорії Ж.-К. Піріса щодо категоризації якості за змістом і формою, він вважає, що зазначені ним два основних аспекти і є критеріями законодавчої якості<sup>2</sup>.

Інший підхід полягає у тому, що якість закону опосередковується такими поняттями, як його форма, зміст та процес реалізації<sup>3</sup>. Зокрема, Х. Ксантакі зазначає, що якість законодавства залежить від якості контенту та форми відповідних законодавчих положень, а також від якості процесів розробки змісту та форми законодавства і проведення аналізу впливу цього змісту та форми. Це, у свою чергу, потребує прозорості політичних процесів, узгодженості положень законопроекту

<sup>1</sup> Victoria E. Aitken. An exposition of legislative quality and its relevance for effective development. 2013. P. 2. URL: <https://www.luc.edu/media/lucedu/prolaw/documents/AITKEN%20FINAL%20ARTICLE.pdf> (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>2</sup> Vareen Vanterpool. A Critical Look at Achieving Quality in Legislation. *European Journal of Law Reform*. 2007. № 9. P. 170, 202.

<sup>3</sup> Helen Xanthaki. Quality of legislation: an achievable universal concept or a utopian pursuit? URL: [https://sas-space.sas.ac.uk/4854/1/Nomos\\_book\\_Quality\\_of\\_legislation\\_a\\_utopian\\_pursuit.pdf](https://sas-space.sas.ac.uk/4854/1/Nomos_book_Quality_of_legislation_a_utopian_pursuit.pdf); Timea Drinóczi. Concept of Quality in Legislation – Revisited: Matter of Perspective and a General Overview. *Statute Law Review*. 2015. Vol. 36. № . 3. P. 226.

### 2.3. Критерії якості та ефективності нормативно-правових актів...

з чинним законодавством, доступності, зрозумілості, ясності, однозначності і простоти форми і мови. Крім того, дослідниця вважає, що для досягнення мети законодавчої політики якість передбачає імплементацію та забезпечення виконання прийнятого законодавства, постійного моніторингу та оцінки його роботи<sup>1</sup>.

У. Карпен, посилаючись на статтю 5 Договору про заснування Європейської Спільноти, вважає, що закони вимагають демократичної легітимації, мають відповідати субсидіарності та пропорційності. Законодавча процедура повинна гарантувати прозорість та ґрунтуватися на науковій раціональності. Зміст законів має бути орієнтований на суспільний добробут, тому важливими є конституційні цінності, такі як соціальні, екологічні, культурні цілі держави. Закон має бути ефективним і дієвим. У формальному сенсі закон повинен бути максимально простим, сформульованим чіткою, зрозумілою мовою та такою ж структурою. Найважливішим критерієм якості статутного закону є його відповідність правопорядку країни. Частина закону має відповідати органічній конституції та міжнародному праву, а також догматичній конституції (структурним принципам та розділу конституції про права людини) і максимально реалізувати систему цінностей. Дослідник також очікує, що закон буде здатний адаптуватися до властивого динамізму та постійних змін суспільства, не вимагаючи постійної модифікації<sup>2</sup>.

О. Флюкігер зазначає, що проблема визначення критеріїв якості закону полягає в нечіткому та багатозначному сенсі самого поняття якості законодавства. Дослідник визначає три типи критеріїв – юридичні, фінансові та пов'язані з проєктуванням, які мають низку потенційних визначень. Зокрема, юридичні критерії якісного законодавства впливають із демократичної легітимності, субсидіарності та пропорційності, правової безпеки та прозорості законодавчого процесу. Однак дослідник вважає, що центральною концепцією є ясність права, тобто зрозумілість, простота і стислість положень закону, а також точність і докладність правил, що дозволяє будь-якій аудиторії чітко розуміти, як закон застосовується в кожній можливій ситуації<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> H. Xanthaki. On Transferability of Legislative Solution: The Functionality Test. 2008. URL: [https://www.researchgate.net/publication/265042905\\_On\\_Transferability\\_of\\_Legislative\\_Solutions\\_The\\_Functionality\\_Test](https://www.researchgate.net/publication/265042905_On_Transferability_of_Legislative_Solutions_The_Functionality_Test) (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>2</sup> Ulrich Karpen. Comparative law: perspectives of legislation. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. 2013. № 17. P. 172.

<sup>3</sup> FLÜCKIGER, Alexandre. Can Better Regulation Be Achieved By Guiding Parliaments and Governments? How the Definition of the Quality of Legislation Affects Law Improvement

Європейський суд з прав людини також робить акцент у своїх рішеннях на якості закону, інтерпретуючи цю категорію як чіткість, доступність та передбачуваність закону, а також його відповідність принципу верховенства права, що дозволяє особі зрозуміти сенс нормативно-правового акта та передбачити наслідки його застосування до неї<sup>1</sup>. Так, Європейський суд з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 09 січня 2013 р. констатував порушення принципу юридичної визначеності з огляду на відсутність у законодавстві України положень щодо строків давності притягнення судді до відповідальності за порушення присяги, в контексті дотримання вимог «якості закону» при перевірці виправданості втручання у права, гарантовані статтею 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. Відповідно до п. 170 цього рішення формулювання національного законодавства повинно бути достатньо передбачуваним, щоб дати особам адекватну вказівку щодо обставин та умов, за яких державні органи мають право вдаватися до заходів, що вплинуть на їхні конвенційні права<sup>2</sup>.

У вітчизняній юридичній літературі якісний закон розуміють у цілому як такий, що ефективно регулює суспільні відносини, здатний задовольняти потреби та інтереси суспільства<sup>3</sup>. Якість закону визначають також як його точність і однозначність<sup>4</sup>, оскільки без цих елементів неможлива його ефективна правореалізація, зокрема правозастосування. Інші правознавці вважають, що показником дієвості та якості законодавчого акта є його стабільність, яка свідчить про ефективну правореалізаційну практику, здатність закону протягом тривалого часу врегульовувати певне коло суспільних відносин за відсутності потреби суттєвих його змін<sup>5</sup>.

---

Methods (Concluding Remarks). *Legisprudence*, 2010, vol. 4. № 2. P. 214–215.

<sup>1</sup> Притика Д., Потьомкін А. Ювілей конституційного контролю. *Закон і бізнес*. № 42 (1029) 15.10–21.10.2011. URL: [https://zib.com.ua/ua/5666-yuviley\\_konstituciynogo\\_kontrolyu.html](https://zib.com.ua/ua/5666-yuviley_konstituciynogo_kontrolyu.html) (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>2</sup> Монаєнко А. Чи обґрунтована відмова? Розгляд публічно-правових спорів про відмову у внесенні подання про призначення на посаду судді. *Юридична газета*. 03 квітня 2018 р. № 14 (616). С. 27.

<sup>3</sup> Енциклопедія законодавства (матеріали до спецкурсу) / С.І. Алаїс та ін.; за заг. ред. В. П. Самохвалова. Київ: Український центр духовної культури, 2003. С. 97–99.

<sup>4</sup> Артикуца Н. Якість закону як соціальна цінність. *Людина і закон: публічно-правовий вимір*: зб. наук. праць. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф. «VII Прибузькі юридичні читання» (Миколаїв, 25–26 листопада 2011 р.). / за ред. С. В. Ківалова, В. О. Тулякова, В. О. Козаченка. Миколаїв: Іліон, 2011. С. 29.

<sup>5</sup> Законопроекування / О. Л. Копиленко та ін.; за ред. О. Л. Копиленка, О. В. Богачової. Київ: Реферат, 2010. С. 155.



На думку Н. Оніщенко, під якістю закону треба розуміти сукупність сутнісних характеристик і здатність закону реально задовольнити суспільні потреби та приватні інтереси, а тому правознавиця вирізняє два аспекти якості законодавства:

1) соціальний, тобто зміст нормативно-правового акта має відповідати основним напрямам розвитку суспільства і реальним умовам життя;

2) юридичний, що передбачає законність нормативно-правового акта, тобто його відповідність Конституції України та іншим правовим актам, а також правовий характер, тобто відповідність принципам демократії, зокрема верховенства права, соціальної справедливості і нормам моралі. Крім того, важливою є юридико-технічна якість законодавства як одна з гарантій правової визначеності<sup>1</sup>.

Має рацію В. Косович, який, говорячи про критерії власне юридичної якості дії правових принципів і норм, визначає відповідність вимогам нормопроектувальної техніки, загальноновизнаним міжнародним документам про права людини і громадянина, конституції та іншим нормативно-правовим актам і нормам суспільної моралі<sup>2</sup>.

Комплексний підхід реалізує І. Міщук, уважаючи, що якість закону включає його змістову досконалість, відповідність формальним вимогам, дотримання процедурних аспектів на етапі прийняття, а також відповідність суспільним потребам та дотримання процедурних аспектів на етапі правореалізації. Таке розуміння дає змогу виділити правила та засоби законодавчої техніки як одну з характеристик якості законодавства<sup>3</sup>.

Погоджуючись із зазначеним вище, слід вказати, що найбільшої шкоди для якості нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, завдають непрофесійне формування структури і змісту нормативно-правових актів та довільне використання юридичних термінів і понять, що в цілому призводить до прогалин і колізій у системі національного законодавства, зниженню регулятивного функціональності нормативно-правових актів. Такої ж думки дотримується І. Оніщук, який справедливо зазначає, що низький рівень техніки

<sup>1</sup> Оніщенко Н. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток. *Віче*. 2007. № 12. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/607/> (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>2</sup> Косович В. М. Правовий моніторинг як засіб вдосконалення нормативно-правових актів України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 40.

<sup>3</sup> Міщук І. В. Якість законодавства крізь призму дотримання правил та засобів законодавчої техніки. *Нове українське право*. 2021. Вип. 4. С. 93–94.

юридичного письма як різновиду юридичної техніки, недосконалість структури та письмового викладу тексту – основні причини недієвості та низької ефективності українських нормативно-правових актів<sup>1</sup>. Наведемо кілька актуальних прикладів.

Суб'єкти господарювання у пошуках необхідної інформації стикаються з такою проблемою, як застосування у різних нормативних актах різної термінології, яка однак означає одні й ті самі поняття, і навпаки, коли один і той самий термін по-різному інтерпретується у різних актах. Від точності застосування термінів у законі залежить безпосередньо його результативність, тобто чи досягнуто мети правового регулювання відносин суб'єктів господарювання у певній сфері економіки. Візьмемо, наприклад, термін «капітальний ремонт» для визначення порядку проведення технічних змін у приміщенні. Пошукова система «Законодавство України» (Рада) не дає жодного нормативного акта, що регулює порядок проведення таких робіт. Натомість, увівши термін «будівництво» система «Законодавство України» (Рада) за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/2199> дає шість нормативних актів, де зустрічається термін «будівництво», який включає в себе такі поняття, як нове будівництво, реконструкція, технічне переоснащення, реставрація та капітальний ремонт об'єктів будівництва. Однак жоден нормативний акт не містить визначень кожного із зазначених вище понять як складових терміна «будівництво». З'ясування змісту кожного з цих понять є вкрай важливим, оскільки вони не є синонімічними, а некоректне використання термінів та визначення понять у містобудівному законодавстві ускладнює роботу проєктувальників, експертів, фахівців контролюючих органів, а також зумовлює ймовірність настання негативних наслідків у вигляді аварійних ситуацій при практичному застосуванні техніко-юридичних понять та штрафних санкцій за порушення правил ведення кожного з цих видів будівельних робіт. Вирішенням цієї термінологічної проблеми міг би стати кодифікований закон, що регулюватиме будівельну діяльність<sup>2</sup>. Уважається, що далеко не кожний закон має супроводжуватися набором власних термінів і їх визначень, оскільки

<sup>1</sup> Онищук І. Проблеми вдосконалення нормативно-правового регулювання вимог до юридичної техніки. *Юридична Україна*. URL: <http://www.pravnik.info/urukrain/1297-problemi-vdoskonalennya-normativno-pravovogo-regulyuvannya-vimog-do-yuridichno-tekhniki.html> (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>2</sup> Тернавська В. М. Правове регулювання будівельної діяльності в Україні: проблеми теорії і практики. *Transfer of Innovative Technologies*. 2020. Vol. 3 No. 1. P. 118–119.

### 2.3. Критерії якості та ефективності нормативно-правових актів...

вони мають бути закладені в конституції, кодифікованих актах і наукових доктринах. Тому пропонується вводити нормативні визначення тільки в базових законах (кодексах), а також забезпечувати їх послідовне і правильне застосування в інших актах законодавства<sup>1</sup>. Однак саме неузгодженість позицій щодо юридичної термінології є однією з причин стагнації законопроектної роботи над проектом Містобудівного кодексу України<sup>2</sup>, який було внесено ще у 2010 році до Верховної Ради України.

Відповідно питання юридичної термінології є наріжним в юриспруденції, оскільки ефективність правового регулювання переважно зумовлюється точністю викладення правових приписів, що, в свою чергу, сприяє однозначному розумінню нормативних приписів та правильному їх застосуванню. Правознавці постійно акцентують увагу законодавця на необхідності уніфікації термінології<sup>3</sup>. Проблема однозначного вживання юридичної термінології посилюється тим, що внаслідок науково-технічного прогресу зростає не лише чисельність нормативних актів, які мають належно врегульовувати нові суспільні відносини, але й збільшується також кількість спеціальних наукових і технічних термінів у нормативних текстах. Відповідно у процесі нормотворчості мають застосовуватися однозначно спеціально-технічні терміни (реставрація, підрядник тощо) та спеціально-юридичні терміни (договір підряду на капітальне будівництво тощо) у всіх нормативних актах, де предметом правового регулювання виступають одна чи суміжні сфери життєдіяльності. Однак суттєвим недоліком правотворчої діяльності залишається відсутність ефективного механізму контролю за узгодженістю використання спеціальної термінології.

Говорячи про якість нормативно-правових актів, які зумовлюють ефективність реалізації права, слід мати на увазі всю ієрархію правових актів та їх системний і взаємозумовлений характер: з одного боку, якість закону зумовлює якість підзаконних нормативно-правових актів та нормативних договорів, а з іншого – ефективність реалізації положень закону зумовлена якістю підзаконних нормативно-правових актів, положення яких спрямовані на конкретизацію положень закону,

<sup>1</sup> Богачова О.В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти. Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня Рута», 2012. С. 94.

<sup>2</sup> Містобудівний кодекс України. Проект від 18.05.2010 № 6400. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=6400&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6400&skl=7) (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>3</sup> Богачова О.В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти. Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня Рута», 2012. С. 95.

мета якого полягає у правовому регулюванні певної сфери суспільних відносин, де суб'єкти права мають належним чином і у повну міру реалізовувати свої права та законні інтереси і виконувати покладені на них обов'язки. Як слушно зауважує І. Онищук, «якщо підзаконний акт приймається на виконання неякісного закону, то він може лише знизити ефективність права, але не підвищити. Через те що підзаконний акт видається врозріз з положеннями закону, навіть якщо це спрямовано на виправлення в ньому помилок і неточностей, він стає незаконним, а це впливає на його неефективність»<sup>1</sup>.

Узагальнюючи аналіз якості та ефективності нормативно-правових актів та викладених у них норм права, можна погодитись з В. Котюком, який вважає, що «в одних випадках ефективність норми забезпечується тільки за рахунок її власної дії, в інших – результат дії системи: норма плюс її застосування»<sup>2</sup>.

Таким чином, викладене є підставою для формулювання наступних висновків:

1. Більшість представників вітчизняної юридичної науки, аналізуючи стан правового життя українського суспільства, відзначають низьку якість та ефективність національних нормативно-правових актів.

2. Існують усі підстави визначати залежність якості та ефективності нормативно-правових актів від низки таких соціальних та юридичних факторів, як вивчення та правове закріплення домінуючих потреб суспільства; предметна визначеність діяльності правотворчого органу; визначеність меж правового регулювання; зумовленість правотворчої діяльності об'єктивними умовами розвитку суспільства; зміна сфери та типу правового регулювання; особливості правотворчості як результату творчого процесу; системність нормативно-правових актів; реальність нормативно-правових актів; досконалість юридичної техніки; чітке визначення видів юридичної відповідальності, що настає за порушення нормативних приписів, механізму її реалізації; наукова обґрунтованість нормативно-правових актів; рівень політичної та правової культури їх розробників; відповідність положень нормативно-правових актів Конституції України, міжнародно-правовим

<sup>1</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ, Дрогобич: Коло, 2017. С. 283.

<sup>2</sup> Котюк В. О. Теорія права: курс лекцій. Навч. посібник для юрид. фак. вузів. Київ: Вентури, 1996. С. 173.

актам та законодавству ЄС; мова документа, його доступність для населення; лаконічність, чіткість формулювань.

3. Під ефективною дією нормативно-правових актів слід розуміти процес їх результативної реалізації, що відображається в якісному та ефективному врегулюванні та охороні правовими нормами суспільних відносин, фактів, подій, явищ, які відносяться до сфери життєдіяльності суспільства, держави та окремої особи.

4. Висновок навіть найдосвідченішого експерта про ефективність (певний ступінь ефективності) чи неефективність нормативно-правових актів і норм права, що у них викладені, має винятково суб'єктивний характер. Тому для оцінки (аналізу) ефективності норм права повинні бути об'єктивно вимірювані критерії та індикатори. Загальними критеріями ефективності нормативно-правового акта та викладених у ньому правових норм є задоволення за допомогою права суспільних потреб, державних інтересів, прав і законних інтересів громадян, які і мають бути пріоритетними цілями нормативного врегулювання певної сфери життєдіяльності суспільства за допомогою права. Для об'єктивності і точності вимірювання ефективності правового інструментарію слід застосовувати не лише загальні, але і галузеві критерії вимірювання ефективності нормативно-правових актів, що є елементами системи конкретного галузевого законодавства. Такий диференційований підхід тільки сприятиме результативності правового моніторингу.

5. Якість нормативно-правового акта та викладених у ньому правових норм має визначатися за полісистемними критеріями: по-перше, юридико-технічна досконалість нормативно-правового акта (форма, структура, юридична мова, стиль, граматичність) та, по-друге, відповідність змісту нормативно-правового акта національним інтересам (інтересам особи, суспільства та держави). Крім того, оцінюючи результат дії правової норми, слід не лише виходити з цільового контексту, але і співрозмірності цілі правової норми та тих засобів (правових і не правових), які були застосовані для одержаного результату. Повинно бути позитивне співвідношення між спрогнозованим і фактичним результатом дії правової норми у конкретних правовідносинах.

6. Юридична практика у сфері правового моніторингу потребує науково обґрунтованих правовою доктриною та нормативно затверджених понять ефективності та якості нормативно-правових актів і викладених у них правових норм і критеріїв оцінки (аналізу) їх якості

та ефективності. Наука конституційного права має своїм безпосереднім завданням формування теорії ефективності права, придатної для застосування засобів математичної соціології для об'єктивної оцінки (аналізу) ефективності діючого законодавства та розробки проєктів якісних нормативно-правових актів, що будуть ефективними інструментами правового регулювання певної сфери суспільних відносин.

## 2.4. Методика оцінки якості нормативно-правових актів та ефективності правового регулювання

Результативність моніторингових досліджень зумовлена об'єктивністю оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів та викладених у них норм права. Поняття оцінки якості та ефективності правового інструментарію не є новим для юридичної науки. Перші спроби проведення оцінки регулюючого впливу були зроблені в Західній Європі представниками юридичної соціології (Е. Ерліх, Е. Ламбер, Р. Паунд та ін.), але бажаних результатів не було досягнуто, оскільки ефективність права розглядалася переважно або з позиції правозастосування, а не наслідків дії права у реальному житті, або тільки під кутом зору реальних фактів у відриві від решти соціальних умов життя людини<sup>1</sup>. Подальшому розвитку теорії і методології оцінювання ефективності законодавства посприяло закріплення на законодавчому рівні в деяких державах, зокрема в Німеччині та Швейцарії, оцінювання ефективності законодавства як обов'язкової стадії проведення правового моніторингу<sup>2</sup>.

У Методичних рекомендаціях з планування, моніторингу та оцінювання процесів відновлення зазначається, що «оцінка – це ретельне і незалежне вимірювання завершеної або триваючої діяльності з метою встановлення рівня досягнення поставлених цілей і сприяння прийняттю відповідних управлінських рішень». Планування моніторингу і оцінки має починатися ще на стадії розробки програми або проєкту, і обидва ці процеси повинні плануватися разом. Більше того, «планування моніторингу має здійснюватися з урахуванням оцінки.

<sup>1</sup> Матвєєва Ю. І. Деякі питання методики оцінки ефективності законодавства. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2005. Т. 38. С. 53.

<sup>2</sup> Кіндрат П. В. Ефективність законодавства: понятійно-термінологічний аспект. *Правова інформатика*. 2014. № 3 (43). С. 57.

Чітко визначені результати і дані моніторингу, крім усього іншого, допомагають визначити наскільки «оцінюваним» є питання, що підлягає оцінці»<sup>1</sup>.

Оцінка регулюючого впливу становить собою науково обґрунтовану методику проведення аналізу позитивних і негативних ефектів дії нормативно-правових актів та викладених у них норм права. Оцінка ефективності дії нормативно-правових актів повинна бути спрямована на вирішення двох основних завдань. По-перше, слід визначити ступінь ефективності дії правових норм, що потребує визначення критеріїв ефективності дії законодавства і заснованих на них показників, які дозволяють вимірювати ефективність законодавства у ході емпіричного дослідження. По-друге, мають бути вироблені пропозиції щодо підвищення ефективності реалізації нормативних приписів, що передбачає виявлення факторів, які впливають на ефективність реалізації законодавства, визначення основних напрямів негативного впливу і вироблення пропозицій щодо їх подолання<sup>2</sup>.

Отже, у процесі оцінки ефективності фактичного втілення нормативного правового акта доцільно реалізовувати як позитивні, так і негативні критерії. До позитивних критеріїв є усі підстави віднести:

- точне, наскільки це загалом можливо, визначення мети та цілей нормативно-правового акта;
- відповідність нормативно-правового акта чинним нормативно-правовим актам, насамперед законодавству;
- однозначну регламентацію у нормативно-правовому акті компетенції (прав, обов'язків, предметів та території відання) усіх суб'єктів правовідносин ним передбачених;
- потенційну можливість реалізації правових норм, у тому числі з погляду їх матеріальної, організаційної, фінансової та іншої забезпеченості;
- кількість і зміст позитивних звернень (пропозицій, заяв, скарг, клопотань), пов'язаних із реалізацією нормативно-правового акта;

<sup>1</sup> Методичні рекомендації з планування, моніторингу та оцінювання процесів відновлення. Проект «Розвиток інституційної спроможності уряду для діяльності Цільового фонду за участі багатьох партнерів з відновлення в Україні» за сприяння Програми розвитку ООН. С. 7, 17. URL: <https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/mtd/metodreplanuvannya.pdf> (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>2</sup> Казиев З.Г., Айсин С.Б. Определение эффективности нормативного правового акта и правоприменения в ходе правового мониторинга (методологические и прикладные аспекты). *Қазақстан Республикасы Заңнама институтының жаршысы*. 2015. № 3 (39). С. 110.

- кількість і зміст звернень із клопотанням про роз'яснення нормативно-правового акта.

До негативних критеріїв оцінювання регулюючого та/або охоронного впливу нормативно-правового акта відносять:

- положення нормативно-правового акта, що зумовлюють виникнення необґрунтованих витрат бюджетів усіх рівнів бюджетної системи країни;
- недотримання, зловживання та/або порушення органом державної влади і органом місцевого самоврядування своєї компетенції у процесі розробки, прийняття або набуття чинності нормативно-правового акта;
- прогалини у правовому регулюванні та охороні суспільних відносин;
- наявні колізії норм, принципів, інститутів та галузей права;
- високий рівень корупційності та дискримінаційності нормативно-правового акта.

Разом з тим, О. Варич наголошує, що потрібно враховувати ймовірність настання незапланованих правотворцем наслідків, навіть позитивних. У випадку ж оцінки нормативно-правового акта ефективним, він в дійсності може бути соціально шкідливим, тому оцінка ефективності дії нормативно-правових актів у процесі правового моніторингу не має передбачати винятково оцінювання їх результативності, а має включати такий важливий аспект, як оцінка соціальної корисності досягнутих результатів<sup>1</sup>.

Умовами для проведення об'єктивної оцінки регулюючого впливу нормативно-правового акта вважаються:

1) перспективність оцінки:

- перспективна оцінка (*ex ante*), що здійснює аналіз можливостей і потенційних впливів нормативно-правового акта до моменту його прийняття;
- ретроспективна оцінка (*ex post*), яка здійснює аналіз фактичного впливу нормативно-правового акта після його введення в дію;

2) основний параметр, що оцінюється:

- соціальна ефективність, котра визначає рівень задоволення нормативно-правовим актом соціальних потреб суспільства;

<sup>1</sup> Варич О.Г. Правовий моніторинг як сучасний вектор ефективного розвитку правової системи. *Альманах права*. 2019. Випуск 10. С. 109.



- державно-регуляторна ефективність, що співвідносить матеріально-часові затрати державного апарату та реально досягнутий результат;
- юридична (правова) ефективність, яка досліджує якість нормативно-правових актів, рівень забезпечення всіма необхідними правовими процедурами для досягнення мети і завдань законодавства<sup>1</sup>.

Ю. Матвеева, у свою чергу, зазначає, що головними умовами об'єктивної оцінки ефективності нормативно-правового акта як засобу вирішення конкретних соціальних проблем мають бути науково-соціологічне прогнозування дії майбутнього нормативно-правового акта в контексті можливої соціально-економічної ситуації, гарантування цим актом прав особи, а також інші показники<sup>2</sup>. Серед інших показників оцінювання ефективності правової норми зокрема вирізняють соціально корисний характер результату дії правової норми, врахування матеріальних витрат людської енергії і часу для досягнення цілей<sup>3</sup>.

Результатами оцінки регулюючого впливу має стати верифікована та науково обгрунтована інформація щодо всіх вигод, витрат та результатів від існуючого правового регулювання, яка береться до уваги органами державної влади при формуванні державної правової політики. Така інформація може бути одержана лише за умови використання ґрунтовної методологічної основи. І. Онищук вважає, що в практиці правового моніторингу необхідно застосовувати не лише методи юридичної науки (прийоми тлумачення – логічний, граматичний, систематичний, історичний тощо), але і методи соціології (прогнозування ефективної дії норми права, опитування, спостереження тощо), загальнонаукові методи (індуктивні, дедуктивні, аналітичні методи тощо), статистичні та інші методи<sup>4</sup>. Схожий підхід до оцінки регулюючого впливу мають і казахські правознавці З. Казієв та С. Айсін, які

<sup>1</sup> Кіндрат П. В. Ефективність законодавства: понятійно-термінологічний аспект. *Правова інформатика*. 2014. № 3 (43). С. 58–59.

<sup>2</sup> Матвеева Ю. І. Деякі питання методики оцінки ефективності законодавства. *Наукові записки НаУКМА*. Юридичні науки. 2005. Т. 38. С. 53.

<sup>3</sup> Лопушанський А. А. Роль законотворчості у підвищенні ефективності правової політики. *Держава і право*. 2012. Випуск 56. С. 96; Оніщенко Н. М. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток. *Віче*. 2007. № 12. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/607/> (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>4</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ, Дрогобич: Коло, 2017. С. 262.

переконані, що оцінка ефективності нормативних правових актів і їх дії вимагає комплексних знань і застосування методу як юридичної науки (прийоми тлумачення – логічний, граматичний, систематичний, історичний тощо), так і соціологічних (прогнозування ефективної дії правової норми, опитування, спостереження тощо); загальнонаукових (індукції, дедукції, аналітичні методи тощо), статистичних та інших методів<sup>1</sup>. І хоча застосування соціологічних методів у процесі оцінки регулюючого впливу права на суспільство досить широко пропагується, оскільки ці методи дозволяють враховувати не лише передбачувані, але і неочікувані наслідки дії нормативно-правового акта, однак основними недоліками застосування такого підходу вважається висока складність проведення фактичного дослідження дії нормативно-правового акта у конкретному соціальному середовищі<sup>2</sup>.

В. Е. Ейткен вважає, що немає єдиного методу попередньої оцінки. Потрібно використовувати найсучасніші методології дослідження якості та ефективності правового інструментарію та соціального аналізу, щоб визначити проблему, уточнити мету та надати обґрунтування політики; провести огляд і аналіз існуючих національних і міжнародних правових і політичних рамок; визначити та провести відповідні опитування, дослідження, консультативні семінари з експертами, зацікавленими сторонами та групами інтересів. Все це вимагатиме міждисциплінарної експертизи (можливо, антропологічної, соціологічної та соціально-економічної), а також застосування методів спостереження, вибіркового опитування, створення фокус-груп і безпосереднє звернення до ключових зацікавлених сторін для збору відповідних фактів про природу та причини проблеми та допомоги у визначенні цілі політики і розробки відповідного рішення. Характер оцінювання здійснюватиметься під впливом таких факторів, як: національні конституційні та правові стандарти, державна політика оцінювання та стандарти оцінки, характеристика проблеми, пропонувані характер схеми регулювання, фактичні часові та фінансові і кадрові ресурси доступні для проведення оцінки. Прикладами діапазону методів оцінки, які можуть бути використані, є: аналіз вигоди/витра-

<sup>1</sup> Казиев З.Г., Айсин С.Б. Определение эффективности нормативного правового акта и правоприменения в ходе правового мониторинга (методологические и прикладные аспекты). *Қазақстан Республикасы Заңнама институтының жаршысы*. 2015. № 3 (39). С. 114.

<sup>2</sup> Кіндрат П.В. Ефективність законодавства: понятійно-термінологічний аспект. *Правова інформатика*. 2014. № 3 (43). С. 57.

ти, аналіз ефективності витрат (або вихідних витрат), аналіз витрат на відповідність, аналіз впливу на бізнес або малий бізнес, фінансовий або бюджетний аналіз, оцінка ризику тощо. Крім того, результати оцінювання мають стати загальнодоступним предметом обговорення. Попередня оцінка також збільшує можливості для того, щоб інформація про державні регуляторні рішення стали загальнодоступним предметом обговорення. Це посилює важливі цінності відкритого та підзвітного уряду та участі громадськості у розробці державної політики та гарантує альтернативні варіанти вирішення проблеми<sup>1</sup>.

На наше глибоке переконання, методологічна основа, яка, до речі, передбачена підготовчою стадією моніторингового процесу, повинна включати наступне.

По-перше, оцінка якості та ефективності нормативно-правових актів та викладених у них норм права має ґрунтуватися на таких методологічних принципах, як плюралізму, системності, всебічності, об'єктивності, історизму, детермінізму, зміст яких було розкрито (підрозділ 1.2).

По-друге, моніторингова оцінка передбачає застосування певних методологічних підходів, а саме:

- антропологічного, який ставить людину в центр правової реальності і передбачає вивчення її ролі у створенні нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, здійсненні правового моніторингу. Він є, насамперед, необхідним на підготовчій та кінцевій стадії правового моніторингу;
- системного, що спільно із методологічним принципом системності зумовлює вивчення нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, як частин та елементів певного цілісного утворення, що формують, взаємодіючи між собою, нові якості системи нормативно-правових актів, які відсутні у кожного з них окремо. Він необхідний на стадії моніторингової експертизи нормативно-правового акта правового моніторингу;
- аксіологічного, що передбачає оцінку нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, з погляду з'ясування їх соціальної (суспільної, державної, особистої) цінності, ко-

---

<sup>1</sup> Victoria E. Aitken. An exposition of legislative quality and its relevance for effective development. 2013. P. 2. URL: <https://www.luc.edu/media/lucedu/prolaw/documents/AITKEN%20FINAL%20ARTICLE.pdf> (дата звернення: 29.06.2023).

рисності, потреб та інтересів, що покладені в основу такої оцінки. Він є, насамперед, необхідним на стадії оцінювання ефективності дії нормативно-правового акта правового моніторингу;

- історичного, який у сукупності із методологічним принципом історизму дозволяє оцінку нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, з урахуванням минулого, сучасного та майбутнього їх виникнення та реалізації. Він необхідний на стадії прогнозування потреби у подальшому правовому регулюванні правового моніторингу;
- функціонального, адже нормативно-правові акти та норми права, що у них викладені, реалізуються, тобто фактично втілюються, що передбачено їх функціями. Він необхідний на стадії оцінювання ефективності дії нормативно-правового акта правового моніторингу;
- порівняльного, який стає особливо актуальним за умови європейської інтеграції України, адже може сприяти уніфікації та гармонізації європейської та національної системи нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені. Він необхідний на стадії моніторингової експертизи нормативно-правового акта правового моніторингу.

По-третє, належна моніторингова оцінка потребує застосування низки наукових методів:

а) загальнонаукових:

- діалектичного. Забезпечує можливість здійснювати аналіз нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, у динаміці їх становлення, розвитку та взаємодії. Цей метод застосовується насамперед на стадіях моніторингової експертизи нормативно-правового акта та оцінювання ефективності дії нормативно-правового акта правового моніторингу;
- герменевтичного. Необхідний у процесі тлумачення текстів нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, для досягнення ясності в з'ясуванні і роз'ясненні їх внутрішнього змісту, вживанні термінів і узгодженості сфер їх реалізації. Він є насамперед необхідним на стадії моніторингової експертизи нормативно-правового акта правового моніторингу;
- синергетичного. Актуальний у зв'язку з необхідністю системологізації обсягу нормативно-правових актів та норм пра-

ва, що у них викладені, відкриття внутрішніх механізмів їх самоорганізації, ствердження конструктивних напрямів їх подальшого розвитку. Застосування цього методу вбачається доцільним на стадії прогнозування потреби у подальшому правовому регулюванні правового моніторингу;

- формально-логічних (узагальнення, угруповання, аналізу, синтезу, дедукції, індукції), що реалізуються для дослідження зовнішнього виразу (книг, глав, розділів, статей, їх частин, пунктів, підпунктів) нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені. Ці методи у своїй сукупності є незамінними засобами на стадіях моніторингової експертизи нормативно-правового акта, прогнозування потреби у подальшому правовому регулюванні та кінцевій стадії правового моніторингу;
- системно-структурного для опрацювання змісту нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, з погляду їх внутрішньої будови. Він необхідний на стадії моніторингової експертизи нормативно-правового акта правового моніторингу;

### б) спеціальних:

- статистичного, з метою визначення кількісних показників якості та ефективності нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені. Він насамперед необхідний на стадії оцінювання ефективності дії нормативно-правового акта правового моніторингу;
- моделювання та прогностичного, з метою прогнозування потреби у подальшому правовому регулюванні, підготовки нових нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені. Цей метод застосовується насамперед на стадії прогнозування потреби у подальшому правовому регулюванні моніторингу;

### в) власно-юридичних:

- порівняльно-правового. Разом із порівняльним підходом має використовуватися при аналізі та порівнянні нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені. Необхідний на стадії моніторингової експертизи нормативно-правового акта правового моніторингу;
- історико-правового. Спільно з історичним підходом та методологічним принципом історизму забезпечує оцінку нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, через

розуміння їх відповідності сучасним умовам розвитку, перспективної можливості регулювання та охорони суспільних відносин. Необхідний на стадії прогнозування потреби у подальшому правовому регулюванні правового моніторингу;

- інтерпретаційного. Використовується при з'ясуванні змісту норм права, їх сутності, соціального призначення. Необхідний на стадії моніторингової експертизи нормативно-правового акта правового моніторингу;
- формально-юридичного. Спільно із загальнонауковим формально-логічним (узагальнення, угруповання, аналізу, синтезу, дедукції, індукції) реалізовуватиметься для обґрунтування необхідності створення нових або зміни чинних нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені. Необхідний на стадіях моніторингової експертизи нормативно-правового акта, прогнозування потреби у подальшому правовому регулюванні та кінцевій стадії правового моніторингу.

Це авторське бачення методології оцінки моніторингової інформації щодо якості та ефективності нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені. Разом з тим уважаємо, що методологія оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів та викладених у них норм права має бути відображена у спеціальному Законі України «Про правовий моніторинг» спільно із процесом проведення правового моніторингу. Альтернативою може бути визначення в Законі процесу проведення правового моніторингу, а методологія оцінки регулюючого впливу та методології моніторингового звіту може бути у підзаконному акті. Крім того, О. Копиленко та О. Богачова слушно зазначають, що в затверджених на законодавчому рівні методичних рекомендаціях «Методологія здійснення моніторингу законотворчої діяльності» повинні бути також визначені критерії оцінки ефективності дії законів<sup>1</sup>.

Методичні основи правового моніторингу давно вже розроблено у Великій Британії, Нідерландах, ФРН, Румунії, Естонії та багатьох інших державах<sup>2</sup>. У. Карпен зазначає, що для покращення раціональності законодавства в Європі у 1980-х роках ХХ століття було запро-

<sup>1</sup> Копиленко О., Богачова О. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. № 1. С. 11.

<sup>2</sup> Нижник Н., Гуменюк І., Муза О. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 22.

ваджено методи RIA (Regulatory Impact Assessment), за допомогою яких вимірюють та оцінюють передбачувані та незаплановані наслідки закону, зокрема наслідки в економічному, фінансовому, адміністративному та соціальному секторах. RIA законопроекту, як правило, проводиться до його ухвалення (перспективне, *ex ante*), також одночасно в процесі парламентських обговорень у комітетах, на пленарних засіданнях і після імплементації (ретроспективне, *ex post*), останні з метою моніторингу та, можливо, з метою внесення змін. Зокрема у Нідерландах RIA проводиться установами, які ініціюють проєкт закону, або незалежними органами. Адміністративні органи, підприємства та засоби масової інформації, у свою чергу, повідомляють про недоліки законодавства, а також про високу вартість впровадження<sup>1</sup>. Існують й інші методи оцінювання, але перевагою RIA є те, що окремі аспекти реалізації закону об'єднані в одну процедуру. Це приводить до кращої прозорості економічних, соціальних та екологічних наслідків нового законодавства. Результати RIA, як правило, повідомляються у преамбулі та/або в аргументах проєкту. Це дає парламенту можливість детально перевірити та обговорити витрати на проєкт<sup>2</sup>.

Показовою є моніторингова практика в Республіці Казахстан, де в статті 50 Закону Республіки Казахстан «Про правові акти» від 06 квітня 2016 р. № 480-V серед цілей проведення правового моніторингу є оцінка ефективності прийнятих нормативно-правових актів<sup>3</sup> та діють Правила проведення правового моніторингу нормативних правових актів, затверджені постановою Уряду Республіки Казахстан від 25 серпня 2011 р., які визначають обов'язок уповноважених державних органів щодо постійного збору й аналізу інформації про стан відомчого законодавства<sup>4</sup>. Однак аналітичні дані демонструють відсутність визначення ефективності правозастосовної діяльності державними органами, що свідчить про неповне вирішення завдань правового моніторингу. На думку казахських правознавців, однією

<sup>1</sup> Ulrich Karpen. Comparative law: perspectives of legislation. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. 2013. № 17. P. 175.

<sup>2</sup> Ulrich Karpen. Comparative law: perspectives of legislation. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. 2013. № 17. P. 176–177.

<sup>3</sup> О правовых актах: Закон Республики Казахстан от 06 апреля 2016 г. № 480-V. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=37312788](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788) (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>4</sup> Казиев З.Г., Айсин С.Б. Определение эффективности нормативного правового акта и правоприменения в ходе правового мониторинга (методологические и прикладные аспекты). *Қазақстан Республикасы Заңнама институтының жаршысы*. 2015. № 3 (39). С. 109.

із суттєвих причин цього є саме відсутність єдиного, методично опрацьованого підходу до того, як потрібно оцінювати ефективність законодавства і правозастосовної практики в процесі їх моніторингу<sup>1</sup>.

У статті 61 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 р. № 5707 серед цілей правового моніторингу також є оцінка ефективності правового регулювання шляхом оцінювання комітетами Верховної Ради України ефективності застосування законодавства з питань, віднесених до предметів їх відання, за результатами якого комітети готують відповідні звіти, висновки і рекомендації<sup>2</sup>. У статті 62 законопроєкту № 5707 визначено способи проведення правового моніторингу, але немає методики проведення оцінки ефективності нормативно-правових актів. Все це ще раз переконує у нагальній необхідності прийняття спеціального Закону України «Про правовий моніторинг».

Викладене дозволяє сформулювати наступні висновки:

1. Оцінка ефективності дії нормативно-правових актів повинна бути спрямована на вирішення двох основних завдань. По-перше, має бути визначено ступінь ефективності дії правових норм, що потребує визначення критеріїв ефективності дії законодавства і заснованих на них показників, які дозволяють вимірювати ефективність законодавства у ході емпіричного дослідження. По-друге, мають бути вироблені пропозиції щодо підвищення ефективності реалізації нормативних приписів, що передбачає виявлення факторів, які впливають на ефективність реалізації законодавства, визначення основних напрямів негативного впливу і вироблення пропозицій щодо їх подолання.

2. Оцінка якості та ефективності нормативно-правових актів та викладених у них норм права має, по-перше, ґрунтуватися на методологічних принципах: плюралізму, системності, всебічності, об'єктивності, історизму, детермінізму тощо. По-друге, моніторингова оцінка передбачає застосування певних методологічних підходів, а саме: антропологічного; системного; аксіологічного; історичного; функціонального; порівняльного. По-третє, належна моніторингова оцінка потребує застосування низки наукових методів: а) загальнонаукових:

<sup>1</sup> Казиев З.Г., Айсин С.Б. Определение эффективности нормативного правового акта и правоприменения в ходе правового мониторинга (методологические и прикладные аспекты). *Қазақстан Республикасы Заңнама институтының жаршысы*. 2015. № 3 (39). С. 109.

<sup>2</sup> Про правотворчу діяльність: проєкт Закону від 25.06.2021 № 5707. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 29.06.2023).



діалектичного; герменевтичного; синергетичного; формально-логічних (узагальнення, угруповання, аналізу, синтезу, дедукції, індукції); системно-структурного; б) спеціальних: статистичного; моделювання та прогностичного; в) власно-юридичних: порівняльно-правового; історико-правового; інтерпретаційного; формально-юридичного.

3. Підготовка моніторингового звіту має здійснюватися з дотриманням правил техніки написання аналітичного юридичного письма, що стосуються юридичної мови, структури і логіки викладення одержаної у процесі моніторингу інформації. Структура моніторингового звіту повинна передбачати наступні частини: 1) визначення проблеми; 2) дослідження стану нормативно-правового регулювання; 3) з'ясування практики застосування нормативно-правових актів; 4) статистичні дані; 5) результати проведеного анкетування; 6) міжнародний досвід; 7) науково-дослідні матеріали; 8) висновки та пропозиції.

4. Методологія оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів та викладених у них норм права має бути відображена у спеціальному Законі України «Про правовий моніторинг» спільно з технологією проведення правового моніторингу.

## **2.5. Правовий моніторинг відповідності нормативно-правових актів чинному законодавству України як інструмент забезпечення його системності**

Одним із ключових завдань правової держави є постійний правовий моніторинг якості та ефективності правового регулювання суспільних відносин, що потребує відповідного організаційно-правового, наукового, фінансового та іншого забезпечення. Таке завдання гостро актуалізується в незвичайних умовах. Не можна не погодитися, що особливі правові режими, що вводяться державою на подолання екзистенційних загроз, є в екстраординарних умовах лакмусовим папірцем, що демонструє рівень реалізації в країні принципу верховенства права, дієвості механізму стримувань та противаг, сильні та слабкі сторони демократії<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Афанасьєва М. В. Передмова. Права людини в особливих правових режимах: досвід України: монографія / Д. С. Терлецький та ін.; за заг. ред. д. ю. н., проф. М. В. Афанасьєвої. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 7.

В умовах воєнного стану в Україні наша держава має вирішувати безліч питань внутрішньої політики у сферах національної безпеки, оборони, економіки тощо, і одночасно виконувати міжнародні зобов'язання, у т.ч. за Угодою про асоціацію з ЄС<sup>1</sup> та рекомендації Єврокомісії щодо набуття Україною статусу кандидата на членство в Євросоюзі<sup>2</sup>.

Певно, що в таких умовах шлях України до перемоги, миру і панування права потребує надійної юридичної опори, яка допоможе встояти нашій державі у цей складний період. Таку опору може у значну міру забезпечити якісне законодавство і правовий моніторинг як інструмент його правового контролю.

Загальнотеоретичні та галузеві аспекти правового моніторингу в Україні вивчалися Ю. Бахтіною, А. Колодієм, А. Матвійчуком, Н. Нижник, Н. Оніщенко, І. Онищуком, З. Погореловою, Т. Подорожною, В. Тернавською, І. Шутаком, О. Ющиком, іншими вченими, результати наукових досліджень яких становлять теоретичну основу розвитку правничої науки за цим тематичним напрямом. На відповідній доктринальній базі дослідимо моніторинг відповідності нормативно-правових актів чинному законодавству (далі – моніторинг відповідності НПА).

В основі розуміння і визначення поняття моніторингу відповідності НПА лежить лінгвістичне значення моніторингу як системи постійних спостережень, аналізу та оцінювання яких-небудь процесів і явищ з метою виявлення характеру, тенденцій і закономірностей в їх розвитку, їх відповідності бажаному результату, а також прогнозування та запобігання критичним ситуаціям (за тлумачними словниками української мови). Аналогічно визначається моніторинг в юридичній енциклопедії, а саме як регулярне спостереження за станом соціальних процесів з метою їх оцінки, контролю та прогнозування<sup>3</sup>.

На такій лінгвістичній основі формулюють визначення всіх інших видів моніторингу, у т.ч. правового. Так, Н. Оніщенко визначає пра-

<sup>1</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2004. *Офіційний вісник України*. 26 вересня 2014 р. № 75. Том 1. С. 83. Ст. 2125.

<sup>2</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. Brussels, 17.6.2022 COM(2022) 407 final. URL: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:790c4aab-ee22-11ec-a534-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:790c4aab-ee22-11ec-a534-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF) (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>3</sup> Шемшученко Ю. Моніторинг. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1999. Т. 3: К-М. С. 764.

## 2.5. Правовий моніторинг відповідності нормативно-правових актів...

вовий моніторинг як постійне вивчення певних правових явищ або правових процесів з метою надання відповідних доктринальних узагальнень, прогностичних висновків для використання їх правореалізаційною практикою<sup>1</sup>. З. Погорелова розглядає правовий моніторинг як діяльність щодо комплексної оцінки нормативного масиву від планування нормотворення, аналізу чинного законодавства, дослідження правозастосовчої практики до розробки напрямів удосконалення правового регулювання, що відображає весь життєвий цикл нормативно-правового акта з аналізом його ефективності і доречності<sup>2</sup>.

Однак слід визнати, що в сучасній українській правовій доктрині наявна суттєва термінологічна різниця в понятті правового моніторингу, що подекуди штучно ускладнює його дійсний зміст. Узагальнення доктринального рівня визначення правового моніторингу навів у своїй дисертації І. Оніщук, який підсумував, що правовий моніторинг є: механізмом контролю правового регулювання; методом пізнання; юридичною технологією; системою спостережень, контролю, оцінок, прогнозу стану й динаміки правових процесів; збором, аналізом та узагальненням інформації про стан законодавства; системою спостережень з метою аналізу й оцінювання якості НПА, їх ефективності; системою інформаційних спостережень; інформаційно-оцінним інститутом; науково та методично обґрунтованою системою комплексного оцінювання форм, змісту й реалізації НПА; спеціальною діяльністю державних органів; проблемно орієнтованою інформаційною системою; систематичною діяльністю органів державної влади; систематичним узагальненням та систематизацією правової інформації; алгоритмом дій щодо визначення пріоритетів, планування, методів збору інформації, перехресної перевірки інформації, звітності, аналізу інформації; систематичною діяльністю суб'єктів правового моніторингу, яка полягає у відстеженні, аналізі та оцінюванні стану НПА та їх застосування<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Оніщенко Н. М. Правовий моніторинг: від теорії до практики. *Альманах права*. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики. Випуск 10. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 22.

<sup>2</sup> Погорелова З. О. Наукові підходи щодо правового моніторингу в Україні. *Закарпатські правові читання*. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11–31 квітня 2019 р., м. Ужгород) / Ужгородський національний університет; за заг. ред. О. Я. Рогача, Я. В. Лазура, М. В. Савчина. Ужгород: РІК-У, 2019. С. 339.

<sup>3</sup> Оніщук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2018. С. 402–403. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6471/6/dysertatsiia\\_onyshchuk.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6471/6/dysertatsiia_onyshchuk.pdf) (дата звернення: 29.06.2023).

Законодавче врегулювання правового моніторингу пропонується в проєкті Закону України «Про правотворчу діяльність» (далі – Законопроект). Стаття 61 визначає правовий моніторинг як систематичну, комплексну діяльність суб'єктів правотворчої діяльності, спрямовану на спостереження, аналіз та оцінку законодавства під час його реалізації з метою вдосконалення та прогнозування розвитку. Правовий моніторинг здійснюється суб'єктами правотворчої діяльності з метою виявлення необхідності та можливості удосконалення чи скасування чинного або підготовки нового нормативно-правового акта, усунення колізій та прогалин у правовому регулюванні<sup>1</sup>.

Попри таке розмаїття ознак правового моніторингу та його дефініцій, існує певна смислова єдність у його розумінні. Така єдність виявляється в тісному зв'язку правового моніторингу з категоріями якості та ефективності закону або іншого нормативно-правового акту, законодавства чи правового регулювання, правової системи в цілому.

Національна правова система, за твердженням Н. Оніщенко, це своєрідний показник сталого (наближеного до нього) економічного, правового, політичного, соціального розвитку держави, а головне досягнутого рівня захисту прав, свобод та законних інтересів людини. Отже, правова система як втілення досягнутого рівня розвитку права має бути здатною до виконання завдань і відтворення необхідних функцій як у звичайному житті, так і в екстремальних умовах<sup>2</sup>. Правова система, всі її елементи і зв'язки між ними, які прямо або побічно причетні до реалізації конституційних норм і принципів, зазначає Т. Подорожна, виступає механізмом реалізації Конституції, що дає змогу створити справжню законодавчу базу, на основі якої і формується національний правопорядок<sup>3</sup>.

Відтак погодимось з О. Варичем, що правовий моніторинг є передумовою ефективного функціонування всієї правової системи. Сучасні вектори розвитку правового моніторингу покликані організувати, дослідити та оцінити ефективність дії механізму правового регулювання з метою покращення та удосконалення не лише існуючої системи законодавства, а й розробки нових напрямів державної політики

<sup>1</sup> Про правотворчу діяльність: проєкт Закону України реєстр. № 5707 від 25.06.2021. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>2</sup> Оніщенко Н. М. Цінність права: соціальний вимір. Новий шлях до права: колективна монографія / кер. авт. колективу А. О. Селіванов. Київ: Логос, 2021. С. 10–11.

<sup>3</sup> Подорожна Т. С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02. Київ, 2017. С. 247.

у різноманітних сферах суспільного життя, зміцнювати зв'язки правового регулювання з реальною поведінкою людей<sup>1</sup>.

Правовий моніторинг, пишуть А. Колодій і В. Тернавська, є результативним засобом контролю за якістю та ефективністю нормативно-правових актів, нормами права, що у них викладені; формою оцінювання якості та ефективності правового регулювання, каналом зворотного зв'язку між нормативно-правовими актами, нормами права та результатами їх впливу та реалізації; інструментом вироблення пропозицій щодо удосконалення нормативно-правових актів й правореалізаційної практики, підвищення їх якості та ефективності, правової системи у цілому<sup>2</sup>. Оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів, зазначає І. Оніщук, є визначальною ознакою та функцією правового моніторингу<sup>3</sup>, а кінцевою метою – створення ефективного механізму правотворчості та вироблення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства<sup>4</sup>. Ю. Бахтіна також підкреслює, що правовий моніторинг як функція державного управління спрямований на реалізацію управлінських завдань, а також на підвищення рівня ефективності правового регулювання і забезпечення належної якості нормативно-правових актів<sup>5</sup>. У сфері державного управління моніторинг розглядається як пасивна форма контролю, яка полягає у відстеженні ситуації чи процесу, аналізі впливу на суспільні відносини прийнятих управлінських рішень, правових актів, за наслідками якого розробляються пропозиції щодо удосконалення системи нормативно-правових актів та нормотворчої діяльності суб'єктів видання цих актів<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Варич О. Г. Правовий моніторинг як сучасний вектор ефективного розвитку правової системи. *Альманах права*. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2019. Вип. 10. С. 110.

<sup>2</sup> Колодій А. М., Тернавська В. М. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. *Нове українське право*. 2023. Вип. 1. С. 96, 98.

<sup>3</sup> Оніщук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2018. С. 65. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6471/6/dysertatsiia\\_onyshchuk.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6471/6/dysertatsiia_onyshchuk.pdf) (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>4</sup> Цит. за: Оніщук І. І. Теоретичні та прикладні засади моніторингу правозастосування. С. 166. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/jun/4973/vnulpurn201683727.pdf> (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>5</sup> Бахтіна Ю. С. Правовий моніторинг як функція державного управління: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2019. С. 83. URL: <https://oduvs.edu.ua/wp-content/uploads/2016/06/Disertatsiya-Bahtinoyi-YU.S..pdf> (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>6</sup> Цит. за: Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. С. 145.

В. Косович визначає якість нормативно-правових актів як рівень їх техніко-технологічної досконалості, що забезпечує здатність регулювати суспільні відносини в інтересах більшості суспільства<sup>1</sup>. Л. Легін пропонує розуміти якість нормативно-правового акта як сукупність загальних ознак, властивих нормативно-правовому акту, які характеризують його як ефективного регулятора суспільних відносин. Відповідні ознаки якості нормативно-правового акта вчений поділяє на ті, що характеризують правовий акт як джерело права, і на ті, що характеризують правову норму як його зміст<sup>2</sup>. Чим вища якість нормативно-правового акта, тим він вагоміший для суспільства, зауважив І. Оніщук. Ось чому якість нормативно-правового акта – це сукупність його властивостей, які стосуються як змісту, так і форми<sup>3</sup>. Однак, як слушно зазначено в літературі, досягнення належного рівня якості законодавчих актів є соціально-правовим ідеалом, що потребує алгоритмічності, зваженості кроків, проведення законодавчої реформи й глибокого наукового аналізу<sup>4</sup>.

Моніторинг відповідності НПА є різновидом правового моніторингу і має з ним спільні цілі, завдання, принципи і функції, але водночас відрізняється видовими особливостями, зумовленими його об'єктом та предметом.

У науковій літературі такий вид моніторингу іменується ще моніторингом нормативно-правових актів. Зокрема, І. Оніщук визначає моніторинг нормативно-правових актів як здійснювану на постійній основі діяльність суб'єктів моніторингу правового простору з метою збору, аналізу та узагальнення інформації про стан нормативно-правових актів<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Косович В. М. Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2015. С. 12.

<sup>2</sup> Легін Л. М. Якість нормативно-правового акта: поняття та критерії. *Юридична техніка: доктринальні основи та проблеми викладання*. Тези доповідей та повідомлень учасників науково-практичної конференції (м. Харків, 30 вересня – 1 жовтня 2015 року) / за ред. проф. В. В. Комарова та І. Д. Шутака. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2015. С. 52.

<sup>3</sup> Оніщук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2018. С. 406. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6471/6/dysertatsiia\\_onyshchuk.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6471/6/dysertatsiia_onyshchuk.pdf) (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>4</sup> Шестаковська Т. Л., Басенко К. О., Полякова О. В. Методологічний інструментарій забезпечення якості законодавства в економічному контексті превентивних заходів інституційного розвитку. *Право та державне управління*. 2021. № 4. URL: [http://www.pdu-journal.kpi.zp.ua/archive/4\\_2021/19.pdf](http://www.pdu-journal.kpi.zp.ua/archive/4_2021/19.pdf) (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>5</sup> Оніщук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2018. С. 151. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6471/6/dysertatsiia\\_onyshchuk.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6471/6/dysertatsiia_onyshchuk.pdf) (дата звернення: 29.06.2023).

У концептуальній моделі моніторингу відповідності НПА лежать такі елементи: об'єкт і предмет моніторингу, цілі, завдання, принципи, функції, види, суб'єкти здійснення, етапи, технологія, методологія, критерії оцінювання відповідності/невідповідності НПА. Тут зосередимося на вихідних теоретичних положеннях зазначеного виду правового моніторингу.

Загальним об'єктом моніторингу відповідності НПА виступає законодавство як система. Доктрина репрезентує термін «законодавство» дwoяко: як систему законів і як систему всіх нормативно-правових актів держави (так звана «вузька» і «широка» інтерпретації). Дуалістичність підходів щодо тлумачення цього терміну притаманна і сучасній правотворчості, що по суті не змінилося від часу констатації зазначеного факту Конституційним Судом України (Рішення від 11 липня 1997 року № 3-зп/1997 та від 09 липня 1998 року № 12-рп/98). Так, у Рішенні від 11 липня 1997 року № 3-зп/1997 Конституційний Суд України зазначив, що аналіз тексту Конституції України свідчить про те, що термін «закон» вживається в ній як у широкому, так і вузькому значеннях. У широкому значенні (яке охоплює також Конституцію України) термін «закон» вживається, наприклад, у статтях 13, 24, 35, 58, 68 Конституції України, які закріплюють загальноновизнані правові принципи – рівність громадян перед законом, недопустимість відмови від виконання законів з мотивів релігійних переконань, незворотність дії законів у часі, незвільнення від юридичної відповідальності через незнання законів тощо. В основному ж у тексті Конституції України термін «закон» вживається у вузькому значенні, охоплюючи лише закони України, зокрема, він часто вживається у словосполученні «Конституція України і (та) закони України»<sup>1</sup>.

У справі про тлумачення терміну «законодавство» Конституційний Суд України, мотивуючи своє Рішення, апелював, крім іншого, до того, що термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі у значенні як сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують певну сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. У законах залежно від

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року «Про тлумачення статті 98 Конституції України (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11 липня 1997 року № 3-зп/1997). *Офіційний вісник України*. 1997. № 29. С. 85. Код акта 2025/1997.

важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, у поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади<sup>1</sup>. Як наслідок, у цьому Рішенні Конституційного Суду «матеріалізувався» широкий підхід до поняття «законодавство», який фактично базувався на існуючому масиві нормативно-правових актів і був підкріплений невизначеністю цього терміну в самій Конституції України<sup>2</sup>. Сьогодні «широкий» підхід утілений у проекті Закону України «Про правотворчу діяльність», в якому законодавство України визначено як ієрархічна система нормативно-правових актів та міжнародних договорів України<sup>3</sup>.

Не вдаючись до дискусії щодо обсягу поняття «законодавство» та наукової коректності його «широкої» інтерпретації, для моніторингу відповідності НПА пріоритетне значення має системність законодавства. Така його властивість є проявом цілісності права, внутрішньої єдності його норм, їх взаємозв'язку і взаємозумовленості. Тому нормативно-правові акти є системою законодавства саме в силу об'єктивного існування між ними інтегративних (цілісних) зв'язків.

На рівні докторської дисертації Л. Заморська обґрунтувала, що право є цілісним утворенням, що складається з чітко упорядкованих та узгоджених нормативних приписів. Вони пов'язані між собою ієрархічно і об'єднані у певні структурні підрозділи. Системність права є його невід'ємною властивістю, а також специфічною закономірною рисою правової нормативності<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 09 липня 1998 року № 12-рп/98 у справі № 17/81–97. *Офіційний вісник України*. 1998. № 32. С. 59. Ст. 1209. Код акта 5855/1998.

<sup>2</sup> Заєць А. П. *Правова держава в контексті новітнього українського досвіду*. Київ: Парламентське вид-во, 1999. С. 44.

<sup>3</sup> Про правотворчу діяльність: проект Закону України реєстр. № 5707 від 25.06.2021. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>4</sup> Заморська Л. І. *Правова нормативність в умовах становлення та розвитку українського права: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01*. Одеса, 2014. С. 16.



Системність джерел позитивного права, відмічає О. Дашковська, споконвічно «закладена» в самій їх природі і в їх характері як правових феноменів, існуючих і функціонуючих не окремо, а тим більше – не ізольовано один від одного, а в тісному взаємозв'язку і взаємодії. Це означає, що до вивчення нормативно-правових актів слід підходити не як до окремо взятих, чи таких, що знаходяться в простій, механічно створеній сукупності правових інститутів, а як до об'єктивним чином сформованої цілісної системи<sup>1</sup>.

Законодавство України, зазначає В. Риндюк, відображає особливості нормативної складової романо-германської правової сім'ї, ознаками чого є: визнання нормативно-правового акта основним джерелом права, ієрархічність нормативно-правових актів, поділ системи права на публічне та приватне, галузевий поділ тощо. Відповідно ці ознаки дають розуміння законодавства як ієрархічної сукупності нормативно-правових актів, ієрархічну (вертикальну) та галузеву (горизонтальну) структури законодавства<sup>2</sup>.

З огляду на це доходимо висновку, що в методологічній основі моніторингу відповідності НПА лежить системний підхід. Завдяки йому досягається єдність методологічної інтеграції і диференціації при домінуванні тенденції об'єднання, збирання методологічного комплексу. До системної методології наукового вивчення правового моніторингу належать методи: загальні логічні (індукція, синтез, аналогія, аналіз тощо); узагальнення (порівняльно-правовий, статистичний аналіз, моделювання тощо); збирання емпіричної інформації (анкетування, тестування тощо); системного дослідження (системноструктурний підхід, сходження від абстрактного до конкретного)<sup>3</sup>.

Таким чином, моніторинг відповідності НПА має спиратися на теоретико-методологічні засади побудови системи законодавства за його вертикальною і горизонтальною структурами. Складна орга-

<sup>1</sup> Дашковська О. Р. Системність законодавства як його конститутивна ознака. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2013. № 6–2. Том 1. С. 35. URL: <http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc6-2-1/08.pdf> (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>2</sup> Риндюк В. І. Упорядкування законодавства України: теоретико-методологічний та техніко-юридичний аспекти: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2021. С. 113. URL: [http://idpnan.org.ua/files/2021/rindyuk-v.i.-uporyadkuvannya-zakonodavstva-ukrayini-teoretiko-metodologichni-ta-tehniko-yuridichni-aspekti-\\_d\\_.pdf](http://idpnan.org.ua/files/2021/rindyuk-v.i.-uporyadkuvannya-zakonodavstva-ukrayini-teoretiko-metodologichni-ta-tehniko-yuridichni-aspekti-_d_.pdf) (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>3</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2018. С. 405. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6471/6/dysertatsiia\\_onyshchuk.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6471/6/dysertatsiia_onyshchuk.pdf) (дата звернення: 29.06.2023).

нізація національного законодавства зумовлює умовний поділ моніторингу відповідності НПА на:

- а) моніторинг у межах вертикальної структури законодавства;
- б) моніторинг у межах горизонтальної структури законодавства.

Вертикальна структура законодавства формується за елементом юридичної сили, яка визначає місце нормативно-правових актів та їх субординацію в ієрархічній будові. Критерій юридичної сили дозволяє представити систему законодавства в його широкій інтерпретації підсистемами «закони» і «підзаконні правові акти». Підсистему законів становлять Конституція України, міжнародно-правові договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і закони України (так звані «звичайні закони»). Тому об'єктом моніторингу відповідності НПА України може виступати не тільки законодавство в цілому, а й в певній частині: окремий нормативно-правовий акт (закон, постанова, указ тощо) чи його структурна одиниця (розділ, глава, параграф, стаття, положення), або комплекс нормативно-правових актів у певній сфері правового регулювання.

Сучасна ієрархія нормативно-правових актів України досі не знайшла свого законодавчого визначення, що не сприяє коректності оцінки відповідності нормативно-правових актів під час правового моніторингу. Разом із цим конституційну основу останнього становлять положення статей 8, 9, 19, 85, 91, 92, 106, 116, 117–120, 135, 144, 150 та інших Основного Закону України.

Відповідно до частини другої статті 8 Конституції України Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй<sup>1</sup>. Цей принцип ієрархії юридичних норм як складова принципу верховенства права скерований на забезпечення узгодженого характеру всієї юридичної системи, що є надто важливим для ситуації, коли правопорядок наповнюють також і норми, які не завжди узгоджуються поміж собою, тобто суперечать одна одній. Зміст принципу ієрархії юридичних норм полягає в тому, що Конституція України наділена найвищою юридичною силою, тобто вона стоїть над: а) звичайними законами; б) іншими нормативно-правовими актами – підзаконними, що їх ухвалюють чи видають Верховна Рада

<sup>1</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року. № 254к/96-ВР, прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 2-го скликання. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.06.2023).

України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністри та різні центральні органи виконавчої влади; в) актами органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій; г) над актами, що їх ухвалюють представницький орган і уряд Автономної Республіки Крим. За своєю юридичною силою Конституція України стоїть також вище і стосовно міжнародних договорів України: лише ратифіковані Верховною Радою України міжнародні договори є частиною національного законодавства України. Найвища юридична сила Конституції у цьому випадку забезпечується її особливою вимогою, за якою укладення міжнародних договорів, що суперечать Конституції, є можливим лише тоді, коли Конституцію буде відповідно змінено<sup>1</sup>.

Складність структури національного законодавства України неминуче відображає недоліки правотворчості. Залежно від причини виникнення недоліки можуть бути техніко-юридичними (виникають через недотримання логічних правил нормопроекткування) та технологічно-юридичними (виникають унаслідок недотримання правил нормотворчої процедури)<sup>2</sup>. Тому моніторинг відповідності НПА спрямований на вивчення правотворчих проблем та усунення недоліків у правовому регулюванні, мінімізацію правотворчих помилок. Завданнями моніторингу відповідності НПА виступають: отримання об'єктивної інформації про стан національного законодавства; виявлення суперечностей, колізій, інших суперечностей між нормативно-правовими актами; типізація правотворчих помилок; обґрунтування в результаті пропозицій з удосконалення законодавства.

Предметом досліджуваного виду правового моніторингу є виявлення відповідності/невідповідності (за тлумачними словниками слово «відповідність» означає узгодженість, співвідношення, цілісність, а отже «невідповідність» – неузгодженість, суперечність, несумісність) між нормативно-правовими актами (їх окремими положеннями) різної чи однакової юридичної сили, тобто визначення певного стану і характеру співвідношення між ними.

Характер відносин між нормама має принципове значення, наголошує С. Погребняк. Так, під суперечністю розуміється становище,

<sup>1</sup> Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2012. С. 60–61.

<sup>2</sup> Косович В. М. Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2015. С. 12–13.

при якому одна думка (дія) виключає іншу, тобто йдеться про певну несумісність: щось не може сполучатися, існувати одночасно з іншим. Відповідність же – це певна узгодженість, певна рівність, тожність предметів, явищ у певних відносинах. Отже, поле значень поняття невідповідності ширше поля значень поняття суперечності. Несуперечність норм водночас ще не свідчить і про їх повну, беззаперечну відповідність<sup>1</sup>. Терміносполучення «відповідність нормативно-правових актів» вживається у Законопроекті у контексті принципу системності та комплексності правотворчої діяльності, у змісті положень про юридичну силу та ієрархію нормативно-правових актів, у зв'язку з підставами для скасування нормативно-правового акту та подоланням колізій нормативно-правових актів. Однак зміст цього поняття не розкривається. Зокрема, згідно з принципом системності та комплексності правотворчість має гарантувати узгодженість правових норм між собою та відповідність нормативно-правових актів нижчої юридичної сили актам вищої юридичної сили, пріоритетність правових норм спеціального законодавства над правовими нормами загального законодавства, забезпечувати своєчасне прийняття підзаконних нормативно-правових актів на виконання норм законів України<sup>2</sup>. Водночас погодьмося з думкою І. Невзорова, що системність не може бути визнана однопорядковою комплексністю, оскільки системність передбачає спосіб упорядкування нормативного матеріалу, тоді як комплексність вказує на охоплення цим матеріалом урегульованих правом суспільних відносин; перший принцип адресується правовим нормам, тоді як другий – урегульованим ним суспільним відносинам. Об'єднання обох принципів в одному є неправильним. У зв'язку з цим необхідно розглядати окремо принцип системності правотворчої діяльності як принцип, що гарантує здійснення правотворчої діяльності із забезпечення узгодженості правових норм між собою, із забезпечення відповідності нормативно-правових актів нижчої юридичної сили актам вищої юридичної сили, а також діяльність, що спрямована на усунення прогалин та колізій у праві. Натомість принцип комплексності правотворчої діяльності означає охоплення нею всіх суспільних відносин, що мають бути відповід-

<sup>1</sup> Погребняк С. Про колізії в законодавстві. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 1(32). С. 33.

<sup>2</sup> Про правотворчу діяльність: проект Закону України реєстр. № 5707 від 25.06.2021. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 29.06.2023).

но до потреб суспільства урегульовані нормативно-правовими актами залежно від предмета та методу правового регулювання<sup>1</sup>.

Відповідність нормативно-правових актів у межах вертикальної структури законодавства є позитивною ознакою їх правового стану, що відображає відсутність ієрархічних суперечностей між правовими актами, а невідповідність – негативна ознака їх правового стану, що демонструє вертикальні юридичні колізії, дефекти субординаційних зв'язків між актами.

Таким чином, моніторинг відповідності НПА в межах вертикальної структури законодавства має ґрунтуватися на теоретичних положеннях про юридичну силу нормативно-правового акта як його властивості, що означає обов'язкову вимогу відповідності актів органів публічної влади нижчого рівня змісту актів вищих органів публічної влади. Юридична сила нормативно-правових актів дістає прояв у наступних ознаках: обов'язковій відповідності кожного акта принципам і нормам конституції держави; визнанні обов'язкового підпорядкування між різними видами актів – конституція, закон, указ, постанова, наказ, інструкція тощо (саме в такій послідовності зменшується юридична сила кожного акта і збільшується «поле обов'язкової відповідності» для інших актів); встановленні ієрархічної підлеглості актів правотворчих органів залежно від їх місця в державному механізмі; визначенні підстав та меж прийняття акта, його основного змісту (формулювання «на основі і на виконання закону», «згідно з указом, постановою уряду» тощо виражають цей правовий зв'язок); визнанні нормативно-правового акта, що ігнорує встановлені юридичні залежності, таким, що втрачає юридичну силу<sup>2</sup>.

Під час здійснення моніторингу відповідності НПА важливо спиратися не тільки на зазначені ознаки, в яких виявляє себе юридична сила актів, а й на правило їх субординації *Lex superior derogat legi inferiori* (закон вищої юридичної сили скасовує дію закону нижчої юридичної сили). Автори «Практичного курсу тлумачення правових актів» роз'яснюють це правило так. Якщо нормативно-правовий акт має вищу юридичну силу порівняно з іншим правовим актом, то вищу

<sup>1</sup> Невзоров І.Л. Щодо подальших перспектив інновації законодавчої основи нормотворчості. *Право і безпека*. 2022. № 1 (84). С. 177. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/7a825de0-029b-4926-9008-e28ec7623f51/content> (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>2</sup> Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. С. 174. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/f/283756.pdf> (дата звернення: 29.06.2023).

юридичну силу мають усі правові норми, закріплені у цьому акті, – загальні і спеціальні; правові норми, сфери дії яких частково збігаються зі сферою дії норм, що встановлені актами меншої юридичної сили; правові норми, закріплені в акті вищої юридичної сили текстуально (прямо і непрямо) і логічно, в тому числі правові норми, що виявляються за допомогою висновку від протилежного<sup>1</sup>.

У межах вертикальної структури законодавства моніторинг відповідності НПА можна класифікувати на:

1) моніторинг відповідності нормативно-правових актів Конституції України (моніторинг конституційності);

2) моніторинг відповідності нормативно-правових актів міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (моніторинг «міжнародності»);

3) моніторинг відповідності підзаконних нормативно-правових актів законам та іншим актам вищої юридичної сили (моніторинг законності).

Доктринальну основу моніторингу конституційності становлять принцип верховенства конституції та поняття конституційності правових актів. Верховенство Конституції України проявляється, зокрема, в тому, що всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, політичні партії і громадські організації, громадяни повинні діяти на підставі та відповідно до положень Основного Закону держави. Верховенство Конституції України також означає, що будь-який правовий акт, будь-яка дія (так само як і бездіяльність) органу публічної влади чи його посадової особи мають відповідати її принципам і нормам. Відповідність акта положенням Конституції України не є відтворенням її в акті, як це інколи розуміють, і не лише є додержанням або виконанням цих положень; це передусім несуперечність актів, дій чи бездіяльності органів публічної влади Основному Закону. Акт або дія зазначених суб'єктів відповідає Конституції України, якщо впливає з її приписів або принципів – правової держави або верховенства права, які можуть регулюватися в судових прецедентах, міжнародних договорах, конституційних звичаях і конституційній доктрині<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Практичний курс тлумачення правових актів: навч. посіб. для суддів і канд. на посади суддів / І.Л. Самсін та ін.; за ред. І.Л. Самсіна. Харків: Право, 2014. С. 85.

<sup>2</sup> Верховенство конституційних норм у національній системі права: монографія / Т.В. Поличко та ін. Ужгород: Пік-У, 2021. С. 93. URL: file:///C:/Users/Hp /Downloads/download%20(1).pdf (дата звернення: 29.06.2023).

Як обґрунтовує у докторській дисертації С. Різник, сутність поняття та явища «конституційність нормативних актів» може бути повноцінно розкрита лише в порядку поетапного процесу осмислення феномена конституції, мети і першопричин формування доктрини конституціоналізму, практики її впровадження у державотворчу та правозахисну діяльність активних учасників суспільних відносин різного рівня та різних суспільств. Для визначення поняття «конституційність» обов'язковим є застосування інтегрального підходу, цілісної і системної наукової методології. Інакше винайдення його узгодженого змісту виявиться неосяжної метою, обтяженою перешкодами, зумовленими поверхневистю, епізодичністю чи однобічністю дослідження<sup>1</sup>. Вчений пише, що систему забезпечення конституційності нормативних актів в Україні становлять: Конституційний Суд України, який здійснює виключну функцію остаточного конституційного контролю нормативних актів; суди загальної юрисдикції, уповноважені здійснювати проміжний конституційний контроль нормативних актів; Президент України як суб'єкт комплексного, проміжного конституційного контролю та прямого конституційного нагляду; Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, не менше як сорок п'ять народних депутатів та інші суб'єкти звернення до Конституційного Суду України, які здійснюють безпосередній конституційний нагляд; громадяни України, суб'єкти громадянського суспільства, інші організації, підприємства та установи, що здійснюють опосередкований конституційний нагляд<sup>2</sup>.

Зазначені суб'єкти системи забезпечення конституційності нормативно-правових актів становлять інституційну складову моніторингу конституційності. Однак моніторинг конституційності не тотожний функції конституційного контролю, оскільки їй не притаманний елемент спостереження за конституційністю з метою виявлення та іні-

<sup>1</sup> Різник С. В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2021. С. 107. URL: [http://idpnan.org.ua/files/2021/riznik-s.v. - konstitutsiynist-normativnih-aktiv- \\_sutnist. - metodologiya-otsinyuvannya-ta-sistema-zabezpechennya-v-ukrayini \\_d .pdf](http://idpnan.org.ua/files/2021/riznik-s.v. - konstitutsiynist-normativnih-aktiv- _sutnist. - metodologiya-otsinyuvannya-ta-sistema-zabezpechennya-v-ukrayini _d .pdf) (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>2</sup> Різник С. В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2021. С. 107. URL: [http://idpnan.org.ua/files/2021/riznik-s.v. - konstitutsiynist-normativnih-aktiv- \\_sutnist. - metodologiya-otsinyuvannya-ta-sistema-zabezpechennya-v-ukrayini \\_d .pdf](http://idpnan.org.ua/files/2021/riznik-s.v. - konstitutsiynist-normativnih-aktiv- _sutnist. - metodologiya-otsinyuvannya-ta-sistema-zabezpechennya-v-ukrayini _d .pdf) (дата звернення: 29.06.2023).

ціювання моніторингового аналізу та оцінки нормативно-правових актів на предмет їх конституційності.

Слід погодитися, що після прийняття нормативного акта та набрання ним чинності суб'єкти права на конституційне подання в разі виникнення у них сумніву в його неконституційності мають право, а у випадку переконання (впевненості) у наявності суперечності відповідного акта з Основним Законом України зобов'язані звернутися з цього приводу до Конституційного Суду України. При цьому важливим видається не лише звернення до Конституційного Суду України в разі, так би мовити, випадкового виявлення проблеми *post factum* у процесі поточного виконання інших функцій, а створення інституційних, організаційних засобів для моніторингу чинного законодавства щодо його конституційності. Активність у цій сфері видається особливо потрібною в діяльності Президента України як гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховного Суду та ін<sup>1</sup>. Так, відповідно до статті 106 Конституції України Президент України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності<sup>2</sup>.

Моніторинг відповідності законів та інших нормативно-правових актів міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (так зв. моніторинг «міжнародності»), спрямований на забезпечення узгодженого функціонування національного та міжнародного права.

Методологічне значення для моніторингу «міжнародності» нормативно-правових актів України відіграє вітчизняна доктрина взаємодії міжнародної і національної правових систем. Міжнародне право (міжнародна правова система), як її визначає О. Іванченко, становить собою правову систему, що складається з принципів і норм, якими регулюються відносини між її суб'єктами – державами, міжнародними організаціями тощо. Особливостями системи міжнарод-

<sup>1</sup> Різник С. В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2021. С. 107. URL: [http://idpnan.org.ua/files/2021/riznik-s.v. - konstitutsiynist-normativnih-aktiv- \\_sutnist. - metodologiya-otsinyuvannya-ta-sistema-zabezpechennya-v-ukrayini\\_ \\_d\\_.pdf](http://idpnan.org.ua/files/2021/riznik-s.v. - konstitutsiynist-normativnih-aktiv- _sutnist. - metodologiya-otsinyuvannya-ta-sistema-zabezpechennya-v-ukrayini_ _d_.pdf) (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>2</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року. № 254к/96-ВР, прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 2-го скликання. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.06.2023).



ного права є те, що вона не входить до будь-якої національної системи права і не включає норм національного права<sup>1</sup>. Національна правова система, зазначає М. Хаустова, виражає конкретно-історичний реально існуючий комплекс взаємозалежних субстанціональних і діяльнісних юридичних засобів, що функціонують у державі легітимно. Це система права, система законодавства, акти тлумачення і застосування норм права, правосвідомість, правові відносини, юридична практика, юридична техніка тощо<sup>2</sup>. Співвідношення норм міжнародного та національного права є складною історично сформованою, відносно стійкою системою взаємодії, взаємовпливу та взаємозалежності різнопорядкових правил суспільнозначущої поведінки суб'єктів права<sup>3</sup>.

Незважаючи на особливості міжнародної та національної правових систем та їх відмінності, спільним між ними є те, що в основі їх системної конструкції лежать норми права, відповідність між якими забезпечується законодавчо визначеним механізмом взаємодії. Конституційні компоненти такого механізму закладені в низці положень Основного Закону України. Так, відповідно до статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Конституція України, пишуть автори науково-практичного коментаря Основного Закону України, закріпила у статті 9 надзвичайно важливу норму про співвідношення норм міжнародних договорів України та норм внутрішнього законодавства. Разом із статтею 8 Конституції України стаття 9 визначає склад та ієрархію норм законодавства української держави. Крім того, зі статтею 9 Конституції України пов'язаний надзвичайно важливий процес теоретичного усвідомлення існування нової правової реальності, в якій Україна взяла на себе частку відповідальності за підтримання світового правопорядку. Розпочався перехід української держави від радянської традиції абсолют-

<sup>1</sup> Іванченко О. М. Співвідношення норм міжнародного і національного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2011. С. 7.

<sup>2</sup> Хаустова М. Г. Національна правова система за умов розбудови правової демократичної державності в Україні: монографія. Харків: Право, 2008. С. 93.

<sup>3</sup> Іванченко О. М. Співвідношення норм міжнародного і національного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2011. С. 8.

ного дуалізму до часткового, можливо, надто обережного прийняття концепції примату міжнародного права<sup>1</sup>.

Зазначена концепція знайшла відображення у частині другій статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України», згідно з якою, якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору<sup>2</sup>. Однак, як зауважив М. Козюбра, конституційні підстави для обґрунтування пріоритетності норм ратифікованих Верховною Радою України міжнародних договорів (щоправда, не абсолютної, а часткової, які стосуються передусім прав і свобод людини) перед нормами національного законодавства України слід шукати не в статтях 9, 18 чи 22 Конституції України, а в частині першій статті 8 Основного Закону України, яка закріплює принцип верховенства права. Причому цей принцип потрібно розглядати не як абстрактну категорію, яка дозволяє обґрунтовувати з посиланням на неї будь-які, навіть протиконституційні позиції, а як змістовно визначене поняття<sup>3</sup>.

Пріоритетність норм міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України, визначає їх друге після Конституції України місце в ієрархічній системі національного законодавства України. Водночас це не означає вищу юридичну силу таких міжнародних договорів щодо законів України, оскільки згода України в особі Верховної Ради України на обов'язковість міжнародних договорів надається шляхом прийняття законів.

Моніторинговий аналіз «міжнародності» нормативно-правових актів має враховувати вимоги чинності міжнародного договору, на відповідність якому перевіряється законодавство України. Тому міжнародний договір сам виступає об'єктом правового моніторингу.

Як зазначає Ю. Градова, розвиток міжнародних інтеграційних процесів вимагає ретельного аналізу й оцінки міжнародних правових

<sup>1</sup> Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2012. С. 67.

<sup>2</sup> Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#n166> (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>3</sup> Козюбра М. І. Співвідношення національних і міжнародних правових систем. *Наукові записки НаУКМА*. 2016. Том 181. С. 8. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/4d256e96-6379-4220-b65d-eb8fd6b55c39/content> (дата звернення: 29.06.2023).

актів, оскільки участь держав у світовому інтеграційному процесі характеризується імплементацією загальноєвропейських принципів і норм міжнародного права та міжнародних договорів у внутрішнє законодавство держави. Звідси моніторинг чинних міжнародних договорів має бути обов'язковим, системним, постійним. Моніторинг реалізації національних норм повинен бути пов'язаний із наглядом за реалізацією відповідних міжнародних норм<sup>1</sup>.

Питання про чинність міжнародного договору – це питання міжнародного, а не внутрішнього права. У царині внутрішнього права це питання постає лише тому, що виникає питання про застосування норм такого договору у внутрішньому правопорядку відповідно до національно-правових процедур. Визнання міжнародного договору недіючим у внутрішньому праві не може породжувати міжнародно-правову нечинність цього договору. Але питання про дію міжнародного договору у внутрішньому правопорядку, як правило, не може виникати, якщо договір є нечинним у міжнародному праві. Тому якщо міжнародний договір ще не набув чинності в міжнародному праві, то для того, щоб його норми діяли у внутрішньому правопорядку згідно із статтею 9 Конституції України, може бути недостатнім надання згоди на його обов'язковість Верховною Радою України<sup>2</sup>.

Завданням моніторингу законності виступає аналіз, оцінка та виявлення вертикальних колізій між підзаконними нормативно-правовими актами та актами вищої юридичної сили. Загальною для всіх правових актів юридичною формулою їх підзаконності є формула «на основі та на виконання закону». Формула «на основі закону» означає видання правового акту в межах компетенції уповноваженого органу, з дотриманням основних положень, встановлених законом, але без опори на прямі приписи закону; формула «на виконання закону» – наявність у генеральному акті конкретного законодавчого доручення<sup>3</sup>. Цей вид моніторингу відповідності НПА найбільш виразно,

<sup>1</sup> Градова Ю. В. Міжнародний договір як об'єкт правового моніторингу. *Південно-український правничий часопис*. 2013. № 2. С. 32–33. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pursh\\_2013\\_2\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pursh_2013_2_15) (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>2</sup> Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2012. С. 69.

<sup>3</sup> Цит. за: Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації: дис. ... канд. юрид. наук. Спец.: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2005. С. 15–16.

на наш погляд, демонструє стан національного законодавства України, оскільки передбачає аналіз та оцінку всього ланцюга нормативно-правових актів – від Конституції України до підзаконних актів – і тим самим дає змогу побачити цілісну картину якості правового регулювання суспільних відносин.

У зв'язку з цим вбачається сумнівним положення проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» про те, що підзаконний нормативно-правовий акт у сфері правотворчої діяльності приймається з питань, не врегульованих Конституцією України, цим Законом, іншими законами України, а також у випадках, встановлених Конституцією України, цим Законом, іншими законами України. Відповідно до принципу верховенства закону та системних ознак національного законодавства України первинне правове регулювання має бути сферою законодавчого, а не підзаконного впливу («указного права»).

Недотримання системності, зауважив В. Косович, стає причиною колізій між нормативно-правовими приписами різних нормативно-правових актів<sup>1</sup>. Виявлення горизонтальних колізій є завданням моніторингу відповідності НПА в межах галузевої структури законодавства України. Я. Ленгер зазначає, що в одних випадках колізія має суперечливий характер, тобто рішення, що містяться в нормі, є взаємовиключними, в інших – може виступати як відмінність. Якщо в першому випадку йдеться про полярність, то в другому – про неузгодженість приписів норм права. Специфічна риса колізій правових норм – наявність однієї фактичної обставини, що підпадає під регулювання двох або іноді і більше норм права. Інакше кажучи, колізійні відносини між правовими нормами виникають тоді, коли кожна норма з того і самого питання пропонує неоднакове рішення<sup>2</sup>.

Процес виявлення колізії С. Погребняк поділяє на два етапи: встановлення розбіжності (суперечності) принаймні між двома нормами; перевірка того, що ці норми регулюють те саме питання. І тільки при встановленні розбіжності (суперечності) між нормами, що регулю-

<sup>1</sup> Косович В. М. Принципи нормотворчості. Велика українська юридична енциклопедія: у 20-т. Харків: Право, 2016. Т. 3 Загальна теорія права / редкол.: О. В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук. України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 629–630.

<sup>2</sup> Ленгер Я. І. Правова природа колізії та її особливості в муніципальному праві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2017. № 25. С. 14. URL: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc25/6.pdf> (дата звернення: 29.06.2023).

ють те саме питання, є підстави стверджувати про існування колізії між нормами законодавства<sup>1</sup>.

Тому завданнями цього виду правового моніторингу є виявлення правових колізій: між сумісними загальними і спеціальними нормами, диспозиції яких співвідносяться як рід і вид; між загальними і спеціальними сумісними правовими нормами, диспозиції яких є різними і належать до одного роду; між принципами права та нормативно-правовими актами; між загальними нормами права, при формулюванні яких використано слова «лише», «тільки», «винятково», «не інакше як», і спеціальними нормами права; між нормами права меншої юридичної та нормами права вищої юридичної сили; між нормами права та нормативно-правовими актами, галузева належність яких не сходиться з галузевою належністю зазначених норм тощо<sup>2</sup>.

Доцільно зауважити, що для моніторингу відповідності НПА має значення теоретичне положення про те, що критерієм, за яким правові норми визначаються як загальна і спеціальна, є сфера їх дії. При цьому сфера дії спеціальної правової норми не виходить за межі сфери дії загальної правової норми. Сфера дії правових норм визначається вказівкою на вид відносин, що регулюються відповідними нормами (цивільні відносини, відносини у сфері господарювання), на правову конструкцію (поставка, іпотека), на сторін (чи одну зі сторін) відповідних відносин, на об'єкт (предмет) відносин, на територію, на яку поширюється чинність відповідних правових норм, тощо<sup>3</sup>.

Проектом Закону України «Про правотворчу діяльність» пропонується врегулювати особливості правового моніторингу нормативно-правових актів, включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (стаття 64 Законопроєкту). Зокрема, передбачається закріпити, що правовий моніторинг нормативно-правових актів, включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної правової політики, на постійній основі. За результатами правового моніторингу нормативно-правових актів,

<sup>1</sup> Погребняк С. Про колізії в законодавстві. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 1(32). С. 30.

<sup>2</sup> Онишук І. Моніторинг правових колізій і прогалін у законодавстві України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 6. С. 22. URL: [file:///C:/Users/Нр/Downloads/Nzivru\\_2018\\_6\\_5.pdf](file:///C:/Users/Нр/Downloads/Nzivru_2018_6_5.pdf) (дата звернення: 29.06.2023).

<sup>3</sup> Практичний курс тлумачення правових актів: навч. посіб. для суддів і канд. на посади суддів / І.Л. Самсін та ін.; за ред. І.Л. Самсіна. Харків: Право, 2014. С. 143–144.

включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної правової політики, у разі виявлення нормативно-правових актів, що не відповідають Конституції України та законам України, а також суперечностей (колізій) має вжити таких заходів: 1) звернутися до суб'єкта правотворчої діяльності з пропозицією про необхідність внесення змін або припинення дії нормативно-правового акта; 2) звернутися до відповідного вищого органу щодо внесення змін або припинення дії відповідного нормативно-правового акта. У разі якщо суб'єкти правотворчої діяльності, зазначені у пунктах 1, 2 цієї частини, не вжили відповідних заходів, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної правової політики, може підготувати проєкт змін до такого нормативно-правового акта. Порядок проведення правового моніторингу нормативно-правових актів, включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, визначається Кабінетом Міністрів України.

Потреба врегулювати особливості правового моніторингу нормативно-правових актів, включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, зумовлена тим, що Реєстр містить широке коло нормативно-правових актів різної юридичної сили, темпоральної дії і сфери правового регулювання: чинні, опубліковані та неопубліковані, у тому числі з обмежувальними грифами, закони України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані в Міністерстві юстиції України, нормативні акти Національного банку України, міжнародні договори України; тимчасові нормативні акти (пункт 2 Указу Президента України «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів» від 27 червня 1996 року № 468/96<sup>1</sup>).

Водночас виглядає сумнівною пропозиція Законопроєкту щодо підготовки центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної правової політики, проєкту змін до нормативно-правового акта, якщо суб'єкти правотворчої діяльності не вжили заходів з внесення змін або припинення дії нормативно-правового

<sup>1</sup> Указ Президента України «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів» від 27 червня 1996 року № 468/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/468/96#Text> (дата звернення: 29.06.2023).

## 2.6. Моніторинг результативності прийняття нормативно-правових актів

акта. Така пропозиція щонайменше несе в собі ризик зниження виконавської дисципліни в системі органів публічної влади.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків.

Теоретична розробка моніторингу відповідності НПА є концептуальною, оскільки в Україні відсутнє нормативно-правове регулювання правового моніторингу. Моніторинг відповідності НПА України можна визначити як постійну діяльність уповноважених на його здійснення суб'єктів щодо спостереження, аналізу та оцінки національного законодавства України на предмет виявлення в його системі відповідності/невідповідності між нормативно-правовими актами та нормами права. За допомогою моніторингу відповідності НПА можливо встановити актуальний стан нормативно-правового регулювання суспільних відносин та своєчасно відкоригувати його згідно з вимогами якості та ефективності правового регулювання. Кінцевою метою такого моніторингу є сприяння збалансованому функціонуванню національної правової системи України. За посередництва її конституційно визначених засад система права, система законодавства та загалом правова система інтегруються в єдиний правовий простір України. Моніторинг відповідності НПА змістовно пов'язаний з принципом системності правового регулювання, що, у свою чергу, обумовлює системність як вимогу якості нормативно-правового акта. Системний підхід, що лежить в основі зазначеного правового моніторингу, забезпечує аналіз законодавства на предмет виявлення в ньому суперечностей, неузгодженостей, колізій тощо у межах вертикальної та горизонтальної структур законодавства.

## 2.6. Моніторинг результативності прийняття нормативно-правових актів

Латинська юридична максима (старе римське прислів'я, правовий афоризм) проголошує: «Де суспільство – там і право (*ubi societas – ibi jus*)». Римські правники абсолютно чітко охарактеризували одну з ознак суспільства – право, яке є невід'ємним регулятором відносин у ньому. Тобто право не може виникнути само по собі, воно завжди формується відповідно до суспільних потреб (більшості чи панівної меншості). По суті, вихідною точкою здійснення правотворчої діяльності є об'єктивна реальність людей та їхнього оточення.

Правотворчість є ключовим елементом функціонування правової системи суспільства. Вона забезпечує визначення правових норм, регулювання відносин між суб'єктами та забезпечення правопорядку. Правотворчість також є інструментом соціальної зміни і прогресу, оскільки вона дозволяє адаптувати правову систему до змін у суспільстві і задовольнити нові потреби та виклики.

Проблемам правотворчості присвячено чимало досліджень. На думку одних правників, остання виступає як періодично оформлена процедура діяльності з формування й закріплення волі класу (народу) у правових актах щодо зміни, заміни чи скасування цих актів. На думку інших, правотворчість тлумачиться як весь комплекс інститутів, норм і видів діяльності з розробки, прийняття, оформлення нормативно-правових актів (й інших джерел права), їх введення в дію, зміни та скасування, оскільки правотворчість може бути здійснена різними способами, такими як прийняття законів національним парламентом або конституційним судом, регулювання поведінки громадян за допомогою адміністративних правил та наказів, або визначення правил поведінки організацій шляхом їх статуту та регулюючих актів<sup>1</sup>.

Існують й інші визначення правотворчості, в яких традиційно обстоюється виняткова монополія держави в особі її уповноважених органів влади на утвердження чи санкціонування норм права<sup>2</sup>.

Аналізуючи правову природу правотворчості, автори курсу лекцій «Наукові основи правотворчості та юридичної техніки» відзначають, що правотворчість – це правова форма здійснення функцій держави, яка містить у собі діяльність суб'єктів державної влади, що спрямована на створення та санкціонування правових норм, а також зміну та скасування діючих норм права. Правова форма здійснення функцій держави, в свою чергу, це визначений правом, юридично оформлений порядок здійснення органами держави та посадовими особами юридично значущих дій, спрямованих на здійснення функцій держави у сфері правоутворення<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Баран А. М. Нормотворення і правотворення: співвідношення понять та теоретичне обґрунтування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2021. С. 176. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2021/dec/26028/28.pdf> (дата звернення: 30.04.2023).

<sup>2</sup> Скрипнюк О., Федоренко В. Правотворчість Президента України та її нормопроектне забезпечення: питання теорії і практики. *Право України*. 2011. № 2. С. 170.

<sup>3</sup> Калужний А. Н., Шапенко Л. О. Наукові основи правотворчості та юридичної техніки: курс лекцій. Нац. авіац. ун-т, Юрид. ф-т. Київ: Людмила, 2019. С. 33. URL: <https://er.nau>.



## 2.6. Моніторинг результативності прийняття нормативно-правових актів

Щоб чіткіше зрозуміти, на чому має базуватись здійснення органами держави та посадовими особами юридично значущих дій у сфері правоутворення, потрібно звернутись до принципів правотворчості.

У сучасній вітчизняній юридичній літературі виділяють вісім принципів правотворчості, до яких відносять: принцип науковості, професіоналізму, законності, демократизму, гласності, оперативності, гуманізму, планування<sup>1</sup>.

Зазначені принципи взаємопов'язані, тому для розкриття нашої теми зупинимось лише на принципах науковості та планування.

Змістом принципу науковості є забезпечення у процесі підготовки нормативних актів вивчення економічних, політичних та інших факторів розвитку суспільства, його об'єктивних потреб; залучення до розроблення правових актів наукових співробітників, фахівців у відповідній галузі права чи господарювання; використання вітчизняного та зарубіжного досвіду, результатів наукових досліджень, експертних висновків<sup>2</sup>.

У свою чергу, від ефективності та глибини аналізу соціально-економічних, політичних та суспільних відносин, рівня фаховості розробників та правильності визначення пріоритетів залежить якість концепції-плану розвитку законодавства на певний період. У цьому розкривається принцип планування, оскільки правотворчість – один із основних напрямів діяльності держави, для реалізації якого потрібно вибудувати та сформулювати концепцію-план, яка має визначати основні засади та напрями вдосконалення галузевого законодавства, а також пріоритетність законодавчих актів і черговість їх прийняття<sup>3</sup>.

На розгляд Верховної Ради був внесений проект Закону України «Про правотворчу діяльність»<sup>4</sup> (реєстраційний № 5707 від 25.06.2021, прийнятий за основу, готується до другого читання), яким правотворча діяльність визначається як діяльність з планування, розробки проєкту нормативно-правового акта (його концепції) та прийняття (видання)

[edu.ua/bitstream/NAU/32598/17/03\\_%D0%9D%D0%9E%D0%9F%D0%AE%D0%A2\\_%D0%9A%D0%9B.docx](https://www.gov.ua/bitstream/NAU/32598/17/03_%D0%9D%D0%9E%D0%9F%D0%AE%D0%A2_%D0%9A%D0%9B.docx) (дата звернення: 01.05.2023).

<sup>1</sup> Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 356–358.

<sup>2</sup> Калюжний А. Н., Шапенко Л. О. курс лекцій. Нац. авіац. ун-т, Юрид. ф-т. Київ: Людмила, 2019. С. 40. URL: [https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/32598/17/03\\_%D0%9D%D0%9E%D0%9F%D0%AE%D0%A2\\_%D0%9A%D0%9B.docx](https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/32598/17/03_%D0%9D%D0%9E%D0%9F%D0%AE%D0%A2_%D0%9A%D0%9B.docx) (дата звернення: 01.05.2023).

<sup>3</sup> Там само. С. 41.

<sup>4</sup> Проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27182> (дата звернення: 30.04.2023).

нормативно-правового акта, метою якої є правове врегулювання та/або охорона суспільних відносин. Принцип наукового забезпечення у статті третій законопроекту визначено одним із принципів правотворчої діяльності.

Отже, можна констатувати, що законодавець урахував науковий доробок при нормативному визначенні правотворчої діяльності.

Аналізуючи специфіку правотворчої діяльності, С.В. Плавич влучно визначив мету правотворчості як діалектичну взаємодію цілі (створення якісного законодавства) та результату (ефективна реалізація права у суспільних відносинах)<sup>1</sup>.

Саме тому, як відзначає І.В. Лозинська, розробка методологічних засад правотворчості має бути спрямована на адаптацію науково-правових настанов теорії держави і права до нагальних проблем сучасності, підвищення ефективності правотворчості, передбачення динаміки розвитку законодавства, визначення пріоритетів відповідно до інтересів громадян та держави, потреб економіки, соціальної та політичної сфер життя суспільства. Для реалізації зазначеного необхідно здійснювати моніторинг ефективності регулятивної функції правових норм, порівнювати одержані результати з очікуваними<sup>2</sup>.

Варто зазначити, що поняття моніторингу ефективності правових норм, так як і поняття правового моніторингу, і моніторингу правозастосування не унормовані. Тому у багатьох наукових роботах використовуються ці різні поняття, які за визначенням по суті досліджують та описують одне і те саме, порівняно нове для правової науки явище та притаманні йому процеси.

Так, проблеми оцінки ефективності права досліджували С. Алексєєв, А. Венгеров, В. Глазиріна, Д. Керімов, В. Кудрявцев, А. Піголкин, І. Самощенко, В. Сирих, Ю. Тихомиров, Л. Явич та ін.

Серед вітчизняних учених про правовий моніторинг писали А. Баран, Ю. Бахтіна, Ю. Градова, І. Гуменюк, О. Зайчук, І. Занадрук, Р. Калужний, І. Лозинська, О. Муза, Н. Нижник, Н. Оніщенко, І. Онищук, С. Плавич, І. Прищєпа, О. Скрипнюк, В. Федоренко, Л. Шапенко та інші.

<sup>1</sup> Плавич С.В. Теоретико-методологічні засади правотворчості: автореф.дис... канд. юрид. наук: 12.00.01; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2009. С. 10. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_low/cgiirbis\\_64.exe? C21CO M=2&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&Z21ID=&Image\\_file\\_name=DOC/2009/09psvmzр.zip&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_low/cgiirbis_64.exe? C21CO M=2&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&Z21ID=&Image_file_name=DOC/2009/09psvmzр.zip&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1) (дата звернення: 01.05.2023).

<sup>2</sup> Лозинська І.В. Правотворчість у правовій державі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 Нац. ун-т «Львів. Політехніка». Львів, 2012. С. 7.

## 2.6. Моніторинг результативності прийняття нормативно-правових актів

Термін «моніторинг» широко використовується і має стійку позицію в науковому середовищі різних галузей знання, таких як педагогіка, соціологія, психологія, медицина, екологія, державне управління, економіка і юриспруденція. Він розглядається і як засіб проведення соціальних досліджень, і як інструмент управлінського впливу на досліджуваний об'єкт, як метод дослідження та як функція.

Узагальнюючи думки дослідників цього явища, як зазначає П. І. Занадрук, можна дійти висновку, що моніторинг – це постійне спостереження за певним процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату або первісним пропозиціям. Метою моніторингу є попередження небажаних відхилень у тих чи інших процесах. Якщо виявляються позитивні відхилення, то результати такого моніторингу теж узагальнюються і отримується позитивний досвід<sup>1</sup>.

Влучною є позиція Ю. С. Бахтіної, яка запропонувала виокремлення правового моніторингу як певної аналітичної діяльності як функції державного управління. Обґрунтовано, що правовий моніторинг як функція державного управління – один із напрямів діяльності держави, який полягає у цілеспрямованому впливі органів державного управління на нормотворчий процес та його правозастосовну практику з метою їх ефективного регулювання та прийняття на основі цього управлінських рішень шляхом постійної комплексної системи нормативно регламентованих дій суб'єктів моніторингової діяльності, спрямованих на вдосконалення законодавства та практики правозастосування<sup>2</sup>.

Професор І. І. Онищук визначає, що є предметом правового моніторингу. Серед його складових зазначається: висвітлення передумов створення нових проектів нормативно-правових актів; виявлення суперечностей, колізій і прогалин між нормами права різних нормативно-правових актів; обґрунтування зміни чи скасування застарілих норм; виявлення дублювання норм; визначення актів такими, що втратили силу, та ін<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Занадрук П. І. Правовий моніторинг як засіб аналітичної діяльності. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Серія економічна. Серія юридична. Вип. 28/2021. С. 29. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/download/383/361> (дата звернення: 02.05.2023).

<sup>2</sup> Бахтіна Ю. С. Правовий моніторинг як функція державного управління: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2019. С. 14–15 URL: <https://oduvs.edu.ua/wp-content/uploads/2016/06/Disertatsiya-Bahtinoyi-YU.S..pdf> (дата звернення: 02.05.2023).

<sup>3</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: дис... докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2018. С. 130. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6471/6/dysertatsiia\\_onyshchuk.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6471/6/dysertatsiia_onyshchuk.pdf) (дата звернення: 03.05.2023).

Ю. В. Градова вважає, що об'єктом правового моніторингу «може бути будь-який правовий акт чи його проект та практика його реалізації...», правовий моніторинг охоплює (принаймні має охоплювати) всі елементи правової дійсності, всю правову систему суспільства в їх діалектичному взаємозв'язку, взаємодії та постійному розвитку»<sup>1</sup>.

*Усе викладене вище вказує на те, що процес моніторингу нормативно-правового актів фактично починається з самого «народження» проекту нормативно-правового акту та має по суті циклічний характер: від дослідження ситуації, стану справ у сфері правового регулювання, визначення проблеми та пропозиції написання проекту нормативно-правового акта для її вирішення, до моніторингу (дослідження, відстеження) результативності вже прийнятого акту, на основі якого, у свою чергу, можливе подальше подання пропозицій (проектів) щодо внесення змін до цього діючого нормативно-правового акта або прийняття нового.*

Що стосується первинної, початкової стадії правового моніторингу, яка має лягати в основу написання проекту нормативно-правового акта, на сьогоднішній день її процес у повну міру не унормований. Проте у чинному законодавстві існують певні положення, які вказують, що таке попереднє дослідження має відбуватися, а прямо унормовано воно лише у деяких сферах.

Так, відповідно до Регламенту Верховної Ради України<sup>2</sup> (стаття 91) законопроект, проект іншого акта вноситься на реєстрацію разом з пояснювальною запискою, яка має містити обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття; інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту.

Проте Регламент не містить будь-якої форми чи обов'язкового змісту зазначених обґрунтувань, вказівок чи методик, переліку досліджень, проведення яких має передувати та лягти в основу цих обґрунтувань.

Варто зауважити, що положення пункту 5 частини другої статті 97, яким встановлено, що дані експертиз, інформаційних чи наукових

<sup>1</sup> Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу в конституційно-правовій теорії та практиці: монографія. Одеса, 2014. С. 20–21.

<sup>2</sup> Про Регламент Верховної Ради України. Верховна Рада України: офіційний веб портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print> (дата звернення: 03.05.2023).

## 2.6. Моніторинг результативності прийняття нормативно-правових актів

досліджень, виконаних щодо законопроекту за дорученням Верховної Ради, мають бути включені до справи законопроекту, стосується досліджень, які виконуються відповідно до статей 103, 145 та 146 Регламенту, та не стосуються будь-яких досліджень, виконуваних до подання законопроекту до Верховної Ради.

Відповідно до згаданих статей експертиза вже поданих законопроектів за дорученням Голови Верховної Ради України здійснюється з метою виявлення можливих негативних фінансово-економічних, соціально-політичних, правових та інших наслідків прийняття законопроекту, а також суперечностей між чинним законодавством України і проектами законів (або їх окремих положень), зокрема із загальноприйнятими принципами і нормами міжнародного права. У свою чергу, як справедливо відмічають науковці, моніторинг законопроекту (тобто попереднє дослідження) передбачає більший обсяг підготовчої роботи, ніж традиційна правова експертиза проекту<sup>1</sup>.

Дещо детальніше питання проведення попереднього дослідження прописано у Регламенті Кабінету Міністрів України (§ 34)<sup>2</sup>:

«Під час розроблення проекту акта ... розробник має вивчити стан справ у відповідній сфері, визначити проблему, яка потребує розв'язання, проаналізувати причини її виникнення, визначити цілі та обрати шляхи їх досягнення, визначити перелік заінтересованих сторін та спрогнозувати вплив реалізації акта на їх інтереси, визначити предмет правового регулювання, механізм вирішення питання (зокрема із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій), що потребує врегулювання, передбачити правила і процедури, які, зокрема, унеможлиблювали б вчинення корупційних правопорушень, а також зробити прогноз результатів реалізації акта та визначити критерії (показники), за якими оцінюватиметься ефективність його реалізації».

Разом з проектом нормативно-правового акта передбачається обов'язкове подання до нього пояснювальної записки. Додатком 4

<sup>1</sup> Нижник Н., Гуменюк І., Муза О. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4. С. 27. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe? C21COM=2&I21D BN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/varny\\_2013\\_4\\_5.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe? C21COM=2&I21D BN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/varny_2013_4_5.pdf) (дата звернення: 04.05.2023).

<sup>2</sup> Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України. Верховна Рада України: офіційний веб портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.05.2023).

до Регламенту затверджено її форму, зокрема, пункт 8 якої «Прогноз результатів» містить вимоги щодо наведення прогнозу очікуваних результатів реалізації акта, зазначення критеріїв (показників), за якими буде оцінюватися ефективність його реалізації, а також можливі ризики та шляхи їх мінімізації.

У разі коли реалізація акта матиме вплив на ринкове середовище, забезпечення захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави; розвиток регіонів, підвищення чи зниження спроможності територіальних громад; ринок праці, рівень зайнятості населення; громадське здоров'я, покращення чи погіршення стану здоров'я населення або його окремих груп; екологію та навколишнє природне середовище, обсяг природних ресурсів, рівень забруднення атмосферного повітря, води, земель, зокрема забруднення утвореними відходами, інші суспільні відносини, про це має зазначатися окремо та наводяться дані і розрахунки, які підтверджують чи обґрунтовують такий прогноз, а також зазначаються можливі шляхи мінімізації негативного впливу».

Положеннями Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>1</sup> передбачено як підготовку аналізу регуляторного впливу стосовно кожного проекту регуляторного акта, так і здійснення базового відстеження результативності регуляторного акта. При цьому Законом задекларовано встановлення єдиного підходу до обох цих процесів, що знайшло своє втілення у постанові від 11 березня 2004 року № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта»<sup>2</sup> (далі – Постанова № 308).

Так, у процесі проведення аналізу регуляторного впливу визначаються: проблема, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, причини її виникнення, основні групи (підгрупи), на які проблема справляє вплив, оцінюється її важливість (наводяться значення даних у цифровому вимірі, які характеризують її масштаб), зазначається, чому вона не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів, визначаються цілі

<sup>1</sup> Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Верховна Рада України: офіційний веб портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 05.05.2023).

<sup>2</sup> Методика відстеження результативності регуляторного акта. Верховна Рада України: офіційний веб портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF#n43> (дата звернення: 05.05.2023).

## 2.6. Моніторинг результативності прийняття нормативно-правових актів

державного регулювання. Далі визначаються всі прийнятні альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання, обираються з них для проведення оцінки не менше двох та стисло описуються, визначаються витрати, які будуть виникати внаслідок дії регуляторного акта, здійснюється вибір оптимального альтернативного способу, наводяться аргументи щодо переваги обраного способу. Описується механізм, який пропонується застосувати для розв'язання проблеми, і відповідні заходи; обґрунтовуються можливості досягнення визначених цілей у разі прийняття регуляторного акта, визначаються очікувані результати, наводяться значення прогнозних показників результативності дії регуляторного акта, визначаються заходи, з допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності акта.

У контексті зазначеного також варто згадати наказ Антимонопольного комітету України від 14.11.2017 № 117<sup>1</sup>, яким затверджено Методичні рекомендації щодо оцінки впливу нормативно-правових актів та проєктів актів на конкуренцію.

Ці методичні рекомендації призначені для використання в тому числі органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування під час розробки нормативно-правових актів, які б забезпечували досягнення цілей державної політики, не створюючи при цьому суттєвих обмежень економічної конкуренції, або, принаймні, зменшуючи негативний вплив на конкуренцію.

Хоча цей документ не є обов'язковим для виконання, фактично ним затверджена методика проведення попереднього дослідження проєктів нормативно-правових актів щодо створення суб'єктів господарювання, встановлення і зміни правил їх поведінки на ринку, або таких, що можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на відповідних ринках. Оцінку впливу проєктів та вже діючих нормативно-правових актів на конкуренцію пропонується здійснювати відповідно до Контрольного переліку питань, наведеного в рекомендаціях, а також наведено приклади оцінки.

Щодо стадії правового моніторингу після прийняття нормативно-правового акта, то на сьогодні, так само як і у випадку з первинним моніторингом, унормованими є лише деякі процеси, що стосуються окремих галузей та сфер права.

---

<sup>1</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій щодо оцінки впливу нормативно-правових актів та проєктів актів на конкуренцію. Верховна Рада України: офіційний веб портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0117226-17#Text> (дата звернення: 06.05.2023).

Так, згадуваним Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачено відстеження результативності регуляторного акта – заходи, спрямовані на оцінку стану впровадження регуляторного акта та досягнення цим актом цілей, задекларованих при його прийнятті.

Дія Закону розповсюджується лише на господарські відносини між самими суб'єктами господарювання та іншими учасниками, і адміністративні відносини між регуляторними органами/іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Методика, затверджена Постановою № 308, встановлює вимоги до здійснення відстеження результативності прийнятого регуляторного акта. Так, у процесі відстеження встановлюється кількісне та якісне значення для кожного показника результативності, визначеного під час проведення аналізу впливу регуляторного акта, відстеження здійснюється на основі показників і даних, визначених під час проведення згадуваного аналізу впливу.

Таким чином, попередній аналіз проєкту акта та подальше відстеження вже прийнятого акта нерозривно пов'язані.

У разі, коли для встановлення кількісних та якісних значень показників результативності регуляторного акта необхідна інформація, якої не містять статистичні дані та дані наукових досліджень, проводиться опитування сукупності респондентів в усній чи письмовій формі (далі – опитування).

Для встановлення кількісних та якісних значень показників результативності можуть використовуватися статистичні дані за відповідний період, що передує даті початку виконання заходів з відстеження; проведення опитування під час відстеження включає визначення сукупності осіб, які повинні виконувати вимоги регуляторного акта (цільова група), складення анкети, збирання інформації, створення бази даних опитування, їх обробку та аналіз.

Після виконання відповідних заходів готується окремий звіт, який оприлюднюється в установленому порядку. У звіті про результати відстеження зазначаються, в тому числі, цілі прийняття акта, методи одержання результатів відстеження, дані та припущення, на основі яких відстежувалася результативність, а також способи одержання даних, кількісні та якісні значення показників результативності акта, оцінка результатів реалізації регуляторного акта та ступеня досягнення визначених цілей.



## 2.6. Моніторинг результативності прийняття нормативно-правових актів

Наступним прикладом моніторингу результативності та прикладом його унормування необхідно навести запроваджений з 2018 року наказом Міністерства юстиції України від 23.01.2018 № 199/5 моніторинг впровадження та аналіз ефективності прийнятих нормативно-правових актів у сферах:

- правового регулювання банкрутства;
- виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб);
- судово-експертної діяльності;
- судоустрою та судочинства;
- кримінальної юстиції;
- адвокатури та адвокатської діяльності;
- надання безоплатної правничої допомоги.

Перший моніторинговий звіт відбувся у липні 2019 року, станом на сьогоднішній день загалом проведено 6 моніторингових звітів, у тому числі один оперативний моніторинг правосуддя в умовах війни (4 з них доступні на офіційному сайті Міністерства юстиції України<sup>1, 2, 3, 4</sup>).

У подальшому порядок проведення моніторингу удосконалювався (накази Міністерства юстиції від 23.05.2019 № 1565/5 та від 24.02.2020 № 666/5<sup>5</sup>), але як започатковано, так тепер і визначено, що згаданим моніторингом є систематичний збір, обробка, узагальнення, аналіз та оцінка інформації щодо ефективності прийнятих законів та інших нормативно-правових актів, що є об'єктом моніторингу, підготовка і подання у разі необхідності пропозицій щодо їх вдоско-

<sup>1</sup> Моніторинговий звіт за 2020 рік. 2021. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119145116-22.pdf> (дата звернення: 07.05.2023).

<sup>2</sup> Міністерство юстиції України. Директорат правосуддя та кримінальної юстиції. Моніторинговий звіт за 2021 рік / відпов. ред. к.ю.н. О.М. Олійник. 676 с. 2022. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2022/01/26/20220126163347-81.pdf> (дата звернення: 07.05.2023).

<sup>3</sup> Міністерство юстиції України. Директорат правосуддя та кримінальної юстиції. «Оперативний моніторинг: правосуддя в умовах війни» / відпов. ред. к.ю.н. О.М. Олійник. 188 с. 2022. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2022/07/15/20220715134043-37.pdf> (дата звернення: 07.05.2023).

<sup>4</sup> Міністерство юстиції України. Директорат правосуддя та кримінальної юстиції. Моніторинговий звіт 2022 / відпов. ред. к.ю.н. О.М. Олійник. 646 с. 2023. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2023/01/19/20230119122151-21.pdf> (дата звернення: 07.05.2023).

<sup>5</sup> Порядок моніторингу впровадження та аналізу ефективності прийнятих нормативно-правових актів у сферах правового регулювання банкрутства, виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), судово-експертної діяльності, судоустрою та судочинства, кримінальної юстиції, адвокатури та адвокатської діяльності, безоплатної правової допомоги. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119145117-81.pdf> (дата звернення: 07.05.2023).

налення; моніторинг спрямований на виявлення колізійних, декларативних, застарілих норм, усунення внутрішніх суперечностей законів та інших нормативно-правових актів тощо, визначення доцільності правового регулювання та усунення прогалин у відповідній сфері регулювання; основною метою моніторингу є контроль системності нормативно-правових актів та своєчасна розробка пропозицій та/або концепцій законів та інших нормативно-правових актів у тій сфері, яка потребує нормативного регулювання.

Таким чином, фактично зазначений моніторинг містить у собі «два в одному» елементи як початкової стадії попереднього дослідження, так і стадії правового моніторингу нормативно-правового акта після його прийняття.

Етапи та методика проведення моніторингу є наступними.

Структурний підрозділ Міністерства юстиції України, на який покладено завдання проведення моніторингу (тепер – Директорат правосуддя та кримінальної юстиції) з метою збору інформації щодо актуальності, ефективності, виконання та застосування законів та інших нормативно-правових актів у зазначених сферах правового регулювання, наявних проблем і пропозицій щодо їх вирішення, звертається до органів державної влади, органів суддівського самоврядування, органів адвокатського самоврядування, керівників структурних підрозділів центрального апарату Міністерства юстиції України, органів системи юстиції, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства юстиції України, міжнародних організацій-донорів та спостерігачів, громадських, наукових, правозахисних та інших організацій з пропозицією надати вказану інформацію.

Структурні підрозділи Міністерства юстиції України, установи, які належать до сфери управління Мін'юсту, узагальнюють практику застосування законів та інших нормативно-правових актів у відповідних сферах правового регулювання, розробляють пропозиції щодо їх удосконалення та один раз на рік (до 1 березня) надають Директорату інформацію щодо виявлених недоліків нормативно-правових актів та ґрунтовний аналіз, за встановленими формами з урахуванням статистичних даних щодо правозастосовної практики в порівнянні з попереднім звітним періодом.

Отримана інформація обробляється, узагальнюється, систематизується відповідно до сфер правового регулювання, оцінюється та аналізується з урахуванням:

## 2.6. Моніторинг результативності прийняття нормативно-правових актів

- практики застосування нормативно-правових актів у сферах правового регулювання (узагальненої судової практики Верховного Суду; висновків, викладених у рішеннях Конституційного Суду України; інформації про застосування нормативно-правових актів громадськими, науковими, правозахисними організаціями, органами суддівського врядування, органами адвокатського самоврядування, науково-дослідними установами судових експертиз тощо; оглядів застосування нормативно-правових актів, підготовлених органами державної влади);
- науково-дослідних матеріалів (рекомендацій, викладених у висновках, звітах, дослідженнях міжнародних організацій та їх експертів; результатів досліджень з питань законотворення Інституту законодавства Верховної Ради України; матеріалів науково-практичних конференцій, семінарів, нарад з питань застосування нормативно-правових актів у сферах правового регулювання; висновків (рекомендацій) громадського моніторингу застосування нормативно-правових актів, проведеного, зокрема, громадськими радами при центральних органах виконавчої влади; результатів соціологічних досліджень з питань правозастосування);
- стану нормативного врегулювання (наявності підзаконних нормативно-правових актів, необхідність прийняття (видання) яких передбачено законодавчими актами; повноти правового регулювання суспільних відносин, запобігання використанню декларативних і застарілих норм; наявності у нормативно-правових актах норм, що дозволяють розширене тлумачення нормативно-правового акта органами державної влади, з метою запобігання необмеженій дискреції у застосуванні; наявності колізій норм права; наявності помилок юридико-технічного характеру; результатів аналізу і узагальнення звернень громадян та юридичних осіб до державних органів щодо практики застосування нормативно-правових актів у сферах правового регулювання);
- статистичних даних (статистики органів державної влади; кількості звернень громадян, пов'язаних із застосуванням нормативно-правового акта тощо).

На підставі проведеного ґрунтовного аналізу та оцінки інформації у термін до 1 вересня визначаються найбільш важливі та актуальні

проблеми при застосуванні законів та інших нормативно-правових актів у відповідних сферах правового регулювання (банкрутства, виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), судово-експертної діяльності, судоустрою та судочинства, кримінальної юстиції, адвокатури та адвокатської діяльності, безоплатної правової допомоги).

З цією метою проводяться консультації із заінтересованими сторонами, у тому числі шляхом проведення фахових комунікацій у форматі круглих столів, робочих зустрічей, панельних дискусій конференцій тощо; проводяться опитування, анкетування та/або звернення до заінтересованих сторін з пропозиціями надати оцінку визначених проблем.

Одночасно з цим вивчаються варіанти вирішення проблем шляхом опрацювання, зокрема судової практики та статистики, наукової літератури, міжнародного досвіду, практики Європейського суду з прав людини, здійснюється підготовка прогнозу впливу реалізації можливих змін на ключові інтереси заінтересованих осіб.

На підставі поданої інформації та здійсненого аналізу у термін до 1 грудня готуються пропозиції та/або концепції законів та інших нормативно-правових актів у відповідних сферах правового регулювання, у подальшому відбувається презентація моніторингового звіту та оприлюднення його на офіційному сайті Міністерства юстиції України.

Таким чином, пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства логічно впливають з моніторингу результативності нормативно-правових актів у зазначених сферах.

Яскравим прикладом є проведений у 2020 році аналіз ефективності нормативно-правового регулювання у сфері судово-експертної діяльності<sup>1</sup>.

З метою збору інформації щодо актуальності, ефективності законодавства у сфері судово-експертної діяльності, наявних проблем у врегулюванні окремих питань, пропозицій щодо їх вирішення Міністерство юстиції зверталось, зокрема, до державних органів, міжнародних організацій та експертів, громадських, наукових, правозахисних та інших організацій, установ, підприємств. Всього у рамках моніторингу було надіслано 57 листів, на які отримано 44 відповіді на 428 аркушах.

<sup>1</sup> Моніторинговий звіт за 2020 рік. 2021. URL: <https://minjust.gov.ua/files/genera/2021/01/19/20210119145116-22.pdf> (дата звернення: 07.05.2023).

## 2.6. Моніторинг результативності прийняття нормативно-правових актів

Київський науково-дослідний інститут судових експертиз провів у 2020 році міжнародне опитування серед 9 закордонних експертних установ, які є членами Європейської мережі судово-експертних установ ENFSI, для підготовки відповіді (позиції) для Міністерства юстиції в рамках моніторингу. На запит Міністерства юстиції КНІСЕ надав копії листів від закордонних експертних установ, які є членами ENFSI. Опитування стосувалось системи експертного забезпечення, нормативно-правового регулювання діяльності установ та самоврядування. Отже, був проаналізований досвід Греції, Північної Ірландії, Австрії, Латвії, Польщі, Франції, Шотландії, Іспанії, Німеччини.

За результатами опрацювання отриманої інформації та пропозицій були виділені найбільш актуальні та проблемні блоки питань у сфері судово-експертної діяльності, в тому числі: термінологічна визначеність (експерт/судовий експерт: термінологічне та сутнісне розмежування цих понять); фінансове забезпечення судово-експертної діяльності; вирівнювання повноважень приватних і державних судових експертів та збільшення рівня конкуренції між ними; доступ до професії судового експерта; підвищення кваліфікації, відповідальність, запровадження механізму страхування відповідальності судового експерта та створення умов для самоврядування судових експертів.

З метою визначення шляхів вирішення проблем було проведено 6 фахових комунікацій онлайн (орієнтовно в кожному заході брало участь до 300 осіб) на зазначені теми та, крім того, щодо збільшення кількості видів та підвидів судових експертиз, за якими мають право проводити експертизи фахівці, які не є працівниками державних спеціалізованих установ та щодо відкриття текстів методик проведення судових експертиз для загального доступу.

Також були розроблені в електронній формі та розіслані заінтересованим особам анкети-опитувальники щодо варіантів вирішення виокремлених проблем правового регулювання. Під час анкетування отримано 1718 відповідей, 325 з них – це відповіді від суддів.

Практичною реалізацією пропозицій за результатами моніторингу стало розроблення відповідно до Плану роботи Міністерства юстиції України на 2021 рік<sup>1</sup> та внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України щодо вдосконалення системи експертного забезпечення правосуддя. У подальшому проект Закону України «Про

<sup>1</sup> План роботи Міністерства юстиції України на 2021 рік. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2021/12/20/20211220103911-12.pdf> (дата звернення: 07.05.2023).

судово-експертну діяльність»<sup>1</sup> (реєстраційний № 6284 від 05.11.2021) був включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік<sup>2</sup> (на сьогодні відбувається його опрацювання у профільному Комітеті).

Очікуваними правовими наслідками прийняття законопроекту буде удосконалення державного регулювання судово-експертної діяльності; забезпечення системного підходу до організації діяльності усіх суб'єктів цієї сфери; визначення правового статусу та меж повноважень суб'єктів судово-експертної діяльності; встановлення для всіх експертів однакових умов доступу до професії та підвищення кваліфікації; врегулювання питання самоврядування судових експертів; встановлення строків проведення експертизи; розширення переліку видів судових експертиз, які зможуть виконувати «приватні» експерти.

Також вдосконалення судово-експертної діяльності матиме позитивний вплив на судову систему, оскільки є її невід'ємною складовою. Зокрема, очікується пришвидшення розгляду судових справ за рахунок скорочення строків проведення судових експертиз<sup>3</sup>.

Як інший приклад реалізації висновків та пропозицій за результатами моніторингу можна навести проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо цифровізації судочинства та удосконалення наказного провадження у цивільному судочинстві» (реєстраційний № 9090 від 10.03.2023), внесений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік<sup>4</sup> (пункт 331).

В умовах воєнного часу значно зросла необхідність забезпечення безпеки суддів, працівників судів та учасників судового провадження, належного рівня доступу до судочинства в умовах війни, а також оперативного судового розгляду окремих питань, захисту прав та інтересів учасників провадження та зменшення суддівського навантаження.

<sup>1</sup> Проект Закону про судово-експертну діяльність. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/28242> (дата звернення: 07.05.2023).

<sup>2</sup> План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2036-20#n15> (дата звернення: 07.05.2023).

<sup>3</sup> Детальніше про підготовку Закону України «Про судово-експертну діяльність» читайте в статтях автора за посиланнями: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/zakonoproekt-pro-sudovo-ekspertnu-diyalnist-realnist>; <https://minjust.gov.ua/news/ministry/zakonoproekt-pro-sudovo-ekspertnu-diyalnist-paralelna-realnist-mifi-ta-kontrargumenti>; <https://minjust.gov.ua/news/ministry/zakonoproekt-pro-sudovo-ekspertnu-diyalnist-maybutne-vajlivist-zakonoproektu> (дата звернення: 07.05.2023).

<sup>4</sup> План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1642667> (дата звернення: 07.05.2023).

## 2.6. Моніторинг результативності прийняття нормативно-правових актів

У рамках проведеного оперативного моніторингу впровадження та аналізу ефективності прийнятих нормативно-правових актів у сферах правового регулювання<sup>1</sup>, зокрема судоустрою та судочинства, було досліджено питання можливості використання дистанційного судового розгляду поза межами приміщення суду з використанням суддею власних технічних засобів, можливості участі у такому засіданні секретаря судового засідання та інших учасників судового провадження; було досліджено також питання недосконалості цивільного процесуального законодавства в частині регламентації процедури наказного провадження, за результатами якого рекомендовано розглянути можливість внесення змін до цивільного процесуального законодавства шляхом розширення вимог, за якими може бути виданий судовий наказ.

Відповідно, виходячи з висновків та пропозицій моніторингово-го звіту до Плану роботи Міністерства юстиції України на 2023 рік<sup>2</sup>, було внесено завдання (пункт 73) розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів щодо цифровізації судочинства, що і було реалізовано.

Проектом Закону пропонується внести зміни до Господарського процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, ЦПК України, КУзПБ, законів України «Про доступ до судових рішень», «Про судовий збір», «Про Вищу раду правосуддя», які передбачатимуть:

- можливість проводити судові засідання в режимі відеоконференції та участь судді, секретаря судового засідання, свідка, перекладача, спеціалістів, експерта, в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів (у тому числі приведення останніх до присяги) в порядку, визначеному процесуальним законом, в умовах воєнного чи надзвичайного стану в разі виникнення обставин, які зумовлюють загрозу життю, здоров'ю та безпеці судді;
- уточнення відповідних функцій та завдань Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи щодо можливості

<sup>1</sup> Міністерство юстиції України. Директорат правосуддя та кримінальної юстиції. «Оперативний моніторинг: правосуддя в умовах війни» / відпов. ред.к.ю.н. О.М. Олійник. 2022. 188 с. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2022/07/15/20220715134043-37.pdf> (дата звернення: 07.05.2023).

<sup>2</sup> План роботи Міністерства юстиції України на 2023 рік. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2023/05/16/20230516163104-25.pdf> (дата звернення: 07.05.2023).

проводити та фіксувати за допомогою звуко- та відеозаписувальних технічних засобів судові засідання в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду;

- ведення протоколу судового засідання в електронній формі в разі об'єктивної неможливості здійснення фіксування судового засідання технічними засобами у залі судового засідання – фіксування судового засідання секретарем письмово у протоколі судового засідання, а суддею – за допомогою власних технічних засобів;
- складання і підписання судових рішень, ухвалених у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду лише в електронній формі з використанням електронного підпису без складання їх у паперовій формі;
- закріплення можливості проведення зборів кредиторів (комітету кредиторів) у режимі відеоконференції;
- запровадження можливості видачі судового наказу, якщо заявлено вимогу про стягнення заборгованості за договором (іншим, ніж про надання житлово-комунальних послуг, електронних комунікаційних послуг, послуг телебачення та радіомовлення), укладеним у письмовій (в тому числі електронній) формі, якщо сума вимоги не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- урегулювання питання функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи та узгодження положень КУзПБ та законів України «Про доступ до судових рішень», «Про судовий збір», «Про Вищу раду правосуддя» із нормами Закону України «Про електронні комунікації»<sup>1</sup>. Зазначені приклади доводять, що моніторинг є невід'ємним елементом правотворчості та відображає її принципи планування та науковості.

Щодо останнього прикладу, то також необхідно констатувати, що швидкий прогрес цифрових технологій приводить до їх проникнення в усі сфери суспільства та держави, діджиталізація стає ефективним засобом реалізації громадянських прав і передбачає можливість використання ІТ-інструментів у будь-яких процедурах.

<sup>1</sup> Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо цифровізації судочинства та удосконалення наказного провадження у цивільному судочинстві». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1687599> (дата звернення: 07.05.2023).



## 2.6. Моніторинг результативності прийняття нормативно-правових актів

У світлі цього, повертаючись до Порядку моніторингу впровадження та аналізу ефективності прийнятих нормативно-правових актів у сферах правового регулювання банкрутства, виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), судово-експертної діяльності, судоустрою та судочинства, кримінальної юстиції, адвокатури та адвокатської діяльності, безоплатної правової допомоги, варто відзначити, що Міністерством юстиції 1 травня 2022 року було запущено діджитал-платформу «Онлайн-моніторинг»<sup>1</sup> – цифрову платформу для моніторингу нормативно-правових актів.

Завданням зазначеної платформи зокрема є отримання репрезентативних даних, які будуть використані в процесі роботи над моніторинговим звітом та проєктами нормативно-правових актів, забезпечення публічності під час роботи над ним, створення на базі Міністерства юстиції майданчика для постійних фахових обговорень проблем правового регулювання<sup>2</sup>. Такий підхід Міністерства юстиції України є реалізацією згаданих вище принципів демократизму та гласності у правотворчості. Правильність обраного шляху підтверджують і науковці, зокрема, Л. О. Шапенко констатує, що цифрові технології можуть бути використані для отримання суспільної думки щодо засобів правового регулювання, розробки проєктів нормативно-правових актів, тлумачення законодавства та отримання доступу до нього<sup>3</sup>.

Підсумовуючи тему моніторингу результативності прийняття нормативно-правових актів, необхідно зазначити, що у поданому до Верховної Ради України законопроекті «Про правотворчу діяльність» також закладені підвалини законодавчого унормування цього питання.

Так, стаття 24 законопроекту містить положення щодо обов'язкового викладення у пояснювальній записці до проєкту нормативно-правового акта, зокрема, способів проведення правового моніторингу результатів обраної та викладеної у проєкті нормативно-правового акта альтернативи вирішення проблеми. Статті 61–65 законопроекту визначають саме поняття та можливі способи здій-

<sup>1</sup> Онлайн-платформа збору та аналізу інформації. URL: <https://www.platformonline.com.ua/> (дата звернення: 07.05.2023).

<sup>2</sup> Моніторинг законодавства – в один клік: презентуємо діджитал-платформу «онлайн-моніторинг». URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/monitoring-zakonodavstva-v-odin-klik-prezentuemo-didjital-platformu-onlayn-monitoring> (дата звернення: 07.05.2023).

<sup>3</sup> Шапенко Л. О. Зміст та природа правотворчості органів публічного управління. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. С. 220. URL: [http://www.lsej.org.ua/1\\_2022/55.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2022/55.pdf) (дата звернення: 11.05.2023).

снення правового моніторингу, використання його результатів, та особливості моніторингу деяких нормативно-правових актів.

Передбачається зафіксувати, що правовий моніторинг – це систематична, комплексна діяльність суб'єктів правотворчої діяльності, спрямована на спостереження, аналіз та оцінку законодавства під час його реалізації з метою його вдосконалення та прогнозування розвитку. Проведення моніторингу пропонується здійснювати шляхом:

1) аналітичного узагальнення даних про практику застосування нормативно-правових актів; нормозастосовної і судової практики про дію нормативно-правових актів;

2) проведення опитувань громадської думки з приводу змісту і дії нормативно-правових актів;

3) аналітичного узагальнення звернень громадян та їх об'єднань до державних органів, органів місцевого самоврядування з питань, що пов'язані з дією та реалізацією нормативно-правових актів;

4) обміну між державними органами, органами місцевого самоврядування інформацією щодо застосування нормативно-правових актів;

5) аналізу судових рішень у справах про оскарження нормативно-правових актів;

б) використання інших способів.

Очевидно, що зазначені способи та методи принципово фактично не відрізняються від тих, які використовуються і при відстеженні результативності регуляторних актів і при проведенні моніторингу впровадження та ефективності прийнятих нормативно-правових актів у сферах правового регулювання банкрутства, виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), судово-експертної діяльності, судоустрою та судочинства, кримінальної юстиції, адвокатури та адвокатської діяльності, безоплатної правової допомоги.

Незважаючи на те, що існують думки стосовно необхідності суттєвого доопрацювання зазначеного законопроекту, не викликає сумніву той факт, що його прийняття сприятиме вдосконаленню як нормотворчого процесу, так і правозастосовної практики.

Як зазначає Ю. С. Бахтіна, моніторинг результативності прийняття правових актів (правовий моніторинг) є одним із важливих правових інститутів та ключовим інструментом вдосконалення законодавства, сполучною ланкою між законотворчістю і правозастосуванням. За його допомогою відбувається спостереження за проходженням нормативно-правовим актом всіх стадій правозастосовного процесу,

## 2.7. Моніторинг нормативно-правових актів та правозастосовної практики...

оцінка його зі сторони держави та суспільства. Простежується реальне життя нормативно-правового акту, а його застосування зіставляється з цілями прийняття<sup>1</sup>.

Саме тому назріло питання нормативного закріплення правового моніторингу на законодавчому рівні та обов'язковості його впровадження в управлінську діяльність.

## 2.7. Моніторинг нормативно-правових актів та правозастосовної практики судом<sup>2</sup>

*«Закон залишається правовим незалежно від його справедливості, але втрачає своє правове значення в тому випадку, коли ступінь його несправедливості виявляється надмірним і нестерпним»*

Г. Радбурх

Розпочинаючи аналіз значення, ролі та функцій судового моніторингу як дієвого способу виявлення в процесі правозастосування різного роду законодавчих недоліків, колізій, проблем із ефективністю тощо, насамперед варто наголосити на вимогах, які сьогодні чітко сформульовані перед Україною Європейським Союзом. Так, якщо проаналізувати, поставлені перед нами в червні 2022 року умови отримання повноправного членства в ЄС, то основні з них стосуються реформи Конституційного Суду України та продовження судової реформи в Україні. В липні цього року Європейський Союз представить доповідь, у якій буде визнано виконання Україною окремих умов для початку переговорів про членство в ЄС. Один із цих пунктів стосується продовження судової реформи в Україні.

З цього приводу варто наголосити, що державами – учасницями Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) на Копен-

<sup>1</sup> Бахтіна Ю. С. Правовий моніторинг як функція державного управління: дис. ... к. ю. н. Одеса, 2019. С. 203. URL: <https://oduvs.edu.ua/wp-content/uploads/2016/06/Disertatsiya-Vahtinoyi-YU.S..pdf> (дата звернення: 12.05.2023).

<sup>2</sup> Ця праця є продовженням авторських роздумів на тему судового моніторингу законодавчих актів, відображених у збірнику наукових статей *Актуальні проблеми співвідношення та взаємовпливу сучасної цивілістичної доктрини, законодавства та практики правозастосування в Україні*: збірник статей до 60-річного ювілею доктора юридичних наук, професора Віталія Леонідовича Яроцького / упорядники: В. В. Надьон, Т. О. Музика, Ю. М. Філонова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 97–108.

гагенській нараді Конференції з людського виміру НБСЕ (1990 р.) досягнуто домовленості про застосування такого заходу зміцнення довіри, як присутність на судових процесах у своїх державах спостерігачів від інших держав – учасниць ОБСЕ та неурядових організацій. Такий моніторинговий підхід дозволив звести до мінімуму можливі корупційні ризики в сфері судоустрою. Як з цього приводу наголосив директор Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЕ, з того часу, як це зобов'язання почало виконуватися на практиці, місії ОБСЕ на місцях та Бюро ОБСЕ з демократичних інститутів і прав людини отримали значний досвід спостереження за судовими процесами. Як свідчить практика, спостереження за судовими процесами – це ефективний інструмент сприяння проведенню судової реформи та підтримки національних та міжнародних гарантій права на справедливий суд. Незалежний моніторинг судових процесів може виявити як слабкі, так і сильні сторони системи правосуддя, а також дати можливість виробити рекомендації щодо вдосконалення практики правозастосування<sup>1</sup>.

Зважаючи на це, судовий моніторинг доцільно розглядати у широкому (моніторинг правової системи загалом) та у вузькому (спостереження за судовими процесами) значеннях. Відповідно до цього значний інтерес, зважаючи на євроінтеграційний вектор руху нашої країни, викликають питання судового моніторингу законодавчих положень за результатами узагальнення судової практики та аналізу судової статистики (моніторинг законодавчих положень), а також моніторинг судових процесів на предмет їх відповідності процесуальному законодавству та стандартам ЄС. Відповідно в межах цієї публікації розглянемо особливості судового моніторингу як законодавчих положень, так і конкретних судових процесів, який у країнах-членах ЄС набув широкого визнання як потужний інструмент підтримки процесу реформування судової системи. Незалежний моніторинг судових процесів спрямований на виявлення плюсів та мінусів системи правосуддя та відповідного впровадження чи викорінення останніх.

Моніторинг конкретних судових процесів містить у собі вивчення та аналіз дій його учасників (суддів, прокурорів, адвокатів, законних представників тощо), що дозволяє акумулювати об'єктивні дані про відправлення правосуддя в конкретних справах. Незалежними спосте-

<sup>1</sup> Моніторинг судових процесів: посібник для практиків. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/0/233511.pdf> (дата звернення: 17.06.2023).

## 2.7. Моніторинг нормативно-правових актів та правозастосовної практики...

рігачами в конкретних справах є представники інших держав – учасниць ОБСЄ та неурядових організацій, які вправі ознайомлюватися з документами конкретного суду (зокрема, правилами внутрішнього розпорядку, положеннями про доступ до публічної інформації, правилами використання автоматизованої системи документообігу тощо) з метою з'ясування специфіки розподілу справ, завантаженості суддів та апарату суду, доступу до інформації про роботу суду. Такий підхід дозволяє виявити проблеми у системі правосуддя та з'ясувати підстави їх виникнення.

Разом із тим аналізований різновид судового моніторингу базується на відповідних принципах, які забороняють втручання в процес відправлення правосуддя<sup>1</sup>, вимагають точності звітів про судовий розгляд (принцип об'єктивності), погодження між державами – учасницями ОБСЄ конкретних механізмів спостереження за судовими процесами у своїх країнах (принцип згоди) тощо. Щодо дотримання останнього принципу важливу роль відіграє правильна оцінка реальної ситуації в державі – учасниці ОБСЄ в аспекті функціонування її системи правосуддя, рівня дотримання гарантій справедливого судового розгляду, політичної волі щодо проведення реформ, оновлення законодавства.

Прикладом останнього може слугувати вітчизняний досвід оновлення Цивільного процесуального та Господарського процесуального кодексів України, а також зміни підходів до використання професійної правничої допомоги. Нові процесуальні кодекси, з одного боку, сприяли трансформації від інквізиторної до гібридної системи правосуддя з активним застосуванням принципу змагальності сторін, з іншого боку, змінили процедуру дії всіх процесуальних інститутів (особливо інституту адвокатури), які переорієнтовано в напрямі процесуальної змагальності. Так, учасники судового розгляду при інквізиторній (слідчій) формі судового процесу, звернувшись до суду після оновлення процесуального законодавства з активним застосуванням принципу змагальності, важко сприймали пасивність суду в питаннях збирання доказів, допиту свідків тощо, не розуміючи як їм робити це самостійно. Як наслідок отримали невдоволення судовою системою з боку окремих процесуальних інституцій.

Схожий процес оновлення процесуального законодавства пройшли такі країни, як Боснія і Герцеговина та Косово. Враховуючи

<sup>1</sup> Навіть у випадках, коли таке втручання може привести до ефективнішого захисту порушеного права чи інтересу, це категорично забороняється.

те, що в цих країнах впровадження нових кодексів відбулося дуже швидко, в юристів було обмаль часу для того, щоб пристосуватися до настільки різких змін у законодавстві. Тому програми моніторингу виявили великий інтерес до того, яким чином це відбувалося. Проведення достовірного аналізу процесу впровадження нової нормативно-правової бази на території всієї країни можливе лише в тому випадку, якщо програма зможе проводити моніторинг протягом тривалого часу, охопивши спостереженнями безліч судів і максимально можливо кількість судових засідань<sup>1</sup>.

Отже, у тому числі й з метою продовження судової реформи в Україні Верховною Радою України в проєкті Закону України «Про правотворчу діяльність»<sup>2</sup> закріплено цікаві для триваючих, незважаючи на воєнний стан, процесів оновлення діючого законодавства України положення. Зокрема, у ст. 65 цього законопроекту виокремлено механізм правового моніторингу за результатами узагальнення судової практики та аналізу судової статистики. У правовій доктрині з цього приводу неодноразово висловлювались пропозиції про наділення вищих судових органів повноваженнями з проведення правового моніторингу на постійній основі<sup>3</sup>. Наприклад, заслуговує на увагу висновок, що одним із дієвих способів вдосконалення законодавства є забезпечення безпосереднього обміну інформацією між вищими судовими органами та законодавчою владою про його стан, з визначенням нормативно-правових актів, що потребують змін, доповнень чи скасування або прийняття нового закону. Виходячи з цього, в правовій доктрині наголошується на доцільності впровадження судово-правового моніторингу при підготовці законопроектів, який дозволить виявляти вже встановлені судовою практикою проблемні норми права, що потребують корегування зі сторони законодавчих органів<sup>4</sup>. Зважаючи на це, констатуємо факт урахування таких пропозицій та закріплення на законодавчому рівні права вищих судових органів на проведення

<sup>1</sup> Моніторинг судових процесів: посібник для практиків. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/0/233511.pdf> (дата звернення: 17.06.2023).

<sup>2</sup> Проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність» від 07.09.2021 1708-IX. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 17.06.2023).

<sup>3</sup> Подорожна Т. С., Білоскурська О. В. Правовий моніторинг як засіб якості та ефективності чинного законодавства *Альманах права*. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики. Випуск 10. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 84.

<sup>4</sup> Слотвінська Н. Д. Судова практика як джерело права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2017. С. 7.

## 2.7. Моніторинг нормативно-правових актів та правозастосовної практики...

моніторингових досліджень та направлення їх результатів до суб'єкта правотворчої діяльності з пропозиціями про необхідність внесення змін або припинення дії нормативно-правових актів.

Виходячи зі змісту аналізованого законопроекту, судовий моніторинг включає в себе: 1) роботу з перевірки правових актів чи окремих правових норм на предмет їх відповідності нормативним актам вищої юридичної сили, загальним засадам законодавства та основоположним принципам права; 2) моніторинг судових процесів на предмет їх відповідності процесуальному законодавству та стандартам ЄС. Виходячи із цього детальніше акцентуємо увагу на кожному з наведених процесів моніторингу.

Насамперед перспектива закріплення механізму судового моніторингу полягає у з'ясуванні специфіки такої діяльності, що відображається у перевірці законності нормативно-правового акта чи окремої його норми. Процедура такої перевірки відображається у перевірці: 1) його змісту; 2) компетенції органу державної влади чи посадової особи, яка прийняла нормативний правовий акт; 3) встановленої форми та порядку прийняття нормативно-правового акта<sup>1</sup>. Не дарма «лакмусовим папірцем» визначення ефективності нормативно-правового акту є статистика його застосування на практиці шляхом використання зворотного зв'язку від правозастосовця до законодавця. Відповідно й якість нормативно-правового акта загалом безпосередньо впливає на досконалість правозастосування. З цього приводу цілком слушно наголошується, що закон виступає необхідним інструментом для виконання завдань, що стоять перед правозастосовними органами, вони використовують його як модель своєї діяльності<sup>2</sup>.

Як видається, закріплення цієї функції судової гілки влади в положеннях проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» дозволить констатувати можливість дотримання балансу між гілками влади в сферах правотворчості та правозастосування. Оскільки прийняття нормативно-правових актів є діяльністю законодавчих і виконавчих органів влади, і в цьому сенсі така діяльність є об'єктом моніторингу з боку судової влади, відповідно й судовий моніторинг діючого законодавства є ефективною формою виявлення та усунення допущених

<sup>1</sup> Никитин С. В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе: монография. М.: РАП, 2010. М.: Волггерс Клувер, 2010. С. 14.

<sup>2</sup> Бондаренко В. Умови ефективності застосування адміністративно-правових норм. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 855. С. 34.

суперечностей, дублювань, прогалин тощо. Зважаючи на це, судовий моніторинг полягає як в систематичному аналізі специфіки застосування положень закону на практиці, так і в моніторингу судових процесів, що свідчить на користь висновку про доцільність його відображення у проекті Закону України «Про правотворчу діяльність» як невід'ємного елемента правового моніторингу.

Проводячи в процесі правозастосування перевірку норм законодавства, суд виявляє наявність чи відсутність суперечностей, розбіжностей тощо між ними, а далі шляхом винесення судового рішення усуває їх в межах конкретної справи, відмовляючись від застосування спірної норми. Тобто, як зазначається з цього приводу в юридичній літературі, суди створюють «нове право» не лише з метою тлумачення неоднозначних для розуміння правових норм при вирішенні конфлікту правових норм, заповненні прогалин тощо, а й для захисту концепції справедливості діють проти закону (*contra legem*), що розширює зміст нормативних положень, розкриває та підтверджує фундаментальні надпозитивні принципи правової системи<sup>1</sup>.

Таким чином, наділення судової гілки влади функцією контролю в сфері правотворчості направлено на реалізацію правозахисної функції, оскільки дозволяє досить швидко і ефективно нейтралізувати дію незаконних правових актів. Більше того, органи судової влади є і джерелом формування судової практики, яка виступає об'єктом моніторингових досліджень, і адресатом рекомендацій про заходи щодо вдосконалення правозастосовної діяльності за результатами моніторингу. Саме суди, як наголошується в юридичній літературі, наділені відповідною компетенцією і мають професійну спеціалізацію для аналізу такого об'єкта моніторингу, як норми законодавства. Незважаючи на те, що останні допускають немало судових помилок, судова діяльність служить найважливішим каналом реалізації законів<sup>2</sup>, а судовий моніторинг спрямований як на удосконалення механізмів правового регулювання суспільних відносин, так і на реформування законодавства в сфері судоустрою та судочинства, адже направлений на виявлення та вирішення притаманних судочинству проблем. Так, окремим напрямом судового моніторингу є діяльність, направлена

<sup>1</sup> Майданик Р. Загальна характеристика судового прецеденту в праві України. *Юридична Україна*. 2012. № 12. С. 46.

<sup>2</sup> Бахтіна Ю. С. Правовий моніторинг як функція державного управління: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2019. С. 194.



## 2.7. Моніторинг нормативно-правових актів та правозастосовної практики...

на спостереження як за самими судовими процесами, так й за іншими аспектами судочинства. Зокрема, ними можуть бути: місця позбавлення волі; правоохоронні органи; органи судової адміністрації; навчальні заклади; процеси добору суддів і прокурорів або дисциплінарні провадження щодо них; колегиї адвокатів і порядок прийому до них, а також порядок навчання членів колегиї та застосування до них дисциплінарних заходів; процес підготовки законопроектів; ефективність громадянського суспільства в діяльності з підтримки відправлення правосуддя тощо<sup>1</sup>. Відповідно й судовий моніторинг – це складний процес, пов’язаний із залученням різних ресурсів, експертного середовища тощо.

У правовій доктрині з цього приводу пропонується виокремлювати прямий та непрямий способи судового моніторингу, де прямий спосіб відображає судову перевірку законності нормативно-правового акта в рамках розгляду справи про визнання незаконним такого акта та його скасування чи навпаки збереження його юридичної сили. Натомість непрямий спосіб відображається при вирішенні спору, що виник поза зв’язком з перевіркою конкретного нормативно-правового акта, коли, наприклад, суд свідомо не використовує більш конкретну правову норму, що регулює суспільні відносини, однак суперечить нормі вищої юридичної сили. Судове рішення в описаному випадку нівелює дію такої норми шляхом невикористання її до конкретних правовідносин. Відповідно й завданням суду буде не просто вибрати з «двох проблем» меншу, а з використанням елементів правового моніторингу надати оцінку правової норми і у випадку визнання її незаконності відмовитись від застосування закріпленого в ній правила при вирішенні конкретного спору.

Наведене цілком відповідає так званій «формулі Радбурха», за якою «закон залишається правовим незалежно від його справедливості, але втрачає своє правове значення в тому випадку, коли ступінь його несправедливості виявляється надмірним і нестерпним»<sup>2</sup>. Тобто техніка здійснення судового моніторингу пов’язана із формуванням концептуально виваженої позиції суду щодо питання розвитку та оновлення діючого законодавства зокрема та правової системи загалом. Суддя, безпосередньо зустрівшись із проблемою застосування

<sup>1</sup> Моніторинг судових процесів: посібник для практиків. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/0/233511.pdf> (дата звернення: 17.06.2023).

<sup>2</sup> Радбрух Г. Философия права. Пер. с нем. М.: Междунар. отношения, 2004. С. 233–234.

конкретної норми права, найбільш повно відчуває потребу в удосконаленні існуючого механізму правового регулювання суспільних відносин шляхом усунення конкретних недоліків чи навпаки вироблення нового не використовуваного раніше підходу.

Прикладом може слугувати правова позиція, відображена у постанові Великої Палати Верховного Суду, за якою норма ст. 334 ЦК України превалює над спеціальною нормою Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», виходячи із закріпленого в ст. 4 ЦК України пріоритету норм цього Кодексу над нормами інших законів, виходячи з того, що спеціальні норми закону можуть містити уточнюючі положення, проте не можуть прямо суперечити положенням ЦК України<sup>1</sup>. З цією метою в юридичній літературі пропонується виокремлення індикаторів оцінки стану правотворчості і правозастосування. Такі індикатори повинні стосуватися не тільки оцінки якості нормативно-правових актів, їх змісту і юридичної техніки, але насамперед показників реально відчутних результатів регульованих суспільних відносин<sup>2</sup>. Моніторингові програми оцінки стану правозастосування дають змогу виявити сильні і слабкі сторони системи, запропонувати рекомендації з використання свободи розсуду відповідно до загальних принципів права, сприяти проведенню реформ за допомогою підготовки адресних рекомендацій, а також сприяти обміну прикладами сучасної практики між національними системами правосуддя або судами<sup>3</sup>. Водночас сприймати судову практику винятково в контексті тих природних або соціальних факторів, які формують юридичний мотив подальшого правового оформлення загальної узгодженої суспільної волі, було б якнайменш дивно в будь-якій державі незалежно від правової системи<sup>4</sup>.

Відповідно заслуговують окремої уваги питання судової конкретизації як професійної діяльності суддів щодо конкретизації при узагальненні судової практики, надання керівних чи рекомендаційних роз'яснень,

<sup>1</sup> Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22 червня 2021 р. у справі № 334/3161/17. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/98483113> (дата звернення: 17.06.2023).

<sup>2</sup> Онищук І. І. Теоретичні та прикладні засади моніторингу правозастосування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки: збірник наукових праць. 2016. № 837. С. 164.

<sup>3</sup> Посібник з моніторингу адміністративної юстиції. Київ: ВАІТЕ, 2016. С. 15.

<sup>4</sup> Комар П. А. Роль судової правотворчості в утвердженні принципу верховенства права: дис. ... докт. філософії з галузі знань 08 «Право». Вінниця, 2021. С. 39.

## 2.7. Моніторинг нормативно-правових актів та правозастосовної практики...

створення регламентаційних актів з метою забезпечення функціонування судової системи та формування передумов для ефективного регулювання суспільних відносин. З цього приводу відразу ж зазначимо, що підставами такого виду судової діяльності є виявлені в процесі судового моніторингу пробілів, колізій тощо в законодавстві чи неможливість застосування існуючої норми права, зважаючи на її загальний, абстрактний характер<sup>1</sup>. Таким чином, конкретизуюча діяльність суду безпосередньо пов'язана із здатністю судді, використовуючи теоретичні знання та практичний досвід, за відсутності дієвого законодавчого регулятора, застосувати норму (принцип) права до спірних правовідносин таким чином, щоб не допустити виходу за межі судового розсуду.

Прикладом зазначеного є Рішення Конституційного Суду України у справі «про охоронюваний законом інтерес», в якій відбулась правозастосовча конкретизація поняття «охоронюваний законом інтерес», його класифікація та особливості правового захисту у справі щодо захисту індивідуальних інтересів міноритарних акціонерів<sup>2</sup>. Схожий підхід відображено й у рішенні Конституційного Суду України у справі про тлумачення терміну «законодавство», в якій суд конкретизував обсяг поняття «законодавство», визначивши вичерпний перелік тих актів, які його складають<sup>3</sup>. Іншим прикладом може бути справа, в якій конкретизуються умови договору, коли сторони самостійно не змогли домовитись про його зміст. Суд, конкретизуючи правові норми та надані сторонами проекти договорів про надання послуг з водопостачання, вирішив справу по суті, затвердивши додатковою угодою нову редакцію раніше укладеного договору<sup>4</sup>. З чого вбачається, що мета

<sup>1</sup> Варто зазначити, що досить часто законодавиць свідомо допускає абстрактність правової норми, усвідомлюючи неможливість деталізації у врегулюванні певних відносин та надаючи цим самим можливість судової конкретизації залежно від спірної ситуації та її обставин.

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 01.12.2004 № 18-рп/2004. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04#Text> (дата звернення: 17.06.2023).

<sup>3</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 09.07.1998 № 12-рп/98. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98> (дата звернення: 17.06.2023).

<sup>4</sup> Рішення господарського суду Львівської області від 18.03.2013 у справі № 914/125/13. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30244105> (дата звернення: 17.06.2023).

правозастосовчої конкретизації суду полягала у з'ясуванні та чіткому визначенні прав та обов'язків сторін договору, обсяг яких нормативно не визначений.

Окремим об'єктом правового моніторингу з боку вищих судових органів крім нормативно-правових актів можуть бути й рішення судів у конкретних справах, метою якого є контроль за законністю судових рішень та виправлення судових помилок при перегляді рішень в апеляційному чи касаційному провадженнях. При проведенні моніторингу правозастосування з питань виконання рішень Конституційного Суду України і постанов Європейського суду з прав людини підлягає аналізу практика виконання постанов і ухвал Конституційного Суду України, а також постанов Європейського суду з прав людини. У зв'язку з цим викликає інтерес в межах цього дослідження категорія «суддівський розсуд», яка в доктрині права трактується як «повноваження, яке закон дає судді, щоб робити вибір з кількох альтернатив, з яких кожна законна»<sup>1</sup>. Тобто у процесі моніторингу конкретного судового рішення встановлюються й непорушність меж такої дискреції, адже свобода судді при ухваленні рішення також має певні межі. Недарма С. Шевчук виокремлює внутрішні (суб'єктивні) та зовнішні (об'єктивні) чинники суддівського обмеження, де перші визначаються професійним досвідом, особистістю судді, його відчуттям права, а другі – глибоко укорінені в самій природі судового процесу, коли діяльність судді обмежена процесуальними кодексами, принципами здійснення судочинства (законність, диспозитивність, публічність тощо), судовими прецедентами, висновками вчених, рішеннями асамблеї<sup>2</sup>. Застосовуючи правові норми суддя робить дискреційний вибір при дотриманні належного співвідношення між не завжди досконалою буквою закону та принципами права, що забезпечує максимально індивідуалізований підхід до вирішення кожної судової справи. Букву закону у кожному конкретному випадку слід співвідносити з визнаними принципами розумності, добросовісності та справедливості, в іншому ж випадку спрацьовуватиме давньоримська теза – *summum jus, summa injuria* (занадто точне виконання норм права породжує найвищу несправедливість). Наведене підтвер-

<sup>1</sup> Юридическая природа нормативных постановлений Верховного Суда Республики Казахстан: монография / под общ. ред. М. Т. Алимбекова. Астана, 2009. С. 75.

<sup>2</sup> Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. Київ: Реферат, 2007. С. 169.

## 2.7. Моніторинг нормативно-правових актів та правозастосовної практики...

джується обов'язком суду при застосуванні українського права спочатку проаналізувати законодавство, щоб віднайти положення, що безпосередньо регулюють питання, які постали у справі, а потім дослідити положення, які можуть бути застосовані за аналогією. Лише як на вторинну інформацію суд має звернути увагу на раніше прийняті рішення, які можуть або не можуть відбивати зміст законів для поточної мети<sup>1</sup>. Однак у кожному конкретному випадку рішення по справі повинно бути аргументованим, про що неодноразово наголошується Європейським судом з прав людини.

Прикладом недостатньої аргументації висновків суду при вирішенні спору може бути справа № 914/3601/14, в якій розглядався спір між авіаперевізником та аеропортом щодо оплати послуг з базування повітряних суден<sup>2</sup>. У межах цього спору суд дійшов висновку про можливість задоволення позову в цій частині. Водночас суд не послався у рішенні на норму права, покладену ним в основу прийнятого рішення, не відобразив конкретизоване визначення поняття базування, не обґрунтував ознаки, що дозволили йому ідентифікувати правовідносини сторін по справі саме як базування, тобто не мотивував ухвалене рішення достатньо повно, що й стало підставою для його перегляду.

Цікавою для аналізу є судова практика у справах про забезпечення виконання кредитних зобов'язань житловою нерухомістю та мораторій на виселення громадян із житла, переданого в іпотеку. Як результат перегляду рішень судів у цій категорії справ було сформовано правову позицію, за якою установлений Законом України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті» мораторій не передбачає втрату кредитором права на звернення стягнення на предмет іпотеки (застави) у випадку невиконання боржником зобов'язань за договором, а лише тимчасово забороняє примусове стягнення на майно (відчуження без згоди власника). Більше того, дія цього нормативно-правового акта як тимчасова міра відстрочення звернення стягнення на таке житло на час вирішення спору не може бути підставою для відмови в захисті порушеного права. Відповідно й рішення судів у справах, що переглядалися, були

<sup>1</sup> Майданик Р. Загальна характеристика судового прецеденту в праві України. *Юридична Україна*. 2012. № 12. С. 44.

<sup>2</sup> Рішення господарського суду Львівської області від 10.12.2014 у справі № 914/3601/14. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41922964> (дата звернення: 17.06.2023).

скасовані як такі, що базувалися на умовиводах судді про неможливість звернення стягнення на предмет іпотеки у зв'язку з дією Закону України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті». Тобто перегляду підлягали судові рішення, в яких шляхом тлумачення змінюється зміст законодавства, або встановлюється значення, яке законодавець ніколи не закладав при прийнятті нормативно-правових актів.

Наведені приклади судової практики свідчать на користь висновку, що судовому моніторингу притаманні наступні ознаки: а) здійснення моніторингу на професійній основі; б) здійснення у встановлених законом процесуальних формах; в) здійснення уповноваженим та компетентним суб'єктом судової влади; г) здійснення на основі аналізу судових актів та безпосередньо судового процесу; д) виокремлення в процесі моніторингу окремих прецедентів, що формуються на підставі конкретних індивідуалізованих рішень.

З огляду на це видається неправильним доцільність визнання судового моніторингу окремим напрямом судової діяльності, адже метою судової гілки влади є справедливе вирішення справ через захист прав та законних інтересів осіб на підставі закону, а не нормотворчість у різних її іпостасях, тому потреба судового моніторингу виникає у зв'язку із правозастосуванням та доцільністю виявлення та (що більш важливо) роботи над усуненням різного роду законодавчих прогалин. З цього приводу доцільно навести висловлене в юридичній літературі міркування, що на основі принципу верховенства права з функції правосуддя виокремлюється функція виявлення прогалин у законодавстві та їх оперативного усунення шляхом добудови права<sup>1</sup>. При цьому законодавець, урахувавши судову практику, може усунути такі дефекти або ж запропонувати свій, більш досконалий спосіб врегулювання суспільних відносин, однак саме завдяки судовому моніторингу забезпечується оперативність удосконалення конкретного механізму регулювання суспільних відносин.

Отже вважаємо за доцільне підтримати відображену у ст. 65 проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» пропозицію закріпити право Верховного Суду на звернення до Верховної Ради України, Президента України з клопотаннями щодо необхідності корегування законодавства в сфері судоустрою та судочинства. Закріплене прави-

<sup>1</sup> Прилуцький С. В. Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава): монографія; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. Н. Корецького. Київ, 2012. С. 312.

## 2.7. Моніторинг нормативно-правових актів та правозастосовної практики...

ло ще раз підтверджує тезу, що реформування правової системи на пряму залежить від модернізації таких її напрямів, як законодавчого, виконавчого та судового. Зазначені напрями взаємопов'язані між собою, адже судові реформування неможливі без відповідного корегування законодавства в сфері судоустрою та судочинства. Зважаючи на це, закріпивши у ст. 65 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність» механізм правового моніторингу за результатами узагальнення судової практики та аналізу судової статистики, комплексного аналізу потребує й правовий статус судових органів як суб'єктів правового моніторингу під кутом зору не звичних правореалізаційних, а правотворчих повноважень. Так, законодавець не повинен нехтувати результатами діяльності судової гілки влади при пошуку найбільш оптимального та ефективного механізму врегулювання суспільних відносин. Водночас і судова влада повинна поважати процес створення права іншими гілками до моменту її необхідного втручання у врегулювання правовідносин<sup>1</sup>. Лише такий тандем, в якому суд, виявивши прогалини, колізії тощо нормативно-правового акта, з метою забезпечення здійснення правосуддя здійснює правотворення, на основі якого вносяться зміни у відповідний нормативно-правовий акт, призведе до формування належної правової політики та дотримання необхідного балансу приватних, суспільних і державних інтересів.

Більше того, здійснивши спробу формалізації на законодавчому рівні інституту правового моніторингу шляхом закріплення способів його здійснення, використання його результатів, особливостей моніторингу нормативно-правових актів, у тому числі й за результатами узагальнення судової практики та судової статистики, доцільно закріпити й методику моніторингу правотворчості та правозастосування, що відображатиме систему критеріїв ефективності законодавства під час його реалізації, ключовими з яких є мета прийняття нормативно-правового акта та ефективність механізму його регулюючого впливу на відповідні правовідносини. Відповідно судовий моніторинг на рівні методики доцільно поділити на такі етапи: 1) попередній; 2) основний; 3) завершальний.

На попередньому етапі виявляється сама проблема, яка й є підставою для проведення моніторингу (виявлення колізій, прогалин діючого законодавства, неефективність чи недостатня чіткість певних

<sup>1</sup> Горбань М. Ю. Судова правоконкретизація: загальнотеоретичні аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2015. С. 124.

норм, їх недосконалість, незрозумілість, порушення процесуальних прав тощо). На цьому етапі здійснюється комплексний аналіз законодавства, узагальнень судової практики, а також причин відсутності регулювання чи неналежного врегулювання відповідних суспільних відносин та потреби в їх наявності, порушень процесуального законодавства. Тобто на попередньому етапі судового моніторингу відбувається визначення завдань, які необхідно досягти за його результатами.

Основний етап, ураховуючи результати попереднього, охоплює аналітичну діяльність щодо пошуку відповідей на питання доцільності прийняття чи скасування нормативно-правового акта, доповнення чи виключення конкретної правової норми для створення дієвого регулятора суспільних відносин тощо.

Завершальний етап судового моніторингу полягає в об'єктивації її результатів у формі інформаційно-аналітичного матеріалу про результати узагальнення судової практики та аналізу судової статистики, в яких містяться конкретні пропозиції про необхідність прийняття, внесення змін або припинення дії нормативно-правових актів, окремих норм права тощо.

Підсумовуючи, можемо констатувати, що присвячені правовому моніторингу у проєкті Закону України «Про правотворчу діяльність» статті 61–65 свідчать про формалізацію інституту правового моніторингу, його структури та змісту на загальнодержавному рівні. Аналізований законопроект встановлює загальні принципи та універсальні методологічні основи здійснення правового моніторингу, що можуть бути застосовні як до сфери правотворчості, так і до сфери правозастосування. Моніторинг правозастосовної практики має стати державною стратегією зміцнення всієї правової системи України. Результати судового моніторингу дають змогу іншим гілкам влади провести аналіз власної діяльності з реалізації державно-владних повноважень та найбільш об'єктивно та в короткий строк усунути виявлені прогалини, колізії діючого законодавства, неефективність чи недостатню дієвість певних норм, їх недосконалість, незрозумілість для суб'єктів застосування.



## 2.8. Реалізація результатів правового моніторингу у правотворчій та правозастосовчій діяльності

У сучасних умовах розвитку України правовий моніторинг набуває особливого значення як різновид юридичної діяльності, завдяки якому виявляються потреби в правовому регулюванні держави й суспільства, інтенсифікується дослідження закономірностей виникнення, розвитку й функціонування права та умови його застосування, відносяться можливості для створення ефективних норм права.

Правовий моніторинг як важливий метод удосконалення права має на меті відстеження динаміки розвитку самого законодавства та всієї сукупності нормативних правових актів з урахуванням рівнів та форм нормотворчості, служить засобом забезпечення суб'єктивної нормотворчої та правозастосовчої діяльності інформацією про недоліки правового регулювання суспільних відносин для прийняття конкретних заходів корегування<sup>1</sup>.

Механізм впливу результатів правового моніторингу на стан правової системи країни можна охарактеризувати як сукупність взаємопов'язаних правових інститутів, опосередкованих правом технологічних операцій та юридичних процедур, реалізація яких покликана забезпечити своєчасне коригування нормотворчої та правозастосовної діяльності на основі даних, отриманих під час проведення моніторингу у сфері права.

Для формування цього механізму потрібна розробка та нормативне закріплення:

- юридичних процедур – узагальнення результатів правового моніторингу, що проводиться різними суб'єктами; розгляду та юридичного закріплення результатів (видання нормативного правового акта, що містить доручення державним органам, посадовим особам); правового статусу осіб, відповідальних за вжиття заходів реагування у межах встановленої компетенції; контролю над своєчасним застосуванням заходів реагування;
- технологічних операцій з передачі, обробки та зберігання даних про проведеній правовий моніторинг, його результати та вжиті заходи реагування в єдиній інформаційній базі;

<sup>1</sup> Васильчук Л. Б. Правова ідеологія та правовий моніторинг як фактори забезпечення єдиного конституційно-правового простору. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2019. Випуск 58. Том 1. С. 76.

- порядку створення та ведення єдиної інформаційної бази даних правового моніторингу;
- порядку застосування заходів юридичної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання доручень, що ґрунтуються на результатах проведеного правового моніторингу.

Результати правового моніторингу як безпосередньо, так і опосередковано впливають на національну правову систему.

Безпосередньо результати моніторингу впливають на законодавство та практику його застосування у процесі:

1) реалізації органами, наділеними повноваженнями щодо здійснення нормотворення, пропозицій щодо усунення виявлених недоліків нормативної основи (прогалин або колізій нормативно-правового регулювання, відсутності нормативних правових актів у розвиток акта, який має більшу юридичну силу, та ін.);

2) усунення недоліків правозастосовчої діяльності органу, посадової особи, виявлених при проведенні правового моніторингу, – вжиття заходів реагування вищим органом (посадовцем);

3) планування органами державної влади своєї нормотворчої діяльності на основі даних регулярного (щорічного) моніторингу законодавства та правозастосовної практики;

4) перегляду параметрів (заходів, показників, термінів, фінансування тощо) програмних документів, що затверджуються нормативними правовими актами органів виконавчої влади, якщо при проведенні правового моніторингу виявлено низький ступінь ефективності державного впливу на певну сферу або коло суспільних відносин (не досягається запланований результат) правового регулювання;

5) перегляду функцій, компетенції або структури органів державної влади, якщо при проведенні правового моніторингу виявлено низький ступінь ефективності реалізації в їхній правозастосовній діяльності поставлених цілей;

6) використання результатів проведеного правового моніторингу при розробці та прийнятті управлінських рішень, вчиненні юридично значущих дій, спрямованих на коригування правозастосовної практики, та в інших випадках.

Опосередковано результати правового моніторингу впливають на законодавство та його практичну дію у процесі:

1) застосування методів нормативно-правового регулювання, висновки про високий рівень ефективності яких було отримано під час

## 2.8. Реалізація результатів правового моніторингу у правотворчій...

проведення правового моніторингу, до інших аналогічних суспільних відносин;

2) використання даних правового моніторингу для здійснення державного контролю у встановленій сфері діяльності уповноваженим органом виконавчої влади;

3) перегляду функцій, компетенції або структури органів державної влади, якщо в ході проведення правового моніторингу виявлено низький ступінь ефективності реалізації ними нормативних розпоряджень у своїй правозастосовчій діяльності, викликаний у тому числі дублюванням або недостатністю наданих повноважень, відсутністю механізму та нечіткістю порядку взаємодії тощо;

4) видання найвищими судовими органами з урахуванням результатів правового моніторингу роз'яснень з питань застосування судами законодавства у тій чи іншій сфері;

5) використання результатів моніторингу відомчих нормативних правових актів при проведенні оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади (як критерії, показники або джерела інформації) тощо.

Організація системи правового моніторингу як результат проведеної роботи приводить до:

- складання ефективних та обґрунтованих короткострокових та довгострокових планів законопроектної діяльності суб'єктів та учасників правового моніторингу;
- підвищення ефективності законодавчого процесу та правореалізаційної процедури;
- своєчасного проведення систематизації законодавства;
- консолідації інформації про результати правозастосовчої практики щодо галузей права, за окремими законами та за окремими групами правовідносин;
- вироблення прогнозів про соціально-економічні та політичні наслідки прийняття законів;
- підвищення відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за прийняті ними рішення;
- встановлення сталого інформаційного зв'язку між законодавчою діяльністю та її кінцевим результатом;
- створення, використання та зберігання інформації про стан нормативно-правового регулювання всіх сфер суспільних відносин;

- підвищення відкритості ухвалення нормотворчих рішень;
- одержання інформації про тенденції розвитку системи законодавства.

У діяльності органів державної влади виявлено такі найпоширеніші шляхи впливу результатів моніторингу на нормотворчість та правозастосування:

1) за результатами моніторингу правозастосування передбачається можливість внесення змін до нормативних правових актів органів виконавчої влади, зокрема у разі виявлення положень, що сприятимуть створенню умов для прояву корупції;

2) результати моніторингу, проведеного органами виконавчої влади, впливають на коригування нормативних правових актів регіонального рівня;

3) результати моніторингу виконання стратегій використовують для коригування відповідних заходів з їх реалізації;

4) результати моніторингу відомчих нормативних правових актів використовуються під час оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади;

5) результати моніторингу використовуються для коригування внутрішньої організації діяльності органів державної влади;

6) результати моніторингу, що проводиться органами державної влади, використовуються для коригування затверджених державних програм, вирішення питання щодо подальшого фінансування останніх.

Опосередкований вплив результатів моніторингу відбувається на окремих етапах подальших моніторингових досліджень:

1) планування – при виборі нових цілей та об'єкта спостереження й оцінки повинні бути вивчені результати раніше проведеного моніторингу;

2) збирання інформації – під час проведення моніторингу у сфері права необхідно вивчення результатів тематичного моніторингу, проведеного органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування;

3) контроль за діяльністю з обліку результатів, вжиття заходів реагування (включаючи звітність);

4) оцінка ефективності використання результатів моніторингу (зокрема під час планування нових моніторингових досліджень) та інших.

Використання результатів моніторингу в нормотворчій та правозастосовній практиці може відбуватися у таких формах:

## 2.8. Реалізація результатів правового моніторингу у правотворчій...

- як орієнтир при плануванні законотворчої (нормотворчої) діяльності органів влади;
- як основа для законодавчої ініціативи (розробка нових нормативних правових актів або внесення змін до чинних актів);
- як основа розробки чи коригування державних цільових програм;
- як джерело інформації для проведення роз'яснювальних та інформаційних заходів (конференції, семінари тощо), які мають на меті підвищення ефективності реалізації нормативних правових актів;
- як підстава для прийняття рішень про вдосконалення системи та (або) структури органів державної влади та посадових осіб, їх функцій, прав та обов'язків, практики правозастосування.

Алгоритм використання результатів моніторингу може включати такі етапи:

- збір інформації (у тому числі результатів проведеного тематичного моніторингу) та опрацювання результатів (виявлення недоліків нормотворчої та правозастосовчої діяльності, аналіз причин їх виникнення, узагальнення отриманих даних);
- опублікування (оприлюднення) інформації, одержаної внаслідок проведення моніторингу (у тому числі з метою публічного обговорення можливих заходів реагування);
- вибір форм використання результатів – вироблення способів усунення виявлених недоліків, пропозицій щодо вдосконалення нормативних правових актів, коригування правозастосовної практики, використання позитивного досвіду нормативно-правового регулювання;
- направлення одержаних результатів та пропозицій органам (посадовим особам), які уповноважені вживати необхідних заходів реагування (у тому числі щодо розроблення проєктів нормативних правових актів);
- використання результатів проведеного моніторингу при розробці та прийнятті нормативних правових актів, управлінських рішень, під час вчинення юридично значущих дій, спрямованих на коригування нормотворчої та правозастосовчої діяльності;
- контроль за діяльністю з обліку результатів, вжиття заходів реагування (включаючи направлення відомостей про викорис-

тання результатів проведеного моніторингу під час удосконалення нормотворчої та правозастосовної діяльності);

- оцінка ефективності використання результатів проведеного моніторингу (зокрема під час планування нових досліджень)<sup>1</sup>.

Для кожного етапу потрібна розробка та нормативне закріплення відповідних процедур, визначення кола та правового статусу відповідальних осіб, які беруть участь у проведенні моніторингу.

Аналіз чинного українського законодавства свідчить про те, що незважаючи на активне впровадження інституту правового моніторингу, комплексний механізм обліку його результатів досі не сформовано та законодавчо не закріплено.

Відсутність на законодавчому рівні регламентації виконання обов'язків суб'єктів моніторингу щодо його організації та проведення тягне за собою низьку результативність їх законодавчої та правореалізаційної діяльності, призводить до зниження якості нормативних актів, що приймаються, та нестабільності суспільних відносин.

Так, діяльність щодо проведення моніторингу акта може призвести, наприклад, до того, що під дію правового моніторингу неодноразово підпадатиме один і той самий об'єкт. Здійснення однієї і тієї ж діяльності різними суб'єктами та учасниками моніторингу призводить до необґрунтованих витрат фінансових та трудових ресурсів, дублювання адміністративних процедур.

Крім того, встановлені у правових актах регламентні процедури організації та проведення моніторингу нормативного акта, що забезпечують реалізацію функції державного управління, здійснюватимуться від імені держави, що, безумовно, підвищить значення цього правового інституту.

У свою чергу, маючи законодавчо встановлену можливість брати участь у проведенні моніторингу нормативних правових актів, учасники моніторингу отримують реальну гарантовану можливість впливати на процеси, що відбуваються у державі<sup>2</sup>.

Для ефективного правового регулювання організації та проведення правового моніторингу необхідно на законодавчому рівні закріпити основи правового моніторингу. Вважаємо, що прийняття спе-

<sup>1</sup> Онишук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ, Дрогобич: Коло, 2017.

<sup>2</sup> Онишук І. І. Концепція правового моніторингу в Україні. Філософські та методологічні проблеми права. 2014. № 2. С. 145.

## 2.8. Реалізація результатів правового моніторингу у правотворчій...

ціального закону, який закріплює обов'язковий порядок проведення правового моніторингу в процесі нормотворчої діяльності, забезпечить створення єдиної системи моніторингу.

Це дозволить виробити єдині для всіх суб'єктів правила правотворчої діяльності з урахуванням їх правового статусу та наявних повноважень, виробити процесуальні правила розробки нормативних правових актів, серед яких правовий моніторинг посяде належне місце. Розробка та прийняття спеціального закону дозволить модернізувати моніторингову діяльність і зробити її більш системною, що позитивно позначиться на всьому правотворчому процесі.

Як зазначають А. Колодій і В. Тернавська, моніторинговий звіт має готуватися на підставі наступних принципів: а) дієвості, тобто у процесі їх здійснення необхідно встановлювати реальність, фактичність та результативність урегулювання та охорони нормативно-правовими актами та нормами права, що у них викладені, суспільних відносин; б) ефективності, що означає, що мета і завдання, які висувалися до нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, вважаються досягнутими коли очікуваний правовий ефект є значно вищим, ніж затрати на розробку, прийняття, введення в дію, забезпечення нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені; в) доцільності, що полягає у відповідності нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, конкретним суспільним відносинам; г) послідовності, який означає, що реалізація нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, завжди повинна бути безперервною, тобто включати усі стадії його дії; г) комплексності, який передбачає, що якісна та ефективна реалізація нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, можлива тільки за умови його забезпеченості комплексом матеріальних, юридичних, організаційних, фінансових, інституційних та інших заходів; д) системності, оскільки для забезпечення якості та ефективності нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, необхідно враховувати вимоги норм інших нормативно-правових актів, що регулюють та охороняють однорідні або схожі суспільні відносини; е) загальності, а саме у реалізації нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, повинні брати участь усі суб'єкти, що передбачені його нормами<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Колодій А. М., Тернавська В. М. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. Нове українське право. 2023. Вип. 1. С. 95–104.

Визначення проблеми та її загальна характеристика мають відштовхуватися від критеріїв правового моніторингу, а саме задоволення за допомогою права суспільних потреб, соціальних інтересів, прав і законних інтересів громадян. Слід чітко зазначити, які проблеми стали підставою для вивчення цього питання та які індикатори застосовувалися для вимірювання проблеми.

Збір інформації про ступінь нормативної врегульованості певної сфери суспільних відносин, що входять до предмета моніторингових досліджень, здійснюється шляхом використання первинних прийомів та засобів обліку нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, які підлягають подальшому аналізу.

Досліджується весь масив нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, і входять до предмета моніторингу, а саме закони, підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні договори, що є частиною національного законодавства.

Визначається ступінь ефективності чинного правового інструментарію шляхом застосування як позитивних критеріїв (точне визначення цілі нормативно-правового акта, його відповідність діючому законодавству, чітке закріплення компетенції суб'єктів правовідносин тощо), так і негативних (прогалини, колізії, корупціогенність норм права)<sup>1</sup>.

Вивчення правозастосовної практики має включати аналіз і оцінку проблем правозастосовної практики у ході реалізації нормативно-правового акта та норм права, що у них викладені, інформацію від органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань застосування положень нормативно-правового акта, матеріали круглих столів та аналітичних звітів.

Аналіз практики застосування нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, слід підкріплювати статистичними даними про дієвість нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені, що вже офіційно опубліковані уповноваженими органами.

Важливим доповненням статистичної інформації є соціологічна інформація про ефективність правового інструментарію у процесі правореалізації та правозастосування, яка сприяє виявленню справжніх причин низької ефективності нормативно-правового акта

---

<sup>1</sup> Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2012. 204 с.



та норм права, що у них викладені. Доцільно використовувати метод експертних оцінок для соціологічного вивчення дії нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені.

Аналіз положень іноземного законодавства, що регулює аналогічні суспільні відносини, та рекомендацій міжнародних інституцій Україні сприяє формулюванню конструктивних пропозицій щодо удосконалення механізму правового регулювання. В окремих випадках слід вивчати та наводити практику Європейського суду з прав людини.

Суть огляду наукової літератури з проблеми, що досліджується, полягає не у цитуванні окремих думок науковців, а в узагальненні науково обгрунтованої інформації та виведенні формули вирішення конкретної проблеми.

Висновки мають містити узагальнену інформацію щодо визначених проблем у правотворчій, правореалізаційній (у тому числі і правозастосовній), правоохоронній практиці та конкретні пропозиції про внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені.

Як уже зазначалося, на Міністерство юстиції України покладено функції забезпечення формування та реалізації державної правової політики. Регулярно Міністерство юстиції України ініціює проведення моніторингу якості та ефективності чинних нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені.

Зокрема, наказом Міністерства юстиції України від 04 лютого 2020 року № 666/5 затверджено Порядок моніторингу впровадження та аналізу ефективності прийнятих нормативно-правових актів у сферах правового регулювання банкрутства, виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), судово-експертної діяльності, судоустрою та судочинства, кримінальної юстиції, адвокатури та адвокатської діяльності, безоплатної правової допомоги<sup>1</sup>. Цей порядок визначає механізм організації та проведення моніторингу впровадження та аналізу ефективності прийнятих законів та інших нор-

<sup>1</sup> Порядок моніторингу впровадження та аналізу ефективності прийнятих нормативно-правових актів у сферах правового регулювання банкрутства, виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), судово-експертної діяльності, судоустрою та судочинства, кримінальної юстиції, адвокатури та адвокатської діяльності, безоплатної правової допомоги: наказ Міністерства юстиції України від 04 лютого 2020 року № 666/5 URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119145117-81.pdf> (дата звернення: 25 липня 2023 р.).

мативно-правових актів у відповідних сферах, підготовки та подання інформації про його результати.

Моніторинг здійснюється безпосередньо Директоратом правосуддя та кримінальної юстиції Міністерства юстиції України (далі – Директорат).

Моніторинг проводиться шляхом:

- збору інформації, документів та матеріалів, необхідних для проведення моніторингу;
- аналізу отриманих у процесі моніторингу даних;
- підготовки пропозицій та/або концепцій законів та інших нормативно-правових актів у сферах правового регулювання;
- підготовки звіту за результатами моніторингу.

З метою забезпечення здійснення Директоратом моніторингу структурні підрозділи Міністерства юстиції України, установи, які належать до сфери управління Мін'юсту, узагальнюють практику застосування законів та інших нормативно-правових актів у сферах правового регулювання, розробляють пропозиції щодо їх удосконалення та один раз на рік (до 1 березня) надають Директорату ґрунтовний аналіз з урахуванням статистичних даних щодо правозастосовної практики в порівнянні з попереднім звітним періодом:

- щодо законів та інших нормативно-правових актів у сфері правового регулювання виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) – структурний підрозділ Міністерства юстиції України, що забезпечує реалізацію політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб);
- щодо законів та інших нормативно-правових актів у сфері правового регулювання банкрутства – структурний підрозділ Міністерства юстиції України, що забезпечує реалізацію повноважень державного органу з питань банкрутства;
- щодо законів та інших нормативно-правових актів у сфері правового регулювання судово-експертної діяльності – структурний підрозділ Міністерства юстиції України, на який покладено функції організаційно-управлінського та науково-методичного забезпечення судово-експертної діяльності;
- щодо законів та інших нормативно-правових актів у сфері безоплатної правової допомоги – Координаційний центр з надання правової допомоги.

Зміст аналізу становлять:

- об'єкт аналізу;
- назва, реєстраційний номер, дата прийняття, джерело опублікування в офіційних друкованих виданнях та дата набрання чинності нормативно-правових актів, що підлягали аналізу;
- стислий виклад предмета їх правового регулювання;
- опис наявних недоліків (проблем);
- оцінка результатів реалізації нормативно-правового акта, досягнення його мети;
- зазначається, чи внесено зміни до цих актів або їх визнано такими, що втратили чинність;
- аналіз завдань щодо розроблення нових нормативно-правових актів, спрямованих на достатнє правове регулювання у сферах банкрутства, виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), судово-експертної діяльності, судоустрою та судочинства, адвокатури та адвокатської діяльності, безоплатної правової допомоги;
- вказівки на виявлені суперечності, прогалини, колізії між нормами права різних нормативно-правових актів, дублювання норм, норми декларативного характеру тощо;
- наявність положень, які містять ознаки дискримінації;
- статистичні дані щодо правозастосовчої практики порівняно з попереднім звітним періодом.

Як резюме надаються:

- висновки про надмірність або недостатність правового регулювання суспільних відносин у сферах банкрутства, виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), судово-експертної діяльності, судоустрою та судочинства, адвокатури та адвокатської діяльності, безоплатної правової допомоги;
- рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правових актів;
- рекомендації щодо забезпечення однакової правозастосовної практики.

До аналізу додається інформація щодо виявлених недоліків нормативно-правових актів.

На підставі проведеного аналізу та оцінки інформації Директорат у термін до 1 вересня визначає найбільш важливі та актуальні проблеми при застосуванні законів та інших нормативно-правових актів у сферах правового регулювання.

З цією метою Директорат проводить консультації із заінтересованими сторонами, у тому числі шляхом проведення фахових комунікацій у форматі круглих столів, робочих зустрічей, панельних дискусій тощо, проводить опитування, анкетування та/або звертається до заінтересованих сторін з пропозиціями надати оцінку визначених проблем.

Одночасно з цим вивчаються варіанти вирішення проблем шляхом опрацювання, зокрема, судової практики та статистики, наукової літератури, міжнародного досвіду, готується прогноз впливу реалізації можливих змін на ключові інтереси заінтересованих осіб.

Директорат у термін до 1 грудня готує пропозиції та/або концепції законів та інших нормативно-правових актів у сферах правового регулювання, у термін до 15 січня ним складається звіт про результати моніторингу.

Звіт про результати моніторингу містить:

- короткий опис процесу та використання даних;
- опис найбільш важливих та актуальних проблем при застосуванні законів та інших нормативно-правових актів у сферах правового регулювання;
- пропозиції та/або концепції про внесення змін та/або доповнень до законів та інших нормативно-правових актів, про прийняття нових законів та інших нормативно-правових актів у відповідній сфері щодо вирішення найбільш важливих та актуальних проблем.

Звіт про результати моніторингу підписується директором Директорату та погоджується заступником Міністра юстиції, який відповідно до розподілу функціональних повноважень координує та спрямовує діяльність Директорату.

У разі виявлення колізійних норм, внутрішніх суперечностей законів та інших нормативно-правових актів та/або доцільності правового регулювання чи усунення прогалин у сферах правового регулювання, які потребують невідкладного правового врегулювання, протягом десяти днів з дня такого виявлення Директорату надається відповідна аналітична, статистична інформація та пропозиції.

Директорат протягом місяця з дня отримання такої інформації здійснює ґрунтовний аналіз і оцінку інформації з порушеного питання, за результатами якого розробляє проекти законів та/або інших нормативно-правових актів у сферах правового регулювання та подає їх на розгляд.

Щодо подальшого використання результатів проведеного моніторингу, які відображаються у згаданому звіті, передбачені лише загальні рекомендації. Критерії, якими слід керуватися при вирішенні питання про врахування пропозицій за результатами проведеного моніторингу, а також порядок вжиття та види заходів, спрямованих на усунення виявлених недоліків, нормативно не встановлені.

Тому важливо, щоб висновки за результатами проведеного моніторингу формулювалися як рекомендації, адресовані конкретним органам державної влади і місцевого самоврядування, та передбачалися конкретні форми реагування (внесення змін до законодавства, коригування правозастосовної практики, проведення перетворень у структурі державної влади тощо).

Це дасть змогу застосовувати заходи дисциплінарної відповідальності до осіб, до повноважень яких входить вжиття заходів, вироблених за результатами проведення моніторингу, за невиконання чи неналежне виконання своїх повноважень.

Законодавство про правовий моніторинг оптимально має складатися наступним чином:

- основи, цілі, завдання, принципи, суб'єкти, об'єкти, статус результатів, які визначаються спеціальним законом;
- Кабінетом Міністрів України затверджується положення, в якому встановлюється насамперед порядок проведення правового моніторингу;
- Міністерство юстиції України встановлює вимоги до порядку виконання функції з правового моніторингу, детально визначає адміністративні процедури, права та обов'язки посадових осіб, форми та порядок контролю за вчиненням дій та прийняття рішень, результат дії та порядок його передачі тощо.

У названих нормативних правових актах має бути визначено статус результатів моніторингу. Важливо, щоб висновки з проведеного дослідження формулювалися як рекомендації, адресовані конкретним органам державної влади та місцевого самоврядування, посадовим особам, організаціям та установам, щоб передбачалися форми реагування (внесення змін до законодавства, коригування правозастосовної практики, проведення перетворень у структурі державної влади тощо).

Неприйняття належних заходів відповідно до рекомендацій повинно розглядатися як невиконання посадових обов'язків із покладан-

ням на винних осіб юридичної (дисциплінарної) відповідальності. Встановлення юридичної відповідальності є найважливішим у практичному відношенні кроком, який закріплює повноцінний правовий статус результатів правового моніторингу.

Пропонуються такі напрями удосконалення реалізації результатів правового моніторингу:

1. У рамках спеціального закону необхідно буде вирішити питання щодо створення єдиної державної інформаційної системи правового моніторингу. Це дозволить вести облік законодавства, здійснювати контроль, необхідний для аналізу планованих та фактичних результатів правотворчості та правозастосування. Для цього необхідно законодавчо встановити обов'язок для суб'єктів та учасників моніторингу щодо надання інформації уповноваженому державному органу, визначити механізм ведення моніторингу, розробити систему контролю за реалізацією результатів моніторингу.

У розділах цієї бази доцільно відображати як мінімум наступні відомості:

- про об'єкт моніторингу;
- про отриманий результат моніторингу – дані про стан об'єкта (сфери нормативно-правового регулювання або кола суспільних відносин) або його якість (стосовно конкретного нормативного правового акта або правозастосовної діяльності);
- про зміст та адресат пропозицій (коригувальних заходів), спрямованих на вдосконалення нормативно-правового регулювання та правозастосовної практики;
- про запровадження результатів моніторингу (дані доручення, підготовлені та (або) прийняті нормативні правові акти, внесені зміни до чинного законодавства, прийняті рішення, інші заходи реагування) у межах власних повноважень.

2. Внесення змін до нормативних правових актів, що встановлюють повноваження органів державної влади щодо здійснення контролю за станом законодавства. У цьому контексті доречно сказати про законодавче встановлення заходів відповідальності не лише за порушення законодавства, виявлені в ході проведення моніторингу закону, а й за невиконання чи неналежне виконання повноважень щодо проведення самого моніторингу.

3. Необхідно організувати підготовку кваліфікованих фахівців, здатних здійснювати правовий моніторинг, проводити семінари

## 2.8. Реалізація результатів правового моніторингу у правотворчій...

та тренінги, надавати консультативну допомогу суб'єктам та учасникам моніторингу, вивчати та поширювати досвід організації та ведення моніторингу, видавати друковану продукцію з популяризації (пропаганди) моніторингу.

4. Виявлення причин недостатньої ефективності законодавства та його застосування на практиці спрямоване на те, щоб за допомогою організаційних та правових можливостей суб'єктів та учасників моніторингу підвищити рівень законності та правопорядку в країні, ступінь правосвідомості та правової культури громадян, державних органів та організацій.

5. Внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства. Підготовлені матеріали передаються до профільних комітетів законодавчого органу влади, керівників органів державної влади.

6. На результати моніторингу має поширюватися принцип інформаційної відкритості. Інформація про результати проведення моніторингу включає:

- публікацію результатів моніторингу у друкованих засобах масової інформації;
- проведення телевізійних передач у прямому ефірі про моніторинг соціально важливих нормативних актів, при цьому можлива організація інтерактивного голосування з питань удосконалення нормативного акта, результати якого допоможуть врахувати громадську думку при розробці пропозицій щодо внесення змін до цього нормативного акта;
- видання брошур з матеріалами моніторингу нормативних актів, висновками та пропозиціями, направлення їх до органів державної влади, органів місцевого самоврядування;
- розміщення відповідної інформації про результати моніторингу нормативних актів на офіційних сайтах інтернету.

7. З метою підвищення оперативності реагування та ефективності впливу результатів моніторингу на законодавство та правозастосовчу практику можливо передбачити на основі щорічної доповіді Міністерства юстиції України коригування планів законопроектної роботи, а також доручення конкретним органам влади щодо розроблення та прийняття нових та зміни, скасування чинних актів, правозастосовної практики тощо.

Такий варіант дає змогу уникнути зайвих узагальнень, наповнити документ не рекомендаціями, а імперативними нормами, до того ж

створюється простий і логічний механізм обліку результатів моніторингу в діяльності органів влади. У цьому випадку з'являється нормативно забезпечений обов'язок впровадження результатів моніторингу та можливість застосування юридичної (дисциплінарної) відповідальності за невиконання або неналежне виконання розпоряджень, сформульованих за результатами моніторингу.

8. Пропонується також закріпити на законодавчому рівні додаткову стадію правового моніторингу. Зокрема, фахівці, які проводили моніторинг, можуть брати участь у розробці концепцій та проєктів нормативних актів, проведенні експертиз проєктів нормативних актів, а також здійснювати перспективну моніторингову оцінку нормативних актів (проведення правових експериментів, прогнозів, апробації, моделювання) з метою їх вдосконалення з урахуванням результатів проведеного моніторингу.



# АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

**Атаманчук Наталія Іванівна**, доктор юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України – підрозділи 1.3, 1.4.

**Бодюл Євген Миколайович**, кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України – підрозділи 1.5 (у співавторстві з Лапко А. Г.), 2.8 (у співавторстві з Лапко А. Г.).

**Великанова Марина Миколаївна**, доктор юридичних наук, доцент, в. о. ученого секретаря Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України – підрозділ 1.6.

**Гриняк Андрій Богданович**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заступник директора Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України з наукової роботи – підрозділ 2.7.

**Дзера Олександр Васильович**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України – підрозділ 2.2 (у співавторстві з Міловською Н. В.).

**Колодій Анатолій Миколайович**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, головний науковий співробітник відділу науково-правових експертиз Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії

правових наук України – підрозділи 1.1, 1.2, 1.7 (у співавторстві з Тернавською В. М.), 2.4 (у співавторстві з Тернавською В. М.).

**Кот Олексій Олександрович**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заступлений юрист України, директор Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України – підрозділ 2.1.

**Лапко Анатолій Григорович**, кандидат юридичних наук, заступник директора Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України з загальних питань – підрозділи 1.5 (у співавторстві з Бодюл Є. М.), 2.8 (у співавторстві з Бодюл Є. М.).

**Міловська Надія Василівна**, доктор юридичних наук, доцент, завідувач відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України – підрозділ 2.2 (у співавторстві з Дzeroю О. В.).

**Олійник Олександр Миколайович**, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, директор Директорату правосуддя та кримінальної юстиції Міністерства юстиції України – підрозділ 2.6.

**Тернавська Вікторія Миколаївна**, кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України – підрозділи 1.7 (у співавторстві з Колодієм А. М.), 2.3, 2.4 (у співавторстві з Колодієм А. М.).

**Томкіна Олена Олексіївна**, кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України – підрозділ 2.5.



*Наукове видання*

# **ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ ЯК СКЛАДОВА ПРАВОТВОРЧОЇ ТА ПРАВОЗАСТОСОВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Монографія*

Відповідальний за випуск  
Комп'ютерна верстка  
Обкладинка

О. В. Діордійчук  
Д. М. Алексєєв  
В. С. Жиборовський

Підписано до друку 22.08.2023 р. Формат 60 x 84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Папір офсетний. Гарнітура «Times New Roman».  
Друк офсетний. Умовн.-друк. арк. 15,58.

**Видавництво «Алерта»**  
04210, м. Київ, а/с 112.

Тел.: (044) 223-15-25, (099) 607-97-62.

Е-mail: [alerta.pravovaednist@gmail.com](mailto:alerta.pravovaednist@gmail.com), веб-сайт: [alerta.kiev.ua](http://alerta.kiev.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 788 від 29.01.2002 р.