
***Теорія та історія держави і права;
конституційне право; міжнародне право та право ЄС***

УДК 340.1

DOI 10.33244/2617-4154.1(10).2023.9-16

О. М. Бодунова,*канд. юрид. наук, доцент**e-mail: olesalasuk@gmail.com***ORCID ID 0000-0001-9179-5985;****Т. П. Яцик,***канд. юрид. наук, доцент,**Державний податковий університет**e-mail: zvezda171088@gmail.com***ORCID ID 0000-0003-4207-4633**

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В УКРАЇНІ**

У статті досліджується поняття та особливості правового моніторингу в Україні відповідно до проекту закону «Про правотворчу діяльність». Зазначено, що апробовані прогресивні практики щодо оцінки впливу проекту нормативно-правового акту на суспільні відносини є звичайною практикою для країн-членів Європейського Союзу. Так, зокрема, у Чехії, Німеччині, Греції, Угорщині, Латвії, Польщі, Швеції, Іспанії оцінки впливу надаються для усіх типів проектів нормативно-правових актів. В Україні теж діє система моніторингу усіх проектів нормативно-правових актів. Проте формальний підхід до проведення таких процедур суб'єктами правотворчої діяльності в нашій країні, небажання відшукати найбільш ефективний та дієвий варіант вирішення проблеми на основі об'єктивних емпіричних даних і наукових досліджень призводить до низької якості законодавчого регулювання.

В умовах сьогодення у нашій державі виникла потреба у розробці чіткого та дієвого механізму написання і прийняття нормативно-правових актів, адже така процедура на сьогодні не є досконалою. У зв'язку з цим було розроблено законопроект 5707 «Про правотворчу діяльність», яким визначаються основи правотворення в нашій державі. Проте проект цього нормативно-правового акта має певні недоліки, зокрема щодо етапів правотворчого процесу, експертизи нормативно-правових актів, які можна усунути в процесі ухвалення цього закону.

У зв'язку з активізацією євроінтеграційних процесів правовий моніторинг нормативно-правових актів має стати обов'язковим та ефективним елементом перевірки нормативно-правових актів, спрямованим не тільки на оцінку якості

нормативно-правового акта, а й розробку обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення законодавства.

Правовий моніторинг нормативно-правового акта включає його комплексне дослідження з точки зору відповідності проєкту правовим принципам; правильності використання правових категорій; співвідношення проєктованих рішень з іншими актами, включаючи договори України з іноземними державами та визнані Україною міжнародно-правові акти; забезпечення системності законодавства; обґрунтованості вибору форми акта; коректності застосування певних засобів юридичної техніки; відповідності положень проєкту сучасним досягненням вітчизняної та зарубіжної науки і практики в аналізі конкретної проблеми, що становить предмет майбутнього нормативно-правового акта.

Підсумовано, що відповідний законопроект містить певні недоліки регулювання правового моніторингу нормативно-правових актів, які можуть призвести до формалізації цього інституту на практиці. Тому доцільно внести зміни до проєкту, які б удосконалили процес моніторингу правових актів в Україні.

Ключові слова: правотворчість, нормотворчість, правовий моніторинг, нормативно-правовий акт, правова експертиза, законопроект.

Постановка завдання. Метою цього дослідження є теоретичний аналіз та дослідження системи кримінальних правопорушень у сфері інформаційних технологій відповідно до норм міжнародного права.

Постановка проблеми. Правотворчий процес і правотворчі процедури відпрацьовуються й удосконалюються впродовж тривалого часу у багатьох країнах світу, проте обговорення найбільш ефективних форм зазначених юридичних явищ актуалізується і сьогодні. Від результативності та оптимальності правотворчого процесу і правотворчих процедур залежить ефективність прийнятих нормативно-правових актів. Такі складові правотворчого процесу, як правова експертиза, правовий моніторинг, ухвалення концепції нормативно-правового акта, його обговорення забезпечують успішну їх реалізацію [1].

Варто зазначити, що апробовані прогресивні практики щодо оцінки впливу проєкту нормативно-правового акта на суспільні відносини є звичайною практикою для країн-членів Європейського Союзу. Так, зокрема, у Чехії, Німеччині, Греції, Угорщині, Латвії, Польщі, Швеції, Іспанії оцінки впливу надаються для усіх типів проєктів нормативно-правових актів. В Україні теж діє система моніторингу усіх проєктів нормативно-правових актів. Проте формальний підхід до проведення таких процедур суб'єктами правотворчої діяльності в нашій країні, небажання відшукати найбільш ефективний та дієвий варіант вирішення проблеми на основі об'єктивних емпіричних даних і наукових досліджень призводить до низької якості законодавчого регулювання.

Отже, в умовах сьогодення у нашій державі виникла потреба у розробці чіткого та дієвого механізму написання і прийняття нормативно-правових актів, адже така процедура на сьогодні не є досконалою. У зв'язку з цим було розроблено законопроект 5707 «Про правотворчу діяльність», яким визначаються основи правотворення в нашій

державі. Проте проєкт цього нормативно-правового акта має певні недоліки, зокрема щодо етапів правотворчого процесу, експертизи нормативно-правових актів, які можна усунути в процесі прийняття цього закону [2]. Саме тому видається доцільним, актуальним і своєчасним дослідження вищевказаних питань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначена проблематика активно досліджується науковцями: Ю. Арзамасов, Ю. Біла, О. Богачова, Ю. Глущенко, Ю. Заплотинська, С. Зубанова, М. Ковальський, І. Козинцев, С. Михалюк, Ю. Перерва, О. Прищепа, С. Чабур, О. Ющенко та інші, проте одностайності з багатьох аспектів правового моніторингу досі немає. Особливо наукова дискусія є активною після розробки проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність», який певним чином регламентує процес проведення правового моніторингу нормативно-правових актів.

Виклад основного матеріалу. На початку зазначимо, що монополія одного державного органу на здійснення правотворчої діяльності, збільшення кількості суб'єктів правотворення та необхідність посилення контролю за відхід від радянського принципу монополії на правотворчу діяльність, розширення кола суб'єктів, що за Конституцією та законами України уповноважені приймати нормативно-правові акти та потреба громадського контролю за вказаним процесом зумовлює необхідність концептуального переосмислення ролі громадянського суспільства, наукової та експертної спільноти в процесі формування публічної політики [2].

Відповідно до чинного законодавства України проводяться різні види експертиз нормативно-правових актів та їх проєктів з метою виявлення й усунення недоліків. Проведення цих експертиз – один з невід'ємних елементів правотворчого процесу, спрямований на забезпечення якості та ефективності правового акта. До таких експертиз належать: правова, антикорупційна, лінгвістична, технічна, соціальна, фінансово-економічна, гендерна, наукова тощо.

У широкому розумінні правова експертиза є заснованим на застосуванні спеціальних знань дослідженням, що проводиться експертом за рішенням або дорученням уповноважених на те осіб або без такого, але на виконання прямої вказівки в нормативно-правових актах з метою використання його результатів у юридичній діяльності [3, с. 122–133].

Як ми уже відмічали, інститут правових експертиз, як і правового моніторингу, загалом є досить поширеним у практиці діяльності законодавчих органів зарубіжних держав. Це питання регулюється нормами законів, які приймаються в цих країнах та якими керуються всі суб'єкти правотворчості. З огляду на зазначене правовий моніторинг нормативно-правових актів відіграє важливе значення під час їх прийняття і підвищує якість та ефективність правотворчої діяльності у цих країнах.

За допомогою застосування порівняльного юридико-догматичного методу можемо констатувати, що експертиза проєктів нормативно-правових актів успішно діє в багатьох зарубіжних країнах. Конгресом США будь-яке рішення з певної законодавчої пропозиції ретельно досліджується за участю розвиненої системи інформаційно-аналітичних органів, а за необхідності залучають провідних експертів. У Франції жоден законопроєкт не приймається без висновку Державної Ради, у складі якої працюють

близько трьохсот високопрофесійних юристів. Такий саме орган, який слідкує за юридичною дією законодавчих актів, працює в Нідерландах. У Канаді експертиза нормативно-правових актів проводиться на всіх етапах процесу – від створення законодавчої пропозиції на основі первинних ідей до складання законопроекту, готового для подання до парламенту [4, с. 21].

У процесі правового моніторингу на стадії оцінки ефективності виявляється мета нормативно-правового акта (правової норми). Результат оцінки ефективності нормативно-правових актів може залежати від обраного дослідником способу виокремлення цілей норми права. Нерідко норми права мають не одну, а декілька цілей. Сукупність цих безпосередніх цілей дає змогу виділити кінцеву мету. Якщо в правову норму закладено декілька безпосередніх цілей, ефективність її реалізації має визначатися стосовно всіх зазначених цілей. Кінцева мета досить широка й всеосяжна, але її важко застосовувати як єдиний критерій оцінки ефективності більш-менш вузької групи норм права. Поряд з тим у цьому й немає, як правило, необхідності, оскільки кінцева мета конкретизована в безпосередніх [5, с. 17].

Крім того, під час правової експертизи вивчають: концепцію проекту нормативно-правового акта, якщо вона затверджувалася; пояснювальну записку до проекту нормативно-правового акта; фінансово-економічне обґрунтування проекту нормативно-правового акта; висновок незалежної експертизи, якщо вона проводилася; інші документи, які додаються до проекту нормативно-правового акта. Суб'єктами проведення правової експертизи є юридичні служби державних органів [6, с. 257–258].

На думку науковців, основне призначення правової експертизи – дослідження можливості прийняття нормативно-правового акта, який регулює певну сферу суспільних відносин, що передбачає два компоненти: допустимість втручання в певну сферу суспільних відносин і правомірність такого впливу. Інша, не менш важлива мета проведення правової експертизи, – виявлення в процесі правового аналізу нормотворчих помилок [7, с. 14].

Отже, все вищезазначене підтверджує важливість інституту правового моніторингу нормативно-правових актів в Україні. У законопроекті 5707 «Про правотворчу діяльність» приділено велику увагу цьому інституту. Саме тому звернемо увагу на його основні положення та недоліки, які варто усунути.

Так, законопроектом запроваджується систематична та комплексна діяльність суб'єктів правотворчої діяльності щодо аналізу й оцінювання ефективності застосування чинних нормативно-правових актів – правовий моніторинг. Зокрема, для комітетів Верховної Ради України, на заміну інструменту аналізу практики застосування законодавства пропонується більш прогресивний та зрозумілий інструмент контролю – оцінювання ефективності застосування законодавства.

Правовий моніторинг здійснюється шляхом аналітичного узагальнення, проведення опитувань, узагальнення звернень, обміну інформацією між державними органами, аналізу судових рішень [2]. Проте у ч. 2 ст. 61 законопроекту не визначено, стосовно яких актів здійснюється правовий моніторинг суб'єктами правотворчості. Отже, будь-який суб'єкт правотворчості може здійснювати правовий моніторинг будь-яких актів,

що виглядає не досить необґрунтованим. Доцільно уточнити, що правовий моніторинг здійснюється згаданими суб'єктами стосовно власних актів.

Відповідно до ч. 4 проекту закону «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» [2]. З цього приводу варто зазначити, що проведення правового моніторингу не належить до конституційних повноважень Верховної Ради України, тому цей орган у цілому не може бути суб'єктом такого моніторингу.

Відповідно до ч. 3 ст. 63 проекту «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, готує звіт за результатами правового моніторингу нормативно-правових актів у відповідній сфері, які на момент моніторингу діють не менш ніж один рік, та у разі необхідності готує відповідне рішення» [2]. З наведеного випливає, що суб'єкт правотворчої діяльності і, зокрема, центральний орган виконавчої влади, готує звіт за результатами правового моніторингу у «відповідній сфері», тобто має здійснюватись моніторинг усіх актів, що виглядає абсолютно нереалістично, а отже, такий моніторинг зведеться до формального звітування.

Відповідно до ч. 2 ст. 64 за результатами правового моніторингу нормативно-правових актів, включених до реєстру, «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 проект змін до такого нормативно-правового акта» [2].

Обґрунтованість наділення відповідного центрального органу виконавчої влади згаданими повноваженнями викликає істотний сумнів, адже суб'єкти правотворчої діяльності не зобов'язані розглядати таку ініціативу.

Отже, можемо підсумувати, що відповідний законопроект містить певні недоліки регулювання правового моніторингу нормативно-правових актів, які можуть призвести до формалізації цього інституту на практиці. Тому доцільно внести зміни до проекту, які б удосконалили процес моніторингу правових актів в Україні.

Висновки. Можна зробити висновок, що у зв'язку з активізацією євроінтеграційних процесів правовий моніторинг нормативно-правових актів має стати обов'язковим та

ефективним елементом перевірки нормативно-правових актів, спрямованим не тільки на оцінку якості нормативно-правового акта, а й розробку обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення законодавства.

Правовий моніторинг нормативно-правового акта включає його комплексне дослідження з точки зору відповідності проєкту правовим принципам; правильності використання правових категорій; співвідношення проєктованих рішень з іншими актами, включаючи договори України з іноземними державами та визнані Україною міжнародно-правові акти; забезпечення системності законодавства; обґрунтованості вибору форми акта; коректності застосування певних засобів юридичної техніки; відповідності положень проєкту сучасним досягненням вітчизняної та зарубіжної науки і практики в аналізі конкретної проблеми, що становить предмет майбутнього нормативно-правового акта.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Чабур С. В. Правотворчий процес і правотворчі процедури. *Lex Portus*. 2017. № 2 (4). URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/174555.pdf>
2. Пояснювальна записка до проєкту закону «Про правотворчу діяльність» / офіційний сайт Ligazakon. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GI05571A?an=8> (дата звернення: 12.09.2022).
3. Онищук І. Моніторингова експертиза проєктів нормативно-правових актів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 122–133.
4. Элдер Д. Экспертный анализ законопроектов. *Законотворчество в Канаде*. Д., 2006. С. 21.
5. Иванова Л. А. Способы выявления цели нормативного правового акта в процессе оценки его эффективности. *Новая правовая мысль*. 2011. № 2. С. 17.
6. Юридическая техника: курс лекций / под ред. В. М. Баранова, В. А. Толстика. К., 2012. С. 257–258.
7. Журкина Е. В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства: автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – Теория и история права и государства; История правовых учений. 3., 2009. С. 14.

REFERENCES

1. Chabur S. V. Pravotvorchyi protses i pravotvorchi protsedury. *Lex Portus*. 2017. № 2 (4). URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/174555.pdf>
2. Poiasniuvalna zapyska do proiektu zakonu «Pro pravotvorchu diialnist». Ofitsiyni sait Ligazakon. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GI05571A?an=8> (data zvernennia: 12.09.2022).
3. Onyshchuk I. Monitorynhova ekspertyza proektiv normatyvno-pravovykh aktiv. *Naukovyi chasopys Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy*. 2014. № 4. S. 122–133.

4. Elder D. Ekspertnii analiz zakonoproektov. Zakonotvorchestvo v Kanade. D., 2006. S. 21.
5. Yvanova L. A. Sposobi viivleniya tselyi normatyvnoho pravovoho akta v protsesse otsenky yeho efektyvnoyi. *Novaia pravovaia misl.* 2011. № 2. S. 17.
6. Iurydycheskaia tekhnika: kurs lektsyi / pod red. V. M. Baranova, V. A. Tolstyka. K., 2012. S. 257–258.
7. Zhurkyna E. V. Pravovaia ekspertyza normatyvnoho pravovoho akta kak sredstvo povysheniya efektyvnoyi zakonodatelstva: avto-ref. dyss. na soyskanye uchenoi stepeni kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.01 – Teoriya y ystoriya prava y hosudarstva; Ystoriya pravovykh uchenyi. Z., 2009. S. 14.

O. Bodunova, T. Yatsyk. Peculiarities of Legal Monitoring of Normative Legal Acts in Ukraine

The article examines the concept and features of legal monitoring in Ukraine in accordance with the draft law «On Law-Making Activities». It is noted that proven progressive practices regarding the assessment of the impact of the draft regulatory act on social relations are a common practice for the member states of the European Union. So, in particular, in the Czech Republic, Germany, Greece, Hungary, Latvia, Poland, Sweden, and Spain, impact assessments are provided for all types of projects of regulatory and legal acts. In Ukraine, too, there is a system of monitoring of all projects of regulatory and legal acts. However, the formal approach to the implementation of such procedures by subjects of law-making activity in our country, the reluctance to find the most effective and efficient solution to the problem based on objective empirical data and scientific research leads to a low quality of legislative regulation.

In today's conditions in our country, there is a need to develop a clear and effective mechanism for writing and adopting normative legal acts, because such a procedure is currently not perfect. In this regard, draft law 5707 "On law-making activity" was developed, which defines the foundations of law-making in our country. However, the draft of this normative-legal act has certain shortcomings, in particular, regarding the stages of the law-making process, examination of normative-legal acts, which can be eliminated in the process of adopting this law.

In connection with the intensification of European integration processes, legal monitoring of regulatory acts should become a mandatory and effective element of checking regulatory acts, aimed not only at assessing the quality of the regulatory act, but also at developing substantiated proposals for improving the legislation.

Legal monitoring of a normative legal act includes its comprehensive study from the point of view of compliance of the project with legal principles; the correctness of the use of legal categories; correlation of projected solutions with other acts, including Ukraine's treaties with foreign countries and international legal acts recognized by Ukraine; ensuring the system of legislation; justification of the choice of the form of the act; the correctness of the application of certain legal techniques; compliance of the provisions of the project with the

modern achievements of domestic and foreign science and practice in the analysis of a specific problem, which is the subject of a future normative legal act.

It is concluded that the relevant draft law contains certain shortcomings in the regulation of legal monitoring of normative legal acts, which may lead to the formalization of this institution in practice. Therefore, it is advisable to make changes to the project that would improve the process of monitoring legal acts in Ukraine.

Key words: *law-making, rule-making, legal monitoring, normative-legal act, legal expertise, draft law.*

Стаття надійшла до редколегії 4 січня 2023 року