

УДК 340.13

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v101.2024.16>

О. В. Муза

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Науковців різних правничих галузевих напрямів об'єднує потреба у проведенні досліджень стану розвитку національного законодавства, сутності та динаміки правотворчих процедур, що у свою чергу виступає результатом вироблення на цій основі рекомендацій для удосконалення правового регулювання суспільних відносин, процесів і явищ.

З'ясування структурно-правового змісту таких категорій як «право», «закон», «правова система», «законодавство» є одним із завдань правової доктрини і практики. Особливо це набуває нового змісту і якості в умовах прийняття 24 серпня 2023 року Верховною Радою України Закону України «Про правотворчу діяльність» (далі по тексту – Закон), яким на рівні законодавчого регулювання упорядковано правові та організаційні засади правотворчої діяльності [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Актуальні питання характеристики правового моніторингу як одного із етапів правотворчого процесу є предметом досліджень таких науковців, як: А.Б. Гриняка, А.М. Колодія, О.О. Кота, Н.С. Кузнецової, Н.Р. Нижник, І.І. Онищука, Н.М. Оніщенко, В.М. Тернавської та ін.

Водночас, питання законодавчого регулювання процедури здійснення правового моніторингу в умовах прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» є недостатньо висвітленими у наукових джерелах.

**Метою цієї статті** є здійснення аналізу стану законодавчого регулювання правового моніторингу в Україні в контексті прийняття базового Закону про правотворчу діяльність.

**Виклад основного матеріалу дослідження з новим обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** В українській теорії права цілісної доктрини правового моніторингу не існує. Науковці переважно дають оцінку правовому моніторингу (його матеріально-правовому та процедурному змісту) при дослідженні правотворчості, законодавчого процесу, правореалізації та ін. В результаті не існує єдиного підходу до розуміння правового моніторингу, що необхідно враховувати при оцінці сутності законодавчого регулювання моніторингової діяльності у сфері правотворчості.

В одній із наукових монографій, присвяченій правовому моніторингу як складової правотворчої та правозастосовчої діяльності, запропоновано дефініцію правового моніторингу як «виду 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-пра-

вових актів, норм права, що у них викладені, підвищення якості та ефективності правотворчості, правореалізації, особливо правозастосування, правоохорони та правозахисту, правової системи у цілому» [2, с. 18].

Тобто, правовий моніторинг розуміється як:

- вид контрольної діяльності;
- процедура оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів;
- індикатор правотворчих ініціатив чи змін, у тому числі з питань продовження чи припинення строків дії нормативно-правових актів;
- невід’ємний елемент механізму забезпечення функціонування правової системи.

Правовий моніторинг як стадія законотворчого процесу має подвійну юридичну природу:

- 1) на етапі визначення цілей державної політики (допроектна стадія);
- 2) оцінка прийнятого законодавства [3, с. 13].

Визначення правового моніторингу як контрольної діяльності за реалізацією нормативно-правових актів впливає із законодавчого регулювання правотворчої діяльності (пункт 8 частини першої статті 1 Закону).

Законодавча риса правового моніторингу як одного із видів публічного контролю потребує вмілого поєднання аналітичних та контрольних характеристик процесу аналізу ефективності нормативно-правових актів. Більше того, якщо включати категорію правовий моніторинг у сферу державного контролю, то такий підхід потребує врахування принципів, методів, організаційних форм контрольної діяльності, а також виокремлення видів правового моніторингу залежно від існуючих видів контролю.

Варто додати, що контрольна діяльність потребує чіткого законодавчого регулювання вимог щодо оформлення результатів контролю та їх впровадження. Закон чітко не визначає порядку врахування результатів правового моніторингу нормативно-правових актів під час наступної правотворчої діяльності, що можна визначати як право розсуду суб’єкта правотворчої діяльності.

Наведене бачення правового моніторингу переконливо свідчить про багатопланове значення цієї категорії, її структурного змісту, значення, принципів і т.д. Про це переконливо стверджує Н.М. Оніщенко: «Правовий моніторинг в сучасному науковому доробку є недостатньо вивченим та проаналізованим як з теоретичного, так і прагматичного форматів дослідження» [4, с. 21].

Про відсутність визначеного механізму правового моніторингу, складовими якого є прийоми, методи та способи здійснення, констатує А.Б. Гриняк, вважаючи основною місією правового моніторингу підготовку науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення законодавства за допомогою оцінки соціальної ефективності правових норм [5, с. 103].

Отож, визначити на законодавчому рівні всі дефінітивні ознаки правового моніторингу є надскладним завданням як з точки зору правової герменевтики, правил і прийомів законодавчої техніки, так й особливостей правореалізації.

Закон відносить правовий моніторинг до одного із видів правотворчої діяльності, оскільки здійснення аналізу та спостереження за ефективністю норматив-

но-правового регулювання є однією із обов'язкових стадій правотворчого процесу та видом відповідної діяльності уповноважених суб'єктів.

В реаліях не всі акти правотворчої діяльності будуть предметом моніторингової діяльності. Ба більше, як правило, відсутні чіткі нормативно-процедурні межі моніторингової діяльності, правила, вимоги до оформлення результатів такої аналітичної діяльності, надання їм юридичної сили. Окремо слід зауважити й про необхідність уточнення правосуб'єктності учасників правотворчої діяльності під час здійснення правового моніторингу.

Базовим Законом передбачено, що правовий моніторинг може здійснюватися суб'єктами правотворчої діяльності щодо прийнятих (виданих) ними нормативно-правових актів та іншими учасниками правотворчої діяльності у випадках та порядку, встановлених законом [1].

У цьому контексті потребує удосконалення визначення кола осіб, які можуть в рамках спеціально-правового регулювання належати до «інших учасників правотворчої діяльності» та здійснювати правовий моніторинг. Крім цього, як співставити результати правового моніторингу, що будуть підготовлені суб'єктами правотворчої діяльності та іншими учасниками правотворчої діяльності?

Відповідь на поставлене вище питання лежить у межах правотворчої процедури, однак чітких критеріїв прийняття чи відхилення результатів правового моніторингу залежно від суб'єкта його проведення Закон не передбачає. І це важлива заувага, враховуючи контрольно-державний зміст моніторингової діяльності у сфері правотворчості.

Процедура правового моніторингу наділена такою ознакою як *систематичність*. Відповідна законодавча конструкція дефініції правового моніторингу потребує вироблення стратегії планування майбутньої моніторингової діяльності у сфері правотворчості. У цьому контексті на рівні Верховної Ради України передбачено прийняття та реалізацію щорічного плану здійснення правового моніторингу, однак в обсязі не більше двох законодавчих актів у межах роботи кожного парламентського комітету.

З метою реалізації систематичності правового моніторингу необхідним є додатковий кадровий ресурс, а також відповідне інформаційне та матеріально-технічне забезпечення. Учасники правотворчої діяльності при проведенні правового моніторингу, зокрема, зобов'язані провести оцінку впливу запланованих цілей нормативно-правового регулювання на суспільство та (або) на окремі соціальні групи, сектори чи галузі, а також визначити соціальні, правові, політичні, економічні, екологічні, адміністративні та (або) інші можливі заплановані чи незаплановані наслідки [1].

Проведення правового моніторингу є можливим на етапі розробки проекту нормативно-правового акта. При цьому Закон зобов'язує суб'єкта правотворчої ініціативи викласти способи здійснення правового моніторингу та критерії (показники) його здійснення у разі прийняття проекту нормативно-правового акта [1].

Згадана новела може супроводжуватися довільним трактуванням та обранням суб'єктами правотворчої ініціативи способів та критеріїв (показників) здійснення правового моніторингу. У частині третій статті 67 Закону передбачені складові пра-

вового моніторингу, однак навряд чи їх можна вважати вичерпними. Наприклад, підпункт «в» пункту 2 статті 67 Закону – «запланований та незапланований вплив на учасників суспільних відносин, на яких поширюється дія нормативно-правового акта». Що розуміється під поняттями «запланований вплив» і «незапланований вплив»?

Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» не містить чіткого переліку критеріїв оцінки проектів законодавчих актів. У своїй більшості це пов'язано з тим, що єдиних критеріїв оцінки якості та ефективності нормативно-правового регулювання сформулювати неможливо. Участь великої кількості учасників правотворчої діяльності у цьому процесі об'єктивно може призвести до появи різних методик і практик здійснення правового моніторингу.

А.М. Колодій та В.М. Тернавська пропонують прийняти Закон України «Про правовий моніторинг», в якому передбачити «обов'язковість проведення правового моніторингу як на стадії проектування законних та підзаконних нормативно-правових актів, так і на стадії правозастосування. <> Деталізація згаданого закону має бути втілена, наприклад, у Порядку проведення правового моніторингу нормативно-правових актів, затвердженого, наприклад, указом Президента України або постановою Кабінету Міністрів України» [6, с. 102-103].

Ідею про прийняття спеціального законодавчого акта про правовий моніторинг також висловлював І.І. Онищук. Зокрема, автором запропоновано визначити «адміністративні процедури, права і обов'язки посадових осіб, форми і порядок контролю за вчиненням дій і прийняттям рішень, результат дії і порядок його передачі та ін. Крім того, в законопроекті необхідно виокремити етапи правового моніторингу, визначити процедуру юридичної характеристики нормативно-правового акта та спостереження за реалізацією НПА. Вагомими мають стати критерії оцінювання результативності норм права та вироблення заходів щодо її підвищення, а також прийняття рішення про необхідність регулювання тих чи інших правовідносин і ухвалення рішення про підготовку змін у нормативно-правові акти. Доцільно визначити види відповідальності за порушення Закону та контроль за забезпеченням реалізації правового моніторингу» [7, с. 10].

Погоджуючись з викладеними вище пропозиціями стосовно доцільності прийняття Закону «Про правовий моніторинг», методика правового моніторингу нормативно-правових актів, на нашу думку, має бути розроблена Міністерством юстиції України, на основі якої галузеві міністерства та інші суб'єкти правотворчої діяльності можуть розробляти власні методики, оскільки проведення правового моніторингу галузевого законодавства має враховувати особливості відповідної сфери суспільних відносин.

Автор даної публікації спільно з Н.Р. Нижник відзначали про важливість розробки науково-методичних підходів щодо проведення *секторального правового моніторингу*, що дозволить «виявити прогалини і колізії у правовому регулюванні окремих видів суспільних відносин; здійснити оцінку правових норм та узагальнити стан законодавчого забезпечення певного виду суспільних відносин» [8, с. 49].

**Висновки дослідження.** Закріплення на законодавчому рівні категорії «правовий моніторинг» є важливим досягненням вітчизняної теорії законотворчо-

сті та правової доктрини в цілому. Закон України «Про правотворчу діяльність» визначив базові ознаки, принципи, суб'єктів, стадії, складові правового моніторингу. Однак такі законодавчі новації з'явилися в умовах відсутності систематичної аналітичної роботи уповноважених суб'єктів щодо оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів. Крім цього, на рівні доктрини сформульовані небезспірні критерії (показники) правового моніторингу. Відповідно, це потребує вироблення на рівні нормативно-правового регулювання методологічних і методичних засад правового моніторингу з обов'язковим зв'язком з правореалізацією та правоохороною.

Правовий моніторинг законодавчо визначений як вид контрольно-владної діяльності за реалізацією нормативно-правових актів, що потребує встановлення чітких юридичних наслідків такого виду діяльності, оскільки у протилежному випадку законодавчі норми про правовий моніторинг можуть оцінюватися як правові фікції.

### Література

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>. (дата звернення 20.02.2024 р.)
2. 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.
3. Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws / OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). Warsaw, 2023. 183 p.
4. Онiщенко Н.М. Правовий моніторинг: від теорії до практики. *Альманах права*. 2019. № 10. С. 21–26.
5. Гриняк А. Правовий моніторинг: завдання та місце в правотворчій діяльності. *Право України*. 2021. № 12. С. 102–116.
6. Колодій А.М., Тернавська В.М. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. *Нове українське право*. 2023. № 1. С. 95–104.
7. Онищук І. Вдосконалення нормативно-правового регулювання моніторингу якості та ефективності нормативно-правових актів в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 1. С. 7–12.
8. Нижник Н., Муза О. Секторальний правовий моніторинг у теорії законотворчості: постановка питання. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 1 (80). С. 45–52.

### Анотація

**Муза О. В.** Актуальні питання законодавчого регулювання правового моніторингу в Україні. – Стаття.

Стаття присвячена актуальним питанням законодавчого регулювання правового моніторингу в Україні. Дослідження нового змісту і якості правового моніторингу обумовлено прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про правотворчу діяльність». В українській теорії права цілісної доктрини правового моніторингу не існує. Науковці переважно дають оцінку правовому моніторингу при дослідженні правотворчості, законодавчого процесу, правореалізації та ін. У статті сформульовано основні риси правового моніторингу: 1) вид контрольної діяльності; 2) процедура оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів; 3) індикатор правотворчих ініціатив чи змін, у тому числі з питань продовження чи припинення строків дії нормативно-правових актів; 4) невід'ємний елемент механізму забезпечення функціонування правової системи. Зазначено, що законодавча риса правового моніторингу як одного із видів публічного контролю частково звужує його завдання та потребує поєднання аналітичних та контрольних характеристик процесу аналізу і оцінки ефективності нормативно-правових актів. Зауважено, що законодавче регулювання правового моніторингу потребуватиме розробки спеціального законодавчого акта та підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема, методика правового моніторингу нормативно-правових актів має бути розроблена Міністерством юстиції

України, на основі якої галузеві міністерства та інші суб'єкти правотворчої діяльності можуть розробляти власні методики. У цьому зв'язку актуалізується питання щодо впровадження секторального правового моніторингу. Зроблено висновок, що закріплення на законодавчому рівні категорії «правовий моніторинг» є важливим досягненням вітчизняної теорії законотворчості та правової доктрини в цілому. Закон України «Про правотворчу діяльність» визначив базові ознаки, принципи, суб'єктів, стадії, складові правового моніторингу. Це потребує вироблення на рівні нормативно-правового регулювання методологічних і методичних засад правового моніторингу з обов'язковим зв'язком з правореалізацією та правоохороною.

*Ключові слова:* правова система, правотворчість, правовий моніторинг, нормативно-правові акти, правореалізація.

## Summary

*Muza O. V. Topical issues of legislative regulation of legal monitoring in Ukraine.* – Article.

The article is devoted to topical issues of legislative regulation of legal monitoring in Ukraine. The study of the new content and quality of legal monitoring is due to the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the Law of Ukraine "On Lawmaking". There is no established doctrine of legal monitoring in Ukrainian legal theory. Scientists mainly evaluate legal monitoring when studying the categories and concepts of lawmaking, legislative process, law enforcement, etc. The article formulates the main features of legal monitoring: 1) a type of control activity; 2) the procedure for assessing the quality and effectiveness of normative legal acts; 3) an indicator of lawmaking initiatives or changes, including the extension or termination of normative legal acts; 4) an integral element of the mechanism for ensuring the functioning of the legal system. It is noted that the legislative quality of legal monitoring as one of the types of control partially narrows its tasks and requires a combination of analytical and control characteristics of the process of analysing the effectiveness of normative legal acts. It is noted that the legal regulation of legal monitoring will require the development of a special legislative act and secondary legal acts. In particular, the methodology of legal monitoring of normative legal acts should be developed by the Ministry of Justice of Ukraine, on the basis of which line ministries and other subjects of lawmaking activity may develop their own methodologies. In this regard, the issue of implementation of sectoral legal monitoring is being updated. The author concluded that the establishment the category of "legal monitoring" at the legislative level is an important achievement of the national theory of lawmaking and legal doctrine in general. The Law of Ukraine "On Lawmaking" defined the basic features, principles, subjects, stages and components of legal monitoring. This requires the development of methodological and methodical foundations of legal monitoring at the level of legal regulation with a mandatory connection with law enforcement and law protection.

*Key words:* legal system, lawmaking, legal monitoring, normative legal acts, law enforcement.