



Андрій Гриняк

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заступник директора з наукової роботи
Київського регіонального центру
Національної академії правових наук України
(Київ, Україна)
ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-9466-8014>
Scopus Author ID: Andriy B. Hryniak
andriy.gryniak@gmail.com

УДК 340.115

ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ: ЗАВДАННЯ ТА МІСЦЕ В ПРАВОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

АНОТАЦІЯ. 16 листопада 2021 р. Верховна Рада України взяла за основу проєкт Закону “Про правотворчу діяльність”. Правотворча діяльність із часу набуття незалежності Україною гостро потребувала комплексної нормативної регламентації на рівні закону. Неодноразові 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.

Метою статті є обґрунтування доцільності закріплення на законодавчому рівні інституту правового моніторингу як важливої складової правотворчої діяльності.

Однією із найбільш значущих проблем правотворчості є відірваність, а у деяких випадках ігнорування суб'єкта, що ухвалює нормативно-правовий акт, від результатів власної правотворчої діяльності. Наведене посилюється наявністю безлічі підзаконних нормативно-правових актів у різних галузях законодавства. Відповідно, серйозною практичною проблемою натеper є неналежне законодавче врегулювання питання обліку та державної реєстрації нормативно-правових актів. Водночас правотворча діяльність має здійснюватися із забезпеченням належної обізнаності суспільства щодо її мети та результатів, а також забезпечення суб'єктів правореалізації інформаційними даними про стан правового регулювання суспільних відносин. Вирішити це можливо, зокрема, через підвищення та утвердження статусу Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Констатується відсутність визначеного механізму правового моніторингу, складовими якого є прийоми, методи та способи здійснення моніторингу, а також використання його результатів. Водночас основним завданням досліджень проблем ефективності права є підготовка науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення законодавства за допомогою оцінки соціальної ефективності тих правових норм, які підлягають корегуванню. Саме в цьому й відображається основна місія правового моніторингу, адже ефективність будь-якого законодавства включає в себе широке коло різноманітних питань: від прогнозування до правозастосування.

Важлива роль у проведенні незалежної правової (юридичної) експертизи проєктів законів, моніторингу чинних нормативно-правових актів повинна бути відведена Національній академії правових наук України, статутними завданнями якої є виконання замовлення органів державної влади стосовно розроблення засад наукової та правової політики.

Запропоновано в межах ст. 63 проєкту Закону “Про правотворчу діяльність” передбачити механізм зворотної комунікації через 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 розроблення додаткових нормативно-правових актів у відповідь на дані моніторингу й оцінки. Окремо в межах проєкту Закону “Про правотворчу діяльність” запропоновано закріпити методику моніторингу правотворчості та правозастосування, що відобразить систему критеріїв ефективності законодавства під час його реалізації, ключовими з яких є мета ухвалення нормативно-правового акта й ефективність механізму його регулюючого впливу на відповідні правовідносини.

Ключові слова: правовий моніторинг; правотворча діяльність; суб’єкт правотворчої діяльності; нормативно-правовий акт; зворотна комунікація; правова експертиза; юридична техніка.

16 листопада 2021 р. Верховна Рада України взяла за основу проєкт Закону “Про правотворчу діяльність”¹, в якому закріплено цікаві для аналізу в межах цієї статті положення про правовий моніторинг як діяльність суб’єктів правотворчої діяльності, спрямовану на систематичний огляд чинного законодавства під кутом зору його удосконалення. Наведений огляд чинного законодавства здійснюється із чітко визначеною метою, що полягає у виявленні недоліків, неоднозначностей сприйняття правозастосовцем можливостей удосконалення чи скасування чинного або підготовки нового нормативно-правового акта, усунення колізій та прогалів у правовому регулюванні.

Варто зазначити, що правотворча діяльність із часу набуття незалежності Україною гостро потребувала комплексної нормативної регламентації на рівні закону. Як зазначається у пояснювальній записці до законопроєкту, неодноразові 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 прогалів у сфері законодавчого регулювання правотворчості.

Метою дослідження є обґрунтування доцільності закріплення на законодавчому рівні інституту правового моніторингу як важливої складової правотворчої діяльності.

¹ Про правотворчу діяльність: проєкт Закону України від 7 вересня 2021 р. № 1708-IX <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355> (дата звернення: 13.12.2021).

Однією із найбільш значущих проблем правотворчості є відірваність, а у деяких випадках ігнорування суб'єкта, що ухвалює нормативно-правовий акт, від результатів власної правотворчої діяльності. Як приклад зазначеного можемо навести закріплене у ч. 1 ст. 63 Господарського кодексу України (далі – ГК України)² положення, що передбачає існування колективної та змішаної форм власності. Водночас ні Конституція України³, ні тим паче Цивільний кодекс України (далі – ЦК України)⁴ таких “форм” власності не передбачають. Натомість законодавець у межах Конституції України та ЦК України закріпив загальне правило про належність конкретного майна як фізичним, так і юридичним особам на праві приватної власності. Ба більше, аналіз й інших положень ЦК України та ГК України, а також наукових дискусій, що тривають фактично від самого початку роботи над проектом ЦК України⁵, судової практики розгляду спорів, дають підстави для висновку про наявність системних протиріч між положеннями зазначених кодифікованих актів. Схожого висновку доходимо при співвідношенні положень ЦК України та Житлового кодексу України (далі – ЖК України)⁶, аналіз яких дає змогу стверджувати про врегулювання ними однотипних правовідносин (глава 2 ЖК України та глава 59 ЦК України), дублювання нормативно-правових приписів і декларування окремих правомочностей без встановлення належних механізмів їх реалізації (ст. 9 ЖК України) тощо.

Наведене посилюється наявністю безлічі підзаконних нормативно-правових актів у різних галузях законодавства. Відзначимо, що ефективність положень підзаконного акта напряму залежить від якості законодавчого акта, на конкретизацію якого він ухвалений. Відповідно, коли підзаконний акт видається у розріз із положеннями закону, навіть якщо це спрямовано на виправлення у ньому помилок і неточностей, він стає незаконним, а це впливає на його неефективність⁷.

Окремою практичною проблемою натеper є неналежне законодавче врегулювання питання обліку та державної реєстрації нормативно-правових актів. На підтвердження зазначеного змушені констатувати відсутність належного обліку ухвалених і чинних законодавчих актів у систе-

² Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>> (дата звернення: 13.12.2021).

³ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 13.12.2021).

⁴ Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>> (дата звернення: 13.12.2021).

⁵ В Посполітак, Р Ханік-Посполітак, *Аналіз наявних суперечностей та неузгодженостей між Цивільним та Господарським кодексами України* (Реферат 2005) 264; Н Кузнецова, О Кот, А Гриняк, М Пленюк, *‘Скасування Господарського кодексу України: потенційні наслідки та необхідні передумови’* (2020) 27 *Вісник Національної академії правових наук України* 100–32.

⁶ Житловий Кодекс Української РСР 30 червня 1983 р. № 5464-X <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text>> (дата звернення: 13.12.2021).

⁷ І Онищук, *‘Моніторингові індикатори ефективності законодавчих актів’* (2019) 10 *Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики* 75.

мі Міністерства юстиції України. Не всі ухвалені акти реєструються, і доволі непросто відслідковувати загальну кількість опублікованих актів, що призводить до порушення основоположних принципів гласності та відкритості правової інформації. Водночас правотворча діяльність має здійснюватися із забезпеченням належної обізнаності суспільства щодо її мети та результатів, а також забезпечення суб'єктів правореалізації інформаційними даними про стан правового регулювання суспільних відносин. Як зазначається з цього приводу у пояснювальній записці до проекту Закону “Про правотворчу діяльність”, вирішити це можливо, зокрема, через підвищення й утвердження статусу Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів⁸.

Крім того, найбільш поширеними вадами вітчизняного законодавства, що впливають на ефективність правових норм, є: 1) невідповідність норм права об'єктивним закономірностям життя суспільства; 2) невідповідність норм соціально-правовій психології народу, соціальної групи тощо; 3) неправильне визначення мети правового регулювання; 4) помилковий вибір правових засобів досягнення зазначеної мети; 5) недостатнє врегулювання умов дії норми; 6) порушення взаємозв'язку між елементами системи правового регулювання, зокрема між нормами різних галузей законодавства; 7) внутрішня суперечність норми, а саме її надмірна складність, незрозумілість для виконавців (юридична невизначеність), нездійсненність санкції норми⁹.

Ці та інші проблеми свідчать про відсутність сьогодні визначеного механізму правового моніторингу, складовими якого є прийоми, методи та способи здійснення (аналітичне узагальнення, проведення опитувань, узагальнення звернень, обмін інформацією між державними органами, аналіз судових рішень) моніторингу, а також використання його результатів. Сукупність наведених елементів становить юридичну техніку правового моніторингу, арсенал якої значно відрізняється від методології наукового пізнання, оскільки використання спеціальних юридико-технічних засобів спрямовано на реалізацію аналітичної функції правового моніторингу – правову експертизу та її результат – цілком конкретну оцінку ефективності нормативно-правових актів. Натомість результатом наукового пізнання є формування наукового знання, яке є евристичним і не завжди однозначним¹⁰. Водночас “технологічний” погляд на правовий моніторинг дає змогу максимально зблизити емпіричне й логічне в наукових дослідженнях, охопити і пов'язати не тільки методи вивчення законодавства та правозастосовної практики, а й організаційні, управ-

⁸ Про правотворчу діяльність, Пояснювальна записка до проекту Закону України від 7 вересня 2021 р. № 1708-IX <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355> (дата звернення: 13.12.2021).

⁹ Л Музика, *Концепція цивільно-правової політики України* (ПАЛИВОДА А. В. 2020) 384.

¹⁰ В Головій та інші, *Основи наукових досліджень: методологія, організація, оформлення результатів: Навчальний посібник* (Хай-Тек Прес 2012) 197.

Андрій Гриняк

лінські блоки, його складові, інституційний, функціональний та інструментальний аспекти¹¹.

Основним завданням досліджень проблем ефективності права є підготовка науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення законодавства за допомогою оцінки соціальної ефективності тих правових норм, які підлягають корегуванню. Саме в цьому й відображається основна місія правового моніторингу, адже ефективність будь-якого законодавства включає в себе широке коло різноманітних питань: від прогнозування до правотворчості та правозастосування. Недарма в юридичній літературі з цього приводу наголошується, що основним критерієм ефективності законодавства є досягнення мети правового регулювання, тобто його результат¹². Відповідно й результати правового моніторингу дають можливість виявити та за потреби усунути вади законодавства за допомогою удосконалення механізмів правового регулювання, що сприятиме стабільності правопорядку. Недарма в Концепції 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 чинність¹³.

Зміна парадигми обов’язковості монополії на правотворчу діяльність призвела до переосмислення ролі науково-експертної спільноти, її ролі та значення при обговоренні й контролі за вказаним процесом зумовлює необхідність концептуального переосмислення правової політики держави. Реформи, які здійснюються зараз у нашій державі, не забезпечуються проведенням систематизованої та усвідомленої правової політики. Позначення окремих законодавчих пріоритетів не підкріплюється спробами зв’язати розрізнені нормативні акти в програму, яка працює і послідовно здійснюється¹⁴. З огляду на це правовий моніторинг відіграє 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. Найбільшої популярності та результативності набувають

¹¹ Н Черногор, *Юридическая техника правового мониторинга. Доктринальные основы юридической техники* (Юриспруденция 2010) 349.

¹² Я Страутманис, ‘Эффективность земельного законодательства’ (1974) 12 Советское государство и право 32.

¹³ Концепція Закону України “Про правотворчу діяльність”, підготовлена фахівцями Київського регіонального центру Національної академії правових наук України <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355> (дата звернення: 13.12.2021).

¹⁴ В Тацій, *Проблеми формування правової політики в Україні. Вибрані статті, виступи, інтерв’ю* (Право 2010) 510.

громадські ініціативи, що ретранслюються за допомогою соціальних мереж, із залученням різноманітних інтернет-ресурсів¹⁵.

З цього приводу варто підтримати закріплену в проєкті Закону “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 (саморегулівні), яким відповідно до закону надано повноваження суб’єктів правотворчої діяльності);

2) суб’єктів забезпечення правотворчої діяльності (особи, що беруть участь у правотворчому процесі й виконують функції наукового, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу);

3) заінтересованих осіб (фізичні та юридичні особи, на яких вплине ухвалення (видання) нормативно-правового акта).

З огляду на це суб’єктами правового моніторингу можуть бути як органи законодавчої, виконавчої та судової (особливо Верховний Суд і Конституційний Суд України) гілок влади, так і різні експертні організації з числа наукових, освітніх, міжнародних та інших організацій відповідного профілю. Важлива роль у проведенні незалежної правової (юридичної) експертизи проєктів законів, правового моніторингу чинних нормативно-правових актів повинна бути відведена Національній академії правових наук України, статутними завданнями якої є виконання замовлення органів державної влади стосовно розроблення засад наукової та правової політики, здійснення моніторингу ефективності чинного вітчизняного законодавства та визначення перспективних напрямів його розвитку і вдосконалення, участь у підготовці законопроєктів, науково-експертне забезпечення правотворчої діяльності органів державної влади, вивчення й узагальнення механізмів реалізації актів законодавства тощо.

Так, правозастосовна діяльність органів державної влади та підготовка і прийняття рішень у юридичних справах потребують оцінки юридичних фактів та визначення правових норм на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування. Усе це підвищує

¹⁵ Т. Подорожна, О. Білоскурська, ‘Правовий моніторинг як засіб якості та ефективності чинного законодавства’ (2019) 10 Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики 83.

роль взаємодії держави та її органів і посадових осіб із науковою спільнотою. Залучення науковців до правової експертизи чинних нормативно-правових актів на предмет їх актуальності, відповідності загальним напрямкам правової політики держави, доцільності удосконалення або ж визнання такими, що втратили чинність, підвищує рівень обґрунтованості, достовірності, професійності, конкретності та повноти таких нормативно-правових актів і рішень. Недарма правову експертизу в доктрині права визначають як самостійну стадію правового моніторингу правотворчості та правозастосування¹⁶. Відповідно й залучення висококваліфікованих фахівців у галузі права до правової експертизи актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування здатне забезпечити не тільки належну їх якість і ефективність, а й їх позитивний вплив на політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються у державі. Прикладом залучення громадських об'єднань і наукових інституцій є діяльність міжнародних асоціацій, що здійснюють моніторинг дотримання прав людини, урядові організації, національні організації спостерігачів, національні організації, пов'язані з виборами. Однією з найвпливовіших міжнародних організацій є ENEMO (*European Network of Election Monitoring Organizations* – Європейська мережа організацій зі спостереження за виборами). Це асоціація об'єднує 18 неурядових організацій із 16 країн колишнього Радянського Союзу і Східної Європи, яка протягом багатьох років проводить широкомасштабні спостереження за виборами у своїх країнах¹⁷.

Щодо нашої країни, де визнається і діє принцип верховенства права, що вимагає, щоб основні права і свободи людини та громадянина реалізовувалися на основі гармонізації державного управління, миру і злагоди в суспільстві відповідно до створених правових умов, сьогодні змушені констатувати відсутність якоїсь цілісної, упорядкованої, скоординованої системи суб'єктів правового моніторингу. Як видається, залучення науковців Національної академії правових наук України до проведення незалежної правової (юридичної) експертизи проєктів законів та правового моніторингу чинних нормативно-правових актів дасть змогу вирішити низку завдань щодо: 1) визначення пріоритетності ухвалення нормативно-правових актів; 2) аналізу й оцінки соціальних потреб, публічних і суспільних інтересів, які потребують врегулювання за допомогою правоунормування; 3) оцінювання правових ризиків, які є необхідним елементом правотворчості і правозастосування; 4) розроблення концептуальних засад розвитку галузевого законодавства України; 5) аналізу поточного стану правового регулювання відповідних су-

¹⁶ Г Рибікова, 'Принципи організації і проведення правової експертизи нормативно-правових актів' (2013) 3 Юридичний вісник. Повітряне і космічне право 29–30.

¹⁷ О Боринська, 'Моніторинг виборчого процесу як сприяння розвитку демократії' (2009) 1(34). Політичний менеджмент 79.

спільних відносин із 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 ухвалених суб'єктами правотворчої діяльності нормативно-правових актів; 9) юридико-технічної оцінки нормативно-правових актів з метою визначення ступеня їхньої відповідності загалом та окремих його елементів вимогам юридичної техніки зокрема. 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, дасть змогу підвищити якість і результативність такої діяльності, а також сприятиме науково-обґрунтованому пошуку балансу інтересів людини, суспільства та держави.

З цього приводу варто наголосити, що у Київському регіональному центрі Національної академії правових наук України з 1 січня 2022 р. розпочато розроблення фундаментальної наукової теми з проблем правотворчості в Україні. У межах цієї теми перед ученими поставлено низку завдань щодо: розкриття основних засад формування системи законодавства як результату правотворчого процесу, визначення співвідношення нормативно-правових актів з іншими правовими актами, з'ясування проблемних аспектів нормопроекування як інструменту забезпечення системності законодавства та регулятивної здатності нормативно-правових актів, встановлення ролі правового моніторингу у забезпеченні якості й ефективності правотворчого процесу, висвітлення особливостей правової експертизи та обговорення проектів нормативно-правових актів тощо. Крім того, окремо ведеться робота над прикладною науковою темою щодо науково-правової експертизи нормативно-правових актів, у межах якої провідними вченими Національної академії правових наук України здійснюються аналітичні дослідження щодо пріоритетності ухвалення нормативно-правових актів, розроблення концепцій нормативно-правових актів¹⁸, юридичного прогнозування тенденцій розвитку сучасної правової системи України, підвищення обґрунтованості правових рішень на підставі оцінювання правових ризиків, оцінки відповідності правового регулювання певних суспільних відносин міжнародно-правовим зобов'язанням України за зверненням органу державної влади, підготовки науково-експертних висновків щодо практики застосування галузевого законодавства, проведення науково-правових експертиз якості підготовлених проектів нормативно-правових актів тощо.

¹⁸ Концепція Закону України “Про правотворчу діяльність” (н 13).

Зважаючи на те, що об'єктами правового моніторингу є переважно нормативні правові акти, їхні структурні частини, окремі статті чи норми права, відповідно й результат такої діяльності повинен бути спрямований на удосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин за допомогою 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 оцінки ефективності правового впливу. Зважаючи на це, у межах ст. 63 проєкту Закону “Про правотворчу діяльність” варто передбачити й механізм такої зворотної комунікації через 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 розроблення додаткових нормативно-правових актів у відповідь на дані моніторингу та оцінки. Тобто, загалом підтримуючи закріпленій у ст. 63 “Використання результатів правового моніторингу” проєкту Закону “Про правотворчу діяльність” підхід щодо періодичної звітності суб'єкта правотворчої діяльності або центрального органу виконавчої влади про ефективність нормативно-правового акта, який на момент моніторингу діє не менш як один рік, потребує свого закріплення і відповідний обов'язок виправити виявлені порушення за допомогою корегування конкретного нормативно-правового акта, що став об'єктом моніторингу, його скасування чи розроблення нового.

Крім того, слід особливо наголосити на виокремленні у ст. 65 законопроєкту механізму правового моніторингу за результатами узагальнення судової практики й аналізу судової статистики. З цього приводу варто зазначити, що окрім нормативно-правових актів, у ролі об'єкта моніторингу слугує й судова практика. Недарма у правовій доктрині висловлюються пропозиції про наділення вищих судових органів (зокрема, Верховного Суду та Конституційного Суду України) повноваженнями з проведення правового моніторингу на постійній основі¹⁹. Зважаючи на це, констатуємо факт врахування таких пропозицій та закріплення на законодавчому рівні права вищих судових органів на проведення моніторингових досліджень і направлення їх результатів до суб'єкта правотворчої діяльності з пропозиціями про необхідність внесення змін або припинення дії нормативно-правових актів. Ба більше, зазначеною статтею законопроєкту пропонується закріпити право Верховного Суду на звернення до Верховної Ради України, Президента України з пропозицією щодо необхідності корегування законодавства в сфері судоустрою

¹⁹ Подорожна, Білоскурська (н 15) 84.

та судочинства. Закріплене правило ще раз підтверджує тезу, що реформування правової системи на пряму залежить від модернізації таких її напрямів, як законодавчого та судового. Зазначені напрями взаємопов'язані між собою, адже судові реформування неможливі без відповідного корегування законодавства у сфері судоустрою та судочинства. Зважаючи на це, закріпивши у ст. 65 проекту Закону “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.

Враховуючи викладене, можемо констатувати, що присвячені правовому моніторингу у проекті 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 й 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.

Водночас, формалізуючи на законодавчому рівні інститут правового моніторингу за допомогою закріплення способів його здійснення, використання результатів, особливостей моніторингу нормативно-правових актів, зокрема й за результатами узагальнення судової практики та судової статистики, доцільно закріпити й методику моніторингу правотворчості та правозастосування, що відобразатиме систему критеріїв ефективності законодавства під час його реалізації, ключовими з яких є мета ухвалення нормативно-правового акта й ефективність механізму його регулюючого впливу на відповідні правовідносини. З цього приводу варто наголосити, що в більшості країн – членів Європейського Союзу ці два критерії є ключовими. Такий підхід до закріплення на законодавчому рівні методики правового моніторингу, як видається, дасть змогу виявити поширені типові помилки при розробленні проекту нормативно-правового акта, перевірити на практиці ефективність дії норм законодавства на обмеженій території держави або відносно невеликого кола суб'єктів, визначити першочергові завдання системної оптимізації регулювання конкретної сфери суспільних відносин.

З цього приводу заслуговує уваги досвід зарубіжних країн, коли розробляється відповідна комп'ютерна програма, функцією якої є визначення якості законодавства через порівняння змісту нормативно-правових актів між собою та використання його на практиці. Так, наприклад, у Бельгії в Інституті соціального права на вимогу Уряду розробляється нормопроектувальна система під назвою “*SOLON*” для визначення якості

законодавства, яка включає в себе матеріальний (зміст нормативно-правових актів) і формальний (структура, спосіб оформлення тощо) критерії. Крім того, аналогічні системи вже застосовуються у Нідерландах (*LEPA, OBW*), в Італії (*Lexidit, Lexeditior IRI_AI, Arianna, Norma*). У цьому напрямі навіть пропонується виокремлення відповідної науки – “*legimatics*” щодо вивчення та дослідження можливостей комп’ютерної техніки у сфері нормопроекування²⁰.

В Україні заслуговує уваги спроба запровадження оновленої інформаційної системи моніторингу земельних відносин як механізму боротьби з корупцією в цій сфері²¹. Саме об’єднання в одній системі всіх відомостей та даних про земельні відносини, які надходять від Державної фіскальної служби України, Державної судової адміністрації України, Державної служби лісового господарства України, Держгеокадастру України тощо, сприятиме пошуку й усуненню проблемних питань, прогнозуванню та моделюванню розвитку законодавства в цій сфері. Відсутність таких узагальнених даних у відкритому доступі є однією з причин неспроможності української економіки використовувати потенціал земельних ресурсів повною мірою, породжує політичні спекуляції щодо необхідності, стану та напрямів земельного реформування, а також сприяє приховуванню помилок і корупційних діянь у діяльності органів влади, наділених земельною компетенцією. Відтак доступність таких даних для широкого загалу є основою для підвищення рівня прозорості земельної сфери та подолання земельної корупції²². Відповідно й інформація, отримана в результаті правового моніторингу, повинна зберігатися у базах даних і бути доступна кожному, хто бере участь у процесі розроблення та ухвалення нормативно-правових актів²³. Відповідно й увесь процес правового моніторингу доцільно розглядати як систему обробки інформації в сфері правотворчого та правозастосовного процесів.

Отже, закріплення на законодавчому рівні інституту правового моніторингу дає змогу сформулювати правові підвалини для систематичної, комплексної роботи суб’єктів правотворчої діяльності, спрямованої на спостереження, аналіз та оцінку законодавства під час його реалізації з метою його вдосконалення та прогнозування розвитку. Закріплення інституту правового моніторингу спрямовано як на удосконалення пра-

²⁰ Н Оніщенко, ‘Правовий моніторинг: від теорії до практики’ (2019) 10 Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики 24.

²¹ Підтримка реформ у сільському господарстві та земельних відносинах в Україні: Про Проект <<http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/about>> (дата звернення: 29.11.2021).

²² П Кулинич, ‘Моніторинг земельних відносин в системі правового моніторингу: поняття, становлення, перспективи’ (2019) 10 Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики 52–3.

²³ А Акмалова, ‘Мониторинг как вид правового контроля’ (2013) 2 *Ars administrandi* (Искусство управления) 12.

вової системи загалом, так і її складових елементів. Зібрані в результаті його проведення відомості дають змогу формувати і проводити обґрунтовану, ефективну й цілеспрямовану цивільно-правову²⁴, кримінально-правову²⁵ тощо політику на національному рівні, розуміння якої розкривається насамперед через належний аналіз правозастосовної діяльності.

Зважаючи на це, системний і комплексний аналіз правотворчої та правозастосовної діяльності включає в себе різноманітні етапи (стадії), до яких пропонується відносити: 1) підготовчий етап – передбачає постановку та конкретизацію його мети і завдань, кола суб'єктів, об'єктів та напрямів дослідження; 2) етап збору інформації – здійснюється з метою узагальнення вихідних даних щодо об'єкта дослідження; 3) етап експертизи нормативно-правових актів на предмет відповідності положенням Конституції України та інших нормативно-правових актів; 4) етап оцінки ефективності дії нормативно-правових актів (норм права); 5) етап прогнозування потреби у правовому регулюванні; 6) заключний етап правового моніторингу, у межах якого формулюються висновки про якість, прогалини та колізії нормативно-правових актів²⁶. Зміст цих стадій безпосередньо залежить від виду моніторингу, його об'єкта та суб'єктного складу.

Як видається, наведений алгоритм дій при проведенні правового моніторингу можна використовувати щодо різних об'єктів моніторингу та відповідних його завдань (від оцінки ефективності нормативно-правових актів до оцінки соціальної корисності досягнутих у зв'язку з їх прийняттям результатів). Водночас на всіх етапах правового моніторингу слід враховувати, що в межах свого змістовного наповнення норми права повинні фіксувати лише реально існуючі можливості та не бути спрямованими на врегулювання відносин, що виходять за межі реальної дійсності. Прикладом наведеного може бути закріплене у ч. 6 ст. 762 “Плата за найм (оренду) майна” ЦК України положення, за яким наймач звільняється від плати за весь час, протягом якого майно не могло бути використане ним через обставини, за які він не відповідає. З цього правила цілком логічним є висновок, що саме складений сторонами договору найму (оренди) акт про неможливість використання орендованого майна або ж рішення суду про це є підставами щодо звільнення орендаря від плати за володіння та користування майном. Відповідно, намагання законодавця уточнити всі можливі підстави для такого звільнення від плати за договором було б спрямовано на переобтяження правової норми та свідчило б про своєрідний відхід від суспільної дійсності.

²⁴ Музика (н 9) 504.

²⁵ П Фріс, *Кримінально-правова політика Української держави: теоретичні, історичні та правові проблеми* (Атіка 2005) 332.

²⁶ ІОнищук, “Технологічний алгоритм правового моніторингу” [2014] 2 (1) Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія “Юридичні науки” 111–2.

Висновки. Отже, правова політика держави відіграє важливу роль при формуванні та застосуванні законодавства на практиці. Водночас без відповідного правового моніторингу правотворчої та правозастосовної діяльності як систематичної, комплексної діяльності, спрямованої на спостереження, аналіз та оцінку законодавства з метою його вдосконалення та прогнозування неможливо стверджувати про формування науково-обґрунтованої правової політики держави, нормативні регулятори якої спрямовані на закріплення концепції людиноцентризму, коли інтереси людини навіть у часи наявних зовнішніх викликів та загроз, наслідком чого є й зміна ідеологічних засад, є найвищою цінністю. Відповідно, нагальною є потреба у формуванні такої політики права, яка б відповідала політичним, економічним і соціальним реаліям розвитку громадянського суспільства.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Chernogor N, *Yuridicheskaya tekhnika pravovogo monitoringa. Doktrinal'nye osnovy yuridicheskoy tekhniki* (Jurisprudenciya 2010) (in Russian).
2. Fris P, *Kryminalno-pravova polityka Ukrainy: teoretychni, istorychni ta pravovi problemy* (Atika 2005) (in Ukrainian).
3. Holovii V ta in, *Osnovy naukovykh doslidzhen: metodolohiia, orhanizatsiia, oformlennia rezultativ: Navchalnyi posibnyk* (Khai-Tek Pres 2012) (in Ukrainian).
4. Muzyka L, *Kontseptsiiia tsyvilno-pravovoi polityky Ukrainy* (PALYVODA A. V. 2020) (in Ukrainian).
5. Pospolitik V, *Khanyk-Pospolitik R, Analiz naiavnykh superechnosti ta neuzghodzhennosti mizh Tsyvilnym ta Hospodarskym kodeksamy Ukrainy* (Referat 2005) (Ukrainian).
6. Tatsii V, *Problemy formuvannia pravovoi polityky v Ukraini. Vybrani statti, vystupy, intervyy: [do 45-richchia nauk.-ped. i hromad, diialnosti]* (Pravo 2010) (in Ukrainian).

Journal article

7. Kuznietsova N, Kot O, Hryniak A, Pleniuk M, 'Skasuvannia Hospodarskoho kodeksu Ukrainy: potentsiini naslidky ta neobkhidni peredumovy' (2020) 27.1 Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy 100–32 (in English).
8. Akmalova A, 'Monitoring kak vid pravovogo kontrolya' (2013) 2 Ars administrandi (Iskusstvo upravleniya) 12 (in Russian).
9. Borynska O, 'Monitorynh vyborchoho protsesu yak sprianniia rozvytku demokratii' (2009) 1(34) Politychnyi menedzhment 79 (in Ukrainian).
10. Onyshchuk I, 'Tekhnolohichni alhorytm pravovoho monitorynhu' (2014) 2.1 Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnogo universytetu. Yurydychni nauky 111–2 (in Ukrainian).
11. Rybikova H, 'Pryntsypy orhanizatsii i provedennia pravovoi ekspertyzy normatyvno-pravovykh aktiv' (2013) 3 Yurydychnyi visnyk. Povitriane i kosmichne pravo 29–30 (in Ukrainian).
12. Strautmanis Ya, 'Effektivnost' zemel'nogo zakonodatel'stva' (1974) 12 Sovetskoe gosudarstvo i pravo 32 (in Russian).

Conference papers

13. Kulynych P, 'Monitorynh zemelnykh vidnosyn v systemi pravovoho monitorynhu: poniattia, stanovlennia, perspektyvy' (2019) 10 Almanakh prava. Pravovyi monitorynh i pravova ekspertyza: pytannia teorii ta praktyky 52-3 (in Ukrainian).
14. Onishchenko N, 'Pravovyi monitorynh: vid teorii do praktyky' (2019) 10 Almanakh prava. Pravovyi monitorynh i pravova ekspertyza: pytannia teorii ta praktyky 24 (in Ukrainian).
15. Onyshchuk I, 'Monitorynhovi indykatory efektyvnosti zakonodavchykh aktiv' (2019) 10 Almanakh prava. Pravovyi monitorynh i pravova ekspertyza: pytannia teorii ta praktyky 75 (in Ukrainian).
16. Podorozhna T, Biloskurska O, 'Pravovyi monitorynh yak zasib yakosti ta efektyvnosti chynnoho zakonodavstva' (2019) 10 Almanakh prava. Pravovyi monitorynh i pravova ekspertyza: pytannia teorii ta praktyky 83 (in Ukrainian).

Andrii Hryniak

LEGAL MONITORING:
TASKS AND PLACE IN LAWMAKING ACTIVITY

ABSTRACT. On November 16, 2021, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the draft Law "On Law-Making Activity" as a basis. Law-making activity since the acquisition of Ukraine's independence was in dire need of comprehensive regulations at the level of law. Repeated attempts to regulate the planning of law-making activities, to provide appropriate mechanisms for control over these activities, exposed the legislator's inability to form a politically coherent position, which led to fundamental gaps in the legislative regulation of law-making.

The purpose of the article is to substantiate the feasibility of consolidating at the legislative level the institute of legal monitoring as an important component of law-making activities.

One of the most significant problems of lawmaking is the isolation, and in some cases ignoring, of the subject who adopts the legal act, from the results of their own law-making activities. This is exacerbated by the presence of many bylaws in various areas of law. Accordingly, a serious practical problem today is the inadequate legislative regulation of accounting and state registration of regulations. At the same time, law-making activities should be carried out with the provision of proper public awareness of its purpose and results, as well as providing law enforcement agencies with information about the state of legal regulation of public relations. This can be solved, in particular, by raising and approving the status of the Unified State Register of Legal Acts.

It is stated that there is no defined mechanism of legal monitoring, the components of which are methods, techniques and ways of monitoring (analytical generalization, surveys, generalization of appeals, exchange of information between government agencies, analysis of court decisions), as well as the use of its results. At the same time, the main task of research on the effectiveness of law is to prepare scientifically sound recommendations for improving legislation by assessing the social effectiveness of those legal norms that are subject to adjustment. This is the main mission of legal monitoring, because the effectiveness of any legislation includes a wide range of different issues: from forecasting to lawmaking and law enforcement.

Андрій Гриняк

An important role in conducting independent legal expertise of draft laws, legal monitoring of existing regulations should be assigned to the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, whose statutory tasks are to fulfill the order of public authorities to develop principles of scientific and legal policy.

It is proposed within Art. 63 of the draft Law “On Law-Making Activity” to provide a mechanism of feedback by imposing on the subject of law-making or the central executive body that ensures the formation of state policy in this area, the obligation not only to report on the results of legal monitoring of regulations, but also the development of additional regulations in response to monitoring and evaluation data. Separately within the draft Law “On Law-Making Activity” it is proposed to establish a method of monitoring lawmaking and law enforcement, which will reflect the system of criteria for the effectiveness of legislation during its implementation, key of which is the purpose of the regulation and the effectiveness of its regulatory effect on relevant legal relations.

KEYWORDS: legal monitoring; law-making activity; subject of law-making activity; normative-legal act; feedback; legal expertise; legal technique.