

11. Порядок виконання Державним казначейством України рішень суду щодо відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури, а також судів. Затверджено Наказом Державного казначейства України № 11 від 23 січня 2004 року.

Доцент кафедри соціально-гуманітарних дисциплін факультету №3 (м. Івано-Франківськ) НАВС к.ю.н., доцент  
Онищук Ігор Ігорович

### **СИСТЕМНЕ ПОЄДНАННЯ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ ТА ЕКСПЕРТИЗИ ЯК ПЕРЕДУМОВА ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА**

Питання законодавчого врегулювання моніторингу якості та ефективності норм права на сьогодні залишаються мало розробленими. Забезпечення якості законодавства й ефективності його застосування органами державної влади ускладнюється відсутністю у правовій системі України закону про закони та інші нормативно-правові акти.

Слід зазначити, що перший проект закону «Про нормативно-правові акти України» було внесено ще в січні 1995 р. Розробили законопроект відомі фахівці-правознавці, в тому числі з Академії правових наук України та Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Невдовзі було розділено предмет регулювання шляхом внесенням двох законопроектів «Про нормативно-правові акти» і «Про закони і законодавчу діяльність», на котрі Президент України наклав вето. Єдиного законопроекту, який би комплексно врегулював нормотворчу діяльність так і не було підготовлено.

В процесі моніторингу неминуче доводиться вивчати різні суспільні відносини – правові й не правові. Останні можна назвати неформальними відносинами, які складаються між людьми в силу їх соціально-психологічних особливостей, мотивів і цілей діяльності. Такі відносини формуються й існують до прийняття відповідних нормативно-правових актів, після їх зміни або скасування. Нормативно-правові акти визначають і впливають на соціальні та реальні правові ролі людей. Правовий моніторинг пов'язують із різними стадіями правового регулювання (видання норм права, виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, застосування та офіційне тлумачення норм права), і його вивчення актуалізується з пошуком чинників, здатних сприяти вдосконаленню праворегулятивних властивостей основного джерела права сучасної України – нормативно-правових актів [3 с. 31].

Моніторинг та експертиза законодавчих актів – це різні форми наукового супроводження які слід розрізняти. Системне поєднання моніторингу та експертизи створює передумови підвищення ефективності права як регулятора суспільних відносин. Моніторинг – це комплексне дослідження низки актів, що регулюють певну сферу суспільних відносин, своєрідна діагностика стану законодавства, відіграє роль «каналу зворотного зв'язку» між правотворчістю та юридичною практикою. Експертиза спрямована на аналіз регулятивних якостей, форми і змісту конкретного нормативно-правового акта або його проекту [1].

За допомогою застосування порівняльного юридично-догматичного методу можемо констатувати, що експертиза проектів законодавчих актів успішно діє в багатьох країнах. Конгресом США будь-яке рішення з певної законодавчої пропозиції піддається ретельному дослідженню з участю розвинутої системи інформаційно-аналітичних органів. За необхідності до аналітики залучають провідних експертів.

У Франції жоден законопроект не приймається без висновку Державної Ради, у складі якої близько трьохсот високопрофесійних юристів. Аналогічний орган в Нідерландах покликають стежити за юридичною дією законодавчих актів. У Канаді експертиза НПА проводиться на всіх етапах процесу – від вироблення законодавчої пропозиції на основі первинних ідей до складання законопроекту, готового для подання до парламенту [4, с. 21].

Значна увага питанням вдосконалення правового регулювання, зокрема, якості

проектування правових актів, зосереджена в Європейському Союзі. Потреба покращення нормотворення віднайшла своє вирішення у спеціальних актах: The Council Resolution on the quality of drafting of Community legislation adopted on 8 June 1993 (Резолюція з якості проектування правових актів у Спільноті, прийнято Радою ЄС 8 червня 1993 р.) [9]; Interinstitutional Agreement of 20 December 1994 (Міжінституційна угода від 20 грудня 1994 р. щодо прискореного методу роботи з офіційної кодифікації юридичних текстів, ухвалена Комісією, Радою і Парламентом) [6]; Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation (1999/C 73/01) (Міжінституційна угода Європейського парламенту, Ради Європейського Союзу та Комісії Європейських Спільнот щодо якості підготовки проектів правових актів у Спільноті, видано 22 грудня 1998 р.) [7]; European Parliament resolution of 29 November 2001 on the White Paper on European Governance (Міжінституційна угода про більш структуроване застосування техніки перегляду правових актів, ухвалена Європарламентом, Радою і Комісією 29 листопада 2001 р.) [5]; Interinstitutional agreement on better law-making (2003/C 321/01) (Міжінституційна угода про покращення розробки правових актів, ухвалена 31. 12. 2003 р. Європейським Парламентом, Радою і Комісією) [8].

Питання правового моніторингу в частині експертизи та прогнозування законодавчих актів частково врегульовані у Законах України: «Про засади запобігання і протидії корупції»; «Про запобігання корупції»; «Про наукову і науково-технічну експертизу»; «Про інформацію»; «Про Конституційний Суд України»; «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України».

Крім того, в даній сфері діють: Постанова Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» №1035-VIII від 17 березня 2016 р.; «Порядок планування та моніторингу реалізації органами виконавчої влади Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2013 р. №968; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11.03.2004 №308; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації», №1040-2008-п від 26.11.2008 та ін.

Під час правового моніторингу необхідно звертати особливу увагу на колізії між сумісними загальними і спеціальними нормами, диспозиції яких співвідносяться як рід і вид; колізії між загальними і спеціальними сумісними правовими нормами, диспозиції яких є різними і належать до одного роду; колізії між принципами та іншими НПА; колізії між загальними правовими нормами, при формулюванні яких використано слова «лише», «тільки», «виключно», «не інакше як», і спеціальними правовими нормами; надання правовим нормам меншої юридичної сили здатності конкурувати з нормами вищої юридичної сили; здатність до конкуренції правових норм, що встановлюються НПА, галузева належність якого не співпадає з галузевою належністю зазначених норм; обтяжені хронологічним компонентом колізії між положеннями законодавства, що текстуально закріплюють сумісні правові норми, сфери дії яких частково співпадають; обтяжені хронологічним компонентом колізії між загальними і спеціальними правовими нормами, одна із яких закріплена текстуально, а інша закріплена логічно і виявляється при тлумаченні з допомогою висновку від протилежного тощо.

З метою підвищення якості законодавства доцільно здійснювати всебічне комплексне дослідження теоретичних і нормативно-правових аспектів законопроекування: а) найважливішої і стрижньової стадії законодавчого (законотворчого) процесу; б) найважливішої передпарламентської стадії законодавчого (законотворчого) процесу; в) основної інтелектуально-телеологічної складової частини законодавчого (законотворчого) процесу в єдності його нинішнього стану, принципів, функцій і необхідної модернізації, як результату природноісторичного і онтосуб'єктивного впливу різноманітних соціальних чинників; г) початкового (доправового) процесу нормативного регулювання найважливіших соціальних відносин на їх етапі трансформації у відносини загальнообов'язкового характеру; д) початкового

етапу усунення правових лакун і колізій в національному законодавстві [2, с. 38].

З метою розпізнавання системних ієрархічних зв'язків між НПА та для розв'язання колізій в законодавстві переважно застосовуються спеціальні норми, встановлені підзаконними актами.

Приміром, в Основному Законі України чітко розрізняються випадки, коли певні винятки із загальних правил можуть встановлюватись тільки Конституцією (наприклад, ч. 1 ст. 64 «в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватись окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень»), і випадки, коли такі винятки можуть встановлюватись законом (наприклад, ст. 33). Передбачається також встановлення винятків із загальних конституційних норм Конституцією, міжнародними договорами України і законами (наприклад, ст. 26 КУ: «кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом»)

Системне поєднання правового моніторингу та експертизи є передумовою підвищення якості законодавства. Основні засади, цілі, завдання, принципи, суб'єкти, об'єкти, статус результатів правового моніторингу необхідно визначити Законом України «Про правовий моніторинг»; Постановою Кабінету Міністрів України, відповідно до Закону України «Про правовий моніторинг», затвердити Порядок проведення правового моніторингу проектів НПА та доручити Міністерству юстиції України забезпечення проведення правового моніторингу у строки, визначені Порядком, а також розробити та затвердити методологію проведення правового моніторингу.

#### Список використаних джерел:

1. Горда Т. С. Співвідношення моніторингу та експертизи нормативно-правових актів [Електронний ресурс] / Т. С. Горда // Інновації в юридичній науці та правозастосовчій практиці : науково-практична Інтернет-конференція : (29 травня 2014 р.). – Режим доступу : [http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=826%3A260514-16&catid=97%3A1-0514&Itemid=121&lang=ru](http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=826%3A260514-16&catid=97%3A1-0514&Itemid=121&lang=ru)
2. Законопроекування [Текст] / О. Л. Копиленко, М. О. Баймуратов, О. В. Богачова та ін.; за ред. : О. Л. Копиленка, О. В. Богачової. – К. : Реферат, 2010. – 170 с.
3. Косович В. М. Правовий моніторинг як засіб вдосконалення нормативно-правових актів України [Текст] / В. М. Косович // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – Львів, 2012. – №3. – С. 31–44.
4. Элдер Д. Экспертный анализ законопроектов [Текст] / Д. Элдер // Законотворчество в Канаде / отв. ред. С. В. Кабышев (пер. с англ.). – М., 2006. – С. 18–35.
5. European Parliament resolution of 29 November 2001 on the White Paper on European Governance (OJ C 153 E, 27.6. 2002. – P. 314. – [Electronic text data]. – Mode of access : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2001-0643+0+DOC+XML+V0//EN>
6. Interinstitutional Agreement of 20 December 1994 // Official Journal of the European Communities, C102 of 4 April 1996. – P. 2.
7. Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation (1999/C 73/01). – [Electronic text data]. – Mode of access : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31999Y0317%2801%>
8. Interinstitutional agreement on better law-making (2003/C 321/01) [Electronic text data] // Official Journal. – P. 0001 – 0005. – Mode of access : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003Q1231%2801%29:EN:HTML>
9. The Council Resolution on the quality of drafting of Community legislation adopted on 8 June 1993 // Official Journal of the European Communities, C 166 of 17 June 1993. – P. 1.

Доцент кафедри теорії держави та права НАВС к.ю.н., доцент  
Здобувач кафедри теорії держави та