

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.1.15>

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У СФЕРІ ОБОРОНИ

Остапенко А.І.,

ад'юнкт,

Національний університет оборони України

ORCID: 0000-0002-3545-3283

Остапенко А.І. Теоретико-правові засади оцінки ефективності реалізації нормативно-правових актів у сфері оборони.

Стаття присвячена дослідженню теоретичних і правових аспектів оцінки ефективності реалізації нормативно-правових актів як основи для її застосування у сфері оборони. Розкрито сутність та відмінності основних суміжних понять: “ефективність реалізації законодавства”, “ефективність права”, “ефективність закону”, “ефективний закон”.

Визначено, що реалізація права є складовою дії права, що безпосередньо впливає на ступінь ефективності нормативно-правового акта. Розглянуто умови, чинники та фактори, які впливають на ефективність реалізації нормативно-правових актів.

Визначено, що найбільшого поширення в теорії правового моніторингу набули ідеї оцінки саме соціальної ефективності законодавства з огляду на основну мету нормативно-правового акта – забезпечення соціальних потреб суспільства. Тому ключовим фактором в ній визначено встановлення соціального ефекту від введення закону в дію, можливості його удосконалення і закріплення досягнутого позитивного ефекту правовими засобами.

Розглянуто юридичну категорію “оцінка ефективності реалізації нормативно-правових актів” як стадію та інструмент правового моніторингу.

Проаналізовано нормативно-правові засади здійснення правового моніторингу в Україні в цілому та оцінки ефективності реалізації нормативно-правових актів, зокрема. Здійснено огляд основних підходів щодо провадження правового моніторингу, які можуть базуватися як на попередньо спланованому загальному моніторингу, так і на проблемах, що виникли у практиці і потребують вирішення.

Окреслено загальну проблематику здійснення правового моніторингу органами виконавчої влади, у тому числі Міністерством оборони України, яке є головним суб'єктом правотворчої діяльності у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва. Як підсумок, зазначено про необхідність удосконалення інституційних та правових спроможностей державних інституцій, основною функцією яких буде організація та здійснення правового моніторингу у відповідній сфері, у тому числі у сфері оборони.

Ключові слова: оцінка ефективності реалізації нормативно-правових актів, законодавство, законодавство у сфері оборони, Міністерство оборони України, удосконалення законодавства, правовий моніторинг, ефективність законодавства, військове законодавство.

Ostapenko A.I. Theoretical and legal bases for assessing the effectiveness of implementation of legal acts in the defence sector.

The article is devoted to the study of theoretical and legal aspects of assessing the effectiveness of the implementation of regulatory legal acts as a basis for its application in the field of defense. The essence and differences of the main related concepts are revealed: “effectiveness of the implementation of legislation”, “effectiveness of law”, “effectiveness of legal act”, “effective law”.

It is determined that the implementation of law is a component of the action of law, which directly affects the degree of effectiveness of a regulatory legal act. The conditions, factors and factors that affect the effectiveness of the implementation of regulatory legal acts are considered.

It is determined that the most widespread in the theory of legal monitoring are the ideas of assessing the social effectiveness of legislation, given the main goal of the regulatory legal act - ensuring the social needs of society. Therefore, the key factor in it is the establishment of the social effect of the introduction of the law into force, the possibility of its improvement and consolidation of the achieved positive effect by legal means.

The legal category “assessment of the effectiveness of the implementation of regulatory legal acts” is considered as a stage and tool of legal monitoring.

The regulatory and legal framework for implementing legal monitoring in Ukraine in general and assessing the effectiveness of the implementation of regulatory and legal acts, in particular, are analyzed. The main approaches to implementing legal monitoring are reviewed, which can be based both on pre-planned general monitoring and on issues that have arisen in practice and require resolution. The general issues of implementing legal monitoring by executive authorities, including the Ministry of Defense of Ukraine, which is the main subject of law-making activity in the military sphere, defense and military construction, are outlined. As a conclusion, the need to improve the institutional and legal capabilities of state institutions, the main function of which will be the organization and implementation of legal monitoring in the relevant sphere, including the defense sphere, is noted.

Key words: assessment of the effectiveness of implementation of regulatory legal acts, legislation, legislation in the defence sector, Ministry of Defence of Ukraine, improvement of legislation, legal monitoring, law-making activity, effectiveness of legislation, military legislation.

Постановка проблеми. Законодавство у сфері оборони України є системою законів та інших підзаконних нормативно-правових актів, що призначені для врегулювання суспільних відносин, які виникають щодо організації оборони держави та забезпечення національної безпеки у воєнній сфері. Від того, наскільки ефективним виявиться чинне оборонне законодавство, особливо в умовах реального збройного конфлікту, залежить не тільки підтримання оптимального рівня обороноздатності, але й подальша доля України як суверенної незалежної держави та рівноправного учасника міжнародних відносин. Передумовою для досягнення мети та цілей прийнятих законодавчих актів, належної їх реалізації, виступає саме така властивість законодавства як його ефективність.

Водночас, особливостями системи нормативно-правових актів у сфері оборони України є її мультиплікативність та значна розпорошеність по законодавству, що негативно впливає на його ефективність в цілому. Проблеми чинного законодавства у сфері оборони, що стали перешкодою для швидкої відповіді держави на виклики у безпековому середовищі як у 2014 році, так і на початку широкомасштабного вторгнення військ РФ на територію України у 2022 році, зумовили стрімку активізацію нормотворчої діяльності в Україні задля негайного заповнення прогалин законодавства та врегулювання проблемних питань. Така тенденція вказує на неповноту та недостатню дієвість законодавства, його неготовність відповідати потребам суспільства і держави в умовах реальної воєнної експансії. Крім того, багаторічні безрезультатні процеси підготовки законопроектів, спрямованих на врегулювання деяких питань оборони, свідчать про існування недосконалих норм, низку певних неточностей та прогалин у законодавстві, які потребували усунення вже довгий час. Всі ці аспекти обумовлюють необхідність здійснення комплексної оцінки законодавства у сфері оборони України на предмет його ефективності, повноти, вичерпності та спроможності механізмів правового регулювання сфери оборони досягати мети, з якою ці акти були прийняті.

Мета дослідження – визначити загальні засади здійснення оцінки ефективності реалізації нормативно-правових актів та обґрунтувати необхідність впровадження цього механізму у сферу оборони.

Стан опрацювання проблематики. Беззаперечним є факт, що лише ефективне законодавство здатне забезпечити як стабільне функціонування відповідних сфер суспільних відносин, так і безперешкодну роботу правової системи держави в цілому. Однак закон, що створений бути надійним регулятором суспільних відносин, під час його реалізації часто виявляється недостатньо дієвим або зовсім нежиттєздатним. Пошук способів визначення ефективності закону потрапив у поле наукових інтересів багатьох учених. Такі категорії як “ефективність права”, “ефективність закону”, “ефективність реалізації закону” розглядали, зокрема, Кіндрат П.В., Колодій А.М., Купіна Л.Ф., Мазурик К.З., Матвеева Ю.І., Онишук І.І., Страшинський Б.Р., Тернавська В.М., Тимчен-

ко Г.В. та ін. Питанням ефективності нормативно-правових актів у сфері оборони присвячували свої праці, зокрема, Коропатнік І.М., Котляренко О.П., Шульгін В.В. Загально-теоретичний здобуток цих вчених з порушеного у статті питання можуть стати науковою основою для впровадження механізму оцінки ефективності реалізації нормативно-правових актів у сфері оборони.

На теперішньому етапі розвитку юридичної науки оцінка ефективності нормативно-правових актів здебільшого досліджується як елемент та головний інструмент здійснення правового моніторингу, що спрямований на проведення аналізу всіх проблем, пов'язаних зі станом чинного законодавства, виявлення суперечностей, прогалин, застарілих норм та формулювання рекомендацій, які спроможні зробити національне законодавство більш дієвим. Питання впровадження правового моніторингу в Україні з теоретичної площини перейшло на законодавчий рівень та набуло практичного втілення в положеннях Закону України “Про правотворчу діяльність” [1], що безумовно стало визначальною подією в межах загальнодержавного мейнстріму на підвищення ефективності національного законодавства.

Вклад основного матеріалу. З метою з'ясування, який саме сенс вкладається у поняття “ефективність реалізації законодавства”, варто розглянути значення таких суміжних понять, як “ефективність”, “ефективність законодавства”, “ефективність закону”, “ефективний закон”, та визначити, яким чином вимірюється ефективність.

Тлумачний словник слово “ефективний” визначає як такий, що призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект або викликає ефект, тобто результативний, дієвий, здатний створити цей результат (якісна характеристика); “ефективність” – це характеристика якогось об'єкта (пристрою, процесу, заходу, виду діяльності), що відображає його суспільну користь, продуктивність та інші позитивні якості (кількісна характеристика) [2, с. 358].

Категорія “ефективність” використовується в різноманітних комбінаціях та поєднаннях, застосовується до різних явищ, в різних галузях науки та практики, та особливо широко в економіці. В науковій літературі з економічної теорії наводяться різноманітні підходи до визначення характеристики, способів та методів відображення терміну “ефективність” в показниках і критеріях. Деякі вчені під економічною ефективністю розуміють співвідношення результату до витрат на його досягнення. Низка фахівців вважають ефективність в значній мірі суб'єктивною оціночною категорією, оскільки ефективність будь-якого процесу може змінюватися при зміні оцінок та набувати особистого характеру. Інші фахівці розглядають ефективність як характеристику якості системи з точки зору співвідношення витрат та результатів функціонування (отримання максимуму можливих благ від ресурсів, що є в наявності). Ефективність нерідко пов'язують із характеристикою ступені досягнення поставленої мети наявними ресурсами за певний проміжок часу [3].

Повертаючись до юридичної науки, поняття “ефективність реалізації нормативно-правових актів” варто відрізнити від таких суміжних понять як “ефективний закон (нормативно-правовий акт, норма права, законодавство)” та “ефективність права (закону, нормативно-правового акта, норми права, законодавства)”.

Тимченко Г.В. під “ефективним законодавством” розуміє таке законодавство, що здатне привести до потрібних результатів, викликати найбільший ефект, при цьому “ефективність законодавства” автор визначає як рівень досягнення потрібного ефекту, результату [4, с. 42].

Розглядаючи співвідношення понять “ефективності правової норми” та “ефективності дії правової норми”, тобто ефективність правової норми у статиці (нормативному вимірі) та динаміці (соціальному вимірі), варто зважати, що для нормального, ефективного функціонування правової системи у динаміці, де норма права виступає регулятором суспільних відносин, необхідно, щоб статична правова система відповідала вимогам функціональної системи. При цьому оцінити якість правових норм можна тільки в процесі переведення системи в цілому або окремих її елементів зі стану статики у стан динаміки. Ознакою, яка характеризує правову норму у статиці, буде її оптимальність, яка включає організаційну досконалість системи правових норм, внутрішню узгодженість та збалансованість всіх її елементів, можливість відображення в них політичних та соціально-економічних потреб суспільства, достатній ступінь нормативної узагальненості, зв'язок цієї норми з іншими нормами та інститутами тощо. Натомість ознакою, яка характеризує правову норму у динаміці, є її ефективність. На основі цього робиться висновок про розрізнення понять оптимальності норми та ефективності діяльності з її застосування [4, с. 41]. Тобто, визначити (виміряти) ефективність правової норми можливо лише за результатами її дії, ця категорія може застосовуватися лише до тих нормативно-правових актів, які набрали чинності та пройшли

апробацію в реальних умовах протягом деякого часу. На стадії розробки проекту нормативно-правового акта як оптимального регулятора суспільних відносин можливо лише спрогнозувати характер його дії та поставити певні цілі (заплановані, бажані результати).

Варто зазначити, що більшість науковців підтримують саме соціоцентричний підхід в питанні визначення ефективності законодавства. Так, під “ефективністю законодавства” Штефан А.С. розуміє його здатність викликати для учасників суспільних відносин очікувані наслідки, зумовлені метою правових норм, у тому числі здатність задовольняти інтереси учасників цих відносин [5, с. 6]. Тимченко Г.В. під “ефективністю законодавства” розуміє рівень задоволення інтересів суб’єктів правових відносин відповідно до загальних принципів права і правової держави. Автор пояснює це тим, що ефективність правового регулювання може корелюватися тільки із соціально корисними цілями, адже само по собі правове регулювання може мати лише так звану інституційну ефективність, коли закони працюють, але не на користь суспільства. При цьому ефективним автор визнає лише таке законодавство, котре відповідає інтересам усього суспільства, у якому закріплене правильне поєднання суспільних, колективних та особистих інтересів суб’єктів права [4, с. 43-44]. Матвеева Ю.І. “ефективність законодавства” розуміє як ступінь внеску сукупності правових норм (законодавчих актів) у досягнення соціально корисної мети, яка є головним змістом регульованих законодавчими актами суспільних відносин [6, с. 55].

На погляд Мазурик К.З., умовами ефективності закону слід вважати: соціальну цінність закону, ефективність нормативно-правового регулювання в цілому, юридично-технічну досконалість законодавства, належний рівень реалізації закону, ступінь інформованості адресатів про його зміст, а також, рівень їх правосвідомості і правової культури. [7, с. 67, 71].

Онищук І.І. вбачає за доцільне всі умови ефективності норм права поділити на: 1) чинники, які стосуються внутрішньої сукупності соціальних та юридичних властивостей притаманних формі та змісту норм права; 2) фактори, що лежать за межами норм права. Соціальний аспект якості норм права, на думку автора, пов’язаний зі змістом, а юридичний – з формою. В контексті досліджуваної проблематики Онищук І.І. під поняттям “ефективність права” розуміє у тому числі корисність, економічність та оптимальність дії нормативно-правового акта, оскільки метою прийняття норми права є досягнення позитивного для розвитку суспільства результату. Реалізацію права автор виділяє як окрему стадію дії права, яка безпосередньо впливає на ступінь ефективності нормативно-правового акта, поряд із двома іншими стадіями дії права: нормою права та правосвідомістю і правовою культурою [8, с. 272, 281].

До схожих висновків в питанні дослідження феномену “ефективності права” приходять Страшинський Б.Р., визначаючи її як комплексне поняття, а саме співвідношення між фактичними та бажаними результатами дії правових норм, рівень досягнення мети їх прийняття, який залежить від взаємодії суб’єктів правотворчої діяльності, якості нормативно-правових актів, дієвості реалізації та застосування норм права, рівня правосвідомості та правової культури суспільства [9, с. 249].

На думку Волохова О.С., “ефективність правових норм” є результатом досягнення цілей правотворчості, встановлених в рамках положень нормативно-правових актів і націлених на врегулювання суспільних відносин з орієнтиром на основні принципи права, та виступає показником якості правотворчості і суспільно значущої корисності [10, с. 113].

При цьому під “ефективною дією нормативно-правових актів” Колодій А.М. та Тернавська В.М. розуміють процес їх результативної реалізації, що відображається у якісному та ефективному врегулюванні та охороні правовими нормами суспільних відносин, фактів, подій, явищ, які відносяться до сфери життєдіяльності суспільства, держави та окремої особи [11, с. 101].

Матвеева Ю.І. урахування потреб населення і контроль за виконанням прийнятого закону розглядала в діалектичній взаємодії початкового і кінцевого процесів діяльності законодавчого органу, продовженням якого є дієвість або ефективність законодавства в цілому. Тобто “ефективність дії закону”, на переконання фахівчині, це передусім відповідність його змісту і цілей потребам населення і реальній обстановці під час законопроектної роботи. Авторка велику увагу приділяла саме прогнозуванню ефективності закону, так званому перспективному правовому моніторингу, сьогодні цей процес має офіційну назву – “оцінка впливу”. Матвеева Ю.І. зазначала, що оцінка ефективності законодавства має здійснюватися не за результатом законотворчої діяльності, а за результатом дії самого закону. Тобто оцінка ефективності закону за результатом його дії є головним, а надалі – вихідним моментом зворотної дії на законотворчий процес [6, с. 54].

Оцінюючи результат дії правової норми, слід не лише виходити з цільового контексту, але і співрозмірності цілі правової норми та тих засобів (правових і не правових), які були застосовані для одержаного результату. Повинно бути позитивне співвідношення між спрогнозованим і фактичним результатом дії правової норми у конкретних правовідносинах [12, с. 181].

Оцінювання ефективності дії нормативно-правового акта Колодій А.М. і Тернавська В.М. виділяють як стадію моніторингового процесу, поряд із стадіями підготовки, збору інформації, моніторингової експертизи, прогнозування потреби у подальшому правовому регулюванні та кінцевою стадією. Стадія оцінювання ефективності дії нормативно-правового акта, на думку вчених, повинна включати у себе: а) визначення цілей аналізованих норм права; б) застосування методів збору й обробки інформації про дію норм права; в) встановлення співвідношення фактичного та запланованого результату дії норм права, а також цілей правового регулювання; г) змістовне тлумачення результатів проведеної оцінки. За кінцевим результатом правового моніторингу, за задумкою правників, має відбуватися моделювання майбутнього або майбутніх нормативно-правових актів, окремих правових інститутів та норм права, створюватися концепції нормативно-правових актів [11, с. 101-102].

У колективній монографії “Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності” наголошується на необхідності застосування комплексного підходу до визначення ефективності нормативно-правових актів та викладених у них норм права. Зокрема, звертається увага на залежність якості та ефективності нормативно-правових актів від низки таких соціальних та юридичних факторів, а саме: вивчення та правового закріплення домінуючих потреб суспільства; предметної визначеності діяльності правотворчого органу; визначеності меж правового регулювання; зумовленості правотворчої діяльності об’єктивними умовами розвитку суспільства; зміни сфери та типу правового регулювання; особливостей правотворчості як результату творчого процесу; системності нормативно-правових актів; реальності нормативно-правових актів; досконалості юридичної техніки; чіткого визначення видів юридичної відповідальності, що настає за порушення нормативних приписів, механізму її реалізації; наукової обґрунтованості нормативно-правових актів; рівня політичної та правової культури їх розробників; відповідності положень нормативно-правових актів Конституції України, міжнародно-правовим актам та законодавству ЄС; мови документа, його доступності для населення; лаконічності, чіткості формулювань [12, с. 169, 181].

Як вже зазначалося вище, оцінка ефективності дії нормативно-правових актів як у науковій, так і в практичній площині є складовою правового моніторингу. За останні роки питання впровадження правового моніторингу в Україні на рівні Верховної Ради України та всіх державних інституцій, які беруть участь у правотворчій діяльності, нарешті вийшло за межі теоретико-правових досліджень та набуло практичного втілення в положеннях Закону України “Про правотворчу діяльність” (далі – Закон) [1]. Правовий моніторинг в тексті Закону визначає як систематична комплексна контрольна діяльність, спрямована на відстеження, аналіз та оцінку реалізації прийнятих нормативно-правових актів. Відповідно до Закону порядок здійснення правового моніторингу включає оцінку ефективності реалізації нормативно-правових актів.

Оцінка ефективності реалізації нормативно-правового акта на рівні Закону визначається як спосіб здійснення правового моніторингу, за допомогою якого можна: а) встановити рівень досягнення цілей нормативно-правового регулювання, їх впливу на суспільство, окремі соціальні групи, сектори чи галузі; б) визначити соціальні, правові, політичні, економічні, екологічні, адміністративні та інші можливі заплановані чи незаплановані наслідки. Знання про реальний стан правової урегульованості суспільних відносин, наявність актуальних проблем в усіх сферах життя суспільства і держави загалом дають можливість оперативно та дієво покращити якість та ефективність національного законодавства.

Оцінка ефективності реалізації нормативно-правового акта, за загальним правилом, здійснюється через три роки з дня набрання нормативно-правовим актом чинності та включає здійснення аналізу щодо: встановлення стадії реалізації нормативно-правового акта; ефективності і результативності нормативно-правового акта та прийнятих на його виконання підзаконних нормативно-правових актів; запланованого та незапланованого впливу на учасників суспільних відносин, на яких поширюється його дія; інших чинників, що впливають на його реалізацію та досягнення мети його прийняття (видання). Більш ранній строк здійснення оцінки ефективності реалізації можливий у разі виявлення непередбачуваних негативних наслідків реалізації нормативно-право-

вого акта або якщо більш ранній строк не встановлено самим нормативно-правовим актом у раз прийняття нормативно-правового акта за скороченою чи спрощеною процедурою чи набрання чинності нормативно-правовим актом негайно після дня його опублікування. За результатами такої оцінки має визначатися ступінь впливу нормативно-правового акта на суспільні відносини у кількісних та якісних показниках (у тому числі, порівняно з показниками, зазначеними в оцінці впливу, яка викладається у пояснювальній записці). Отже, саме інформація, закладена в “оцінці впливу”, є безпосередньою основою для подальшого здійснення правового моніторингу. За результатами моніторингу складається звіт та надаються конкретні пропозиції щодо удосконалення законодавства.

Законом визначено загальний порядок проведення правового моніторингу законів України. Порядок здійснення правового моніторингу щодо підзаконних нормативно-правових актів затверджено постановою Кабінету Міністрів України 17 травня 2024 року № 574 [13], який здебільшого дублює положення Закону та майже не містить нових норм права. Порядок, зрештою, містить додаток, в якому закріпленні загальні вимоги до змісту звіту, який готується за результатами правового моніторингу підзаконних нормативно-правових актів. Варто зауважити, що не зважаючи на те, що суб’єктом здійснення правового моніторингу законів є Верховна Рада України та її органи, у разі якщо розробником закону є інший суб’єкт правотворчої діяльності, то саме на нього покладається обов’язок в межах “оцінки впливу” визначити основні критерії і показники для подальшої оцінки ефективності реалізації у разі прийняття запропонованого законопроекту.

За результатами аналізу норм Закону та постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку здійснення правового моніторингу щодо підзаконних нормативно-правових актів” можна зробити висновок, що процес правового моніторингу є по своїй суті безперервним, систематичним, послідовно перетікаючим від етапу планування відповідного нормативно-правового акта до оцінки його фактичної дії після прийняття та зворотнього прогнозування подальшої його дії з конкретними пропозиціями щодо необхідності удосконалення його положень. Варто зауважити, що із аналізу положень Закону слідує, що процес моніторингу ототожнюється з процесом здійснення оцінки. На протигагу думкам Колодія А.М. і Тернавської В.М. [11, с. 101], у розумінні Закону оцінка ефективності реалізації нормативно-правових актів не є окремою стадією правового моніторингу, але є його змістовною складовою спільно з юридичною оцінкою, або, як зазначається у Додатку до Порядку здійснення правового моніторингу щодо підзаконних нормативно-правових актів, оцінка є “способом” здійснення моніторингу [13]. Закон передбачає п’ять етапів проведення правового моніторингу, з яких сама “оцінка” здійснюється безпосередньо на етапі аналізу зібраної інформації та даних, інші етапи мають здебільшого процедурний, організаційний, технічний та забезпечувальний характер. Якщо згадувати алгоритм проведення правового моніторингу, запропонований Онищуком І.І., то запропонований ним “третій етап” (етап безпосередньої моніторингової експертизи нормативно-правових актів на предмет відповідності їхніх норм положенням Конституції, загальноновизнаним принципам, міжнародно-правовим актам та правилам юридичної техніки) можна співставити з юридичною оцінкою, запропонованою Законом, а “четвертий етап” (етап оцінки ефективності дії нормативно-правових актів (норм права), що базується на аналітико-оціночній діяльності та ґрунтується на системі показників різного роду інформації та можливості застосування різноманітних методів дослідження) – з оцінкою ефективності реалізації нормативно-правових актів [14, с. 111]. З огляду на зазначене можна стверджувати, що поняття правового моніторингу не можна ототожнювати з поняттям оцінки ефективності реалізації нормативно-правових актів, оскільки остання є окремим етапом (стадією, способом, методом, інструментом) його здійснення. Водночас, вона не може розглядатися відокремлено від інших етапів, оскільки вони існують у діалектичній взаємодії.

Досвід проведення правового моніторингу не є новим в практиці державного управління. Зокрема, ще у 2020 році, до прийняття Закону України “Про правотворчу діяльність”, запровадження такого моніторингового механізму впровадження та аналізу ефективності прийнятих нормативно-правових актів спостерігалось у сферах правового регулювання банкрутства, виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), судово-експертної діяльності, судоустрою та судочинства, кримінальної юстиції, адвокатури та адвокатської діяльності, безоплатної правової допомоги (наказ Міністерства юстиції України від 24 грудня 2020 року № 666/5) [15] (наразі Порядок приведено у відповідність із Законом та затверджено в новій редакції наказом Міністерства юстиції України від 29.04.2024 року № 1261/5 “Про затвердження Порядку

здійснення правового моніторингу у сферах судоустрою та судочинства, кримінальної юстиції, доступу громадян до правосуддя та безоплатної правничої допомоги, здійснення адвокатської діяльності, судово-експертної діяльності, організації примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) та банкрутства” [16]). Відмінною ознакою правового моніторингу, який здійснюється Міністерством юстиції України, є його орієнтація на конкретну проблему правового регулювання, яка виникає в процесі реалізації норм права, на відміну від простого планового моніторингу певного нормативно-правового акта в цілому, що на нашу думку, є більш доцільним та ефективним.

Ще однією спробою розробити робочий механізм здійснення правового моніторингу було зроблено Дослідницькою службою Верховної Ради України. В межах запропонованої нею Концепції розвитку законодавчого регулювання діяльності Верховної Ради України [17] (далі – Концепція) зазначається, що запровадження дієвої парламентської процедури моніторингу законодавства передбачає систематичну, комплексну діяльність органів державної влади, наукових установ, інститутів громадянського суспільства з оцінки, аналізу, узагальнення результатів дії норм права та прогнозування розвитку законодавства. Як об’єктивне явище, основне призначення правового моніторингу відповідно до Концепції, визначається саме оцінка ефективності системи законодавства та виявлення прогалин, суперечностей, корупціогенності положень правових актів, дефектності, дублювання та інших характеристик нормативного масиву.

Концепція передбачає проведення моніторингу законодавчих актів за такими напрямками:

оцінка “внутрішньої” якості правових норм (обґрунтованість, гарантованість, зрозумілість, кількість та періодичність внесених змін, наявність правових колізій та прогалин, наявність оціночних понять, кількість актів тлумачень правових норм тощо);

оцінка практики реалізації закону (аналіз діяльності правозастосовчих органів, вивчення статистичних даних виконання закону, пропозицій щодо удосконалення правових норм, оцінка корупційних та інших ризиків правозастосування);

оцінка оптимальності витрат на досягнення мети законодавчого регулювання (фінансово-економічні затрати, кадрове забезпечення, потреба перекваліфікації (реорганізації) суб’єктів правозастосування) [17, с. 22].

Методологію моніторингу законодавства пропонується розглядати як сукупність способів, методів і засобів, що забезпечують раціональну та ефективну організацію діяльності суб’єктів моніторингу під час здійснення інвентаризації, прогнозу, оцінки стану урегульованості суспільних відносин [17, с. 22].

З огляду на зазначене, наразі на загальнодержавному рівні не вирішено питання щодо затвердження типової (примірної) методології/методики здійснення правового моніторингу та оцінки ефективності реалізації нормативно-правових актів, зокрема. Вирішення цього питання досі знаходиться на рівні наукових розробок.

Враховуючи, що правове регулювання сферою оборони України за останні роки піддавалося значному реформуванню та модернізації, при чому процес внесення змін часто відбувався в авральному режимі, без дотримання правил підготовки нормативно-правових актів, впровадження правового моніторингу у сферу оборони вже сьогодні, не чекаючи введення в дію Закону України “Про правотворчу діяльність”, є не просто рекомендацією, а виправданою необхідністю. Закони та інші нормативно-правові акти, прийняті під час дії правового режиму воєнного стану, потребують особливої уваги та контролю за їх якістю, дієвістю та ефективністю. Важко об’єктивно оцінювати ефективність законодавства у сфері оборони, не провівши комплексного вивчення всіх результатів його дії, адже тільки з огляду на загальну суспільну думку, деякі питання потребують суттєвого доопрацювання вже зараз.

Разом з тим, загальні моніторингові механізми, розроблені як інструменти контролю певних напрямів функціонування сфери оборони України, існують вже сьогодні. Вони формалізовані, зокрема, в таких нормативно-правових актах: Порядку проведення моніторингу діяльності суб’єктів господарювання, що належать до сфери управління Міністерства оборони України, та господарських товариств, функції з управління корпоративними правами держави щодо яких здійснює Міністерство оборони України, затвердженому наказом Міністерства оборони України від 26 грудня 2022 року № 449 (у редакції наказу Міністерства оборони України від 14 лютого 2024 року № 110), Порядку реалізації видів санкцій та моніторингу їх ефективності в системі Міністерства оборони України, затвердженому наказом Міністерства оборони України від 11 травня 2023

року № 275, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 25 травня 2023 р. за № 871/39927, Положенні про Департамент моніторингу додержання прав у секторі оборони та прав ветеранів і військовослужбовців, полонених та членів їх родин Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 15 серпня 2022 року, затвердженого Керівником Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Висновки. Результати дослідження наукових підходів до визначення поняття та сутності ефективності дії нормативно-правових актів дають підстави вважати, що найбільшого поширення в теорії правового моніторингу набули ідеї оцінки саме соціальної ефективності законодавства. Підставою для виокремлення такого виду вважається теза, що будь-яке законодавство, в першу чергу, спрямоване на забезпечення соціальних потреб суспільства. Тому ключовим фактором в ній визначено встановлення соціального ефекту від введення закону в дію, можливості його удосконалення і закріплення досягнутого позитивного ефекту правовими засобами.

У найближчому майбутньому прогнозується значне підвищення навантаження у сфері правотворчості та правового моніторингу саме для органів виконавчої влади, на яких лежить найбільший тягар правотворчої роботи. Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади відповідає за забезпечення нормативно-правового регулювання у війсьній сфері, сферах оборони і військового будівництва та узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України. Вочевидь, що заходи в межах здійснення правового моніторингу законів України, який уповноважена здійснювати Верховна Рада України, більшою мірою будуть покладені на органи виконавчої влади, які реалізують державну політику у визначених сферах суспільних відносин, зокрема і на Міністерство оборони України.

Такий стан справ обумовлює необхідність створення відповідних структурних підрозділів у складі державних інституцій, основною функцією яких буде організація та здійснення правового моніторингу у відповідній сфері. Окрім того, порядок реалізації такої складної, багаторівневої функції держави як проведення правового моніторингу, зокрема, на рівні суб'єктів правотворчої діяльності, уповноважених приймати підзаконні нормативно-правові акти, потребує детальної його регламентації та затвердження на відомчому рівні. За таких обставин напрацювання організаційно-правового механізму здійснення правового моніторингу реалізації нормативно-правових актів у сфері оборони України набуває особливої актуальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

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 30.11.2024).
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: Перун, 2007. 1736 с.
3. Рибчук Н.В., Журко Т.О., Ганзієнко Ю.І. Концептуальні аспекти оцінки діяльності підприємства: ефективність та результативність. *Ефективна економіка* № 4. 2015. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3977>.
4. Тимченко Г.В. Розмежування понять ефективність законодавства та ефективне законодавство. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 9-2. Т. 1. С. 41–44.
5. Штефан А.С. Законодавство у сфері авторського права: оцінка ефективності. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2021. № 4. С. 5–14.
6. Матвеева Ю.І. Деякі питання методики оцінки ефективності законодавства. *Наукові записки*. 2005. Том 38. С. 52–56.
7. Мазурик К.З. Ефективність закону та критерії її оцінки. URL: <http://journals-lute.lviv.ua/index.php/visnyk-law/article/view/159/146> (дата звернення: 25.11.2024).
8. Онищук І.І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ, Дрогобич: Коло. 2017. 512 с.
9. Страшинський Б.Р. Правовий моніторинг та ефективність права. *Альманах права*. 2019. Випуск 10. С. 247–251.

10. Волохов О. Окремі підходи до визначення поняття ефективності правових норм. *Публічне право*. 2023. № 2 (50). С. 109–116.
11. Колодій А.М., Тернавська В.М. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. *Нове українське право*. 2023. № 1. С. 95–104.
12. 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.
13. Про затвердження Порядку здійснення правового моніторингу щодо підзаконних нормативно-правових актів : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2024 р. № 574. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.12.2024).
14. Онищук І. І. Технологічний алгоритм правового моніторингу. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. 2014. Вип. 2. Т. 1. С. 108–113.
15. Порядок моніторингу впровадження та аналізу ефективності прийнятих нормативно-правових актів у сферах правового регулювання банкрутства, виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), судово-експертної діяльності, судоустрою та судочинства, кримінальної юстиції, адвокатури та адвокатської діяльності, безоплатної правової допомоги: Наказ Міністерства юстиції України від 24.12.2020 р. № 666/5. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119145117-81.pdf> (дата звернення: 18.11.2024).
16. Про затвердження Порядку здійснення правового моніторингу у сферах судоустрою та судочинства, кримінальної юстиції, доступу громадян до правосуддя та безоплатної правничої допомоги, здійснення адвокатської діяльності, судово-експертної діяльності, організації примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) та банкрутства: Наказ Міністерства юстиції України від 29.04.2024 р. № 1261/5. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2024/04/30/20240430145037-63.pdf> (дата звернення: 18.11.2024).