

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.13

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2021.2.1>

**Шульженко Ф. П.,**

доктор політичних наук, професор,  
завідувач кафедри теорії та історії права  
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

**Риндюк В. І.,**

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії та історії права  
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

### ЦИФРОВІ ТЕХНОЛОГІЇ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті зазначається, що ключовим елементом нормотворчості органів публічної влади щодо удосконалення змісту та/або форми законодавства є інформація про стан відповідних суспільних відносин, які потребують удосконалення їх правового регулювання, а також упорядкована інформація про законодавство, якими вони регулюються. Видами діяльності органів публічної влади, які дають можливість отримати таку інформацію, є правовий моніторинг, а також офіційний облік та інкорпорація законодавства. В умовах цифрової трансформації суспільних відносин ці види діяльності органів публічної влади мають здійснюватися з використанням сучасних інформаційно-аналітичних та інформаційно-пошукових технологій.

Виходячи з аналізу законодавства, у будь-якому нормотворчому процесі можна виокремити декілька основних стадій: 1) ухвалення рішення про необхідність прийняття нормативно-правового акта; 2) підготовка проекту тексту; 3) офіційна процедура прийняття НПА; 4) його оприлюднення. Слід зазначити, що нормотворчість з удосконалення законодавства, залежно від характеру його змін, може бути спрямована лише на удосконалення тільки змісту законодавства без зміни його форми. Перш за все це змістовне оновлення нормативно-правових актів у зв'язку з потребами суспільного розвитку, тощо; або навпаки – зміни законодавства без зміни його змісту. У цьому випадку йдеться про консолідацію законодавства, його розчищення від нечинних, застарілих правових положень, усунення зайвого дублювання тощо; може бути також зміна як змісту, так і форми законодавства одночасно (наприклад, кодифікація законодавства або первинна нормотворчість). Відповідний характер змін законодавства визначає й зміст інформації, необхідної для прийняття рішення на першій стадії нормотворчого процесу пов'язаного з удосконаленням законодавства.

Розкрито особливості офіційної та офіціозної (напівофіційна) інкорпорації.

Зазначено, що інформаційні передумови удосконалення законодавства (щодо його змісту та/або форми) складаються з двох взаємопов'язаних складових: наявність інформації про стан відповідних суспільних відносин, що потребують удосконалення їх правового регулювання, та наявність повної та упорядкованої інформації про законодавство, якими вони регулюються

**Ключові слова:** удосконалення законодавства, упорядкування законодавства, інформація про законодавство, правовий моніторинг, облік законодавства, інкорпорація законодавства, цифрові технології.

#### **Shulzhenko F. P., Ryndyuk V. I. Digital technologies of improvement of ukrainian legislation**

**Abstract.** The article notes that the key element of rule-making by public authorities to improve the content and / or form of legislation is information on the state of relevant public relations, which need to improve their legal regulation, as well as streamlined information on the legislation they regulate. The activities of public authorities that make it possible to obtain such information are legal monitoring, as well as official accounting and incorporation of legislation. In the context of digital transformation of public relations, these activities of public authorities should be carried out using modern information-analytical and information-search technologies.

Based on the analysis of legislation, in any rule-making process there are several main stages: 1) decision-making on the need to adopt a legal act; 2) preparation of the draft text; 3) the official procedure for the adoption of the NPA; 4) its promulgation. It should be noted that rule-making to improve legislation, depending on the nature of its changes, can be aimed only at improving only the content of legislation without changing its form. First of all, it is

a substantial update of regulations in connection with the needs of social development, etc.; or vice versa – changes in legislation without changing its content. In this case, it is a matter of consolidating the legislation, clearing it of invalid, outdated legal provisions, eliminating unnecessary duplication, etc.; there may also be a change in both the content and form of legislation at the same time (for example, codification of legislation or primary rule-making). The relevant nature of changes in legislation also determines the content of information needed to make a decision at the first stage of the rule-making process related to the improvement of legislation.

Features of official and official (semi-official) incorporation are revealed.

It is noted that the information prerequisites for improving the legislation (in terms of its content and / or form) consist of two interrelated components: the availability of information on the state of relevant public relations that need to improve their legal regulation, and the availability of complete and orderly information on legislation. are regulated.

**Key words:** *improvement of legislation, streamlining of legislation, information on legislation, legal monitoring, accounting of legislation, incorporation of legislation, digital technologies.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні досить часто як науковці, так і юристи-практики наголошують на нагальній потребі в удосконаленні законодавства України щодо його змісту та/або форми, зокрема як на необхідності удосконалення змісту правового регулювання тих чи інших суспільних відносин, так і на необхідності усунення різних техніко-юридичних недоліків чинного законодавства (застарілі, нечинні, декларативні, неоднозначні, колізійні, неузгоджені правові положення; наявність надлишкового дублювання та роздробленості в текстах нормативно-правових актів; неуніфікована правова термінологія тощо). Удосконалення законодавства може відбуватися тільки в процесі нормотворчої діяльності уповноважених органів публічної влади, яка здійснюється ними шляхом прийняття обов'язкових рішень у юридичній формі правових актів.

Водночас, в умовах цифрової трансформації суспільства ключовим інструментом ефективної діяльності цих органів стає діджиталізація. Органами держави прийнято низку нормативно-правових актів з регулювання процесів цифрової трансформації, а Постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання цифрового розвитку” від 30.01.2019 р. [1] визначено засади реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифровізації і зокрема, цифровий формат процесів пов'язаних з підготовкою проектів нормативно-правових актів.

**Виклад основного матеріалу.** Основним аспектом удосконалення законодавства є наявність інформації, яка сприяє прийняттю якісного управлінського рішення у формі нормативно-правового акта, що є метою цієї статті. У статті викладається авторське бачення змісту,

видів та особливостей представлення зазначеної інформації з використанням можливостей комп'ютерних технологій.

Виходячи з аналізу законодавства, у будь-якому нормотворчому процесі можна виокремити декілька основних стадій: 1) ухвалення рішення про необхідність прийняття нормативно-правового акта; 2) підготовка проекту тексту; 3) офіційна процедура прийняття НПА; 4) його оприлюднення. Слід зазначити, що нормотворчість з удосконалення законодавства, залежно від характеру його змін, може бути спрямована лише на удосконалення тільки змісту законодавства без зміни його форми. Перш за все це змістовне оновлення нормативно-правових актів у зв'язку з потребами суспільного розвитку, тощо; або навпаки – зміни законодавства без зміни його змісту. У цьому випадку йдеться про консолідацію законодавства, його розчищення від нечинних, застарілих правових положень, усунення зайвого дублювання тощо; може бути також зміна як змісту, так і форми законодавства одночасно (наприклад, кодифікація законодавства або первинна нормотворчість). Відповідний характер змін законодавства визначає й зміст інформації, необхідної для прийняття рішення на першій стадії нормотворчого процесу пов'язаного з удосконаленням законодавства.

Інформаційними передумовами нормотворчого процесу пов'язаного зі змістовним удосконаленням законодавства, в першу чергу, буде аналіз відповідних суспільних відносин та виявлення потреби в їх правовому регулюванні (або в зміні існуючого правового регулювання); з'ясування громадської думки відносно потреб і напрямків правового регулювання; ознайомлення з результатами наукових дослі-

джен з цього питання; можливо вивчення зарубіжного досвіду регулювання аналогічних суспільних відносин тощо. Наприклад, відповідно до ст. 7 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” одним із завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах є узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України [2].

У зв’язку з цим в юридичній літературі використовується таке поняття як “правовий моніторинг”, під яким розуміється система спостережень, оцінок, прогнозу стану та динаміки правових процесів. Зокрема, зазначається, що правовий моніторинг є сучасним інструментом забезпечення якості нормативно-правових актів, що являє собою спеціальну діяльність державних органів, в змісті якої можна визначити три напрями: 1) спостереження за змістом діючого нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільного життя; 2) аналіз даних спостереження, оцінка стану нормативного матеріалу, що регулює ту або іншу сферу суспільного життя, його ефективності; 3) узагальнення практики застосування нормативно-правових актів і вироблення на цій основі пропозицій щодо способів та напрямів вдосконалення правового регулювання відповідних суспільних відносин [3, с. 160-162].

На думку авторів статті, на цьому етапі актуальним є застосування сучасних інформаційно-аналітичних технологій для прийняття ефективного управлінського рішення щодо змістовного удосконалення законодавства. Наприклад, розробка та підтримання функціонування інформаційно-аналітичних та пошукових баз даних, в яких би містилася інформація про результати правового моніторингу міністерств щодо тих чи інших суспільних відносин.

Втім, при розробці нормативно-правових актів практично не враховуються результати наукових досліджень з того чи іншого питання. Вважаємо за доцільне створити на базі Міністерства юстиції України, відповідної цифрової програми (банку) наукових пропозицій щодо удосконалення законодавства,

які обґрунтовані в дисертаціях і публікаціях вчених та юристів-практиків.

Якщо ж, мова йде, про нормотворчу діяльність пов’язану з удосконаленням тільки форми законодавства, тобто упорядкуванням законодавства [4], то в цьому випадку інформаційними передумовами нормотворчого процесу є аналіз нормативно-правових актів (законодавства). За результатами аналізу техніко-юридичних параметрів нормативно-правових актів, обраних за певним критерієм, суб’єкт нормотворчості оцінює стан упорядкованості законодавства та приймає відповідне рішення про підготовку нормативно-правового акта, що упорядковує законодавство. Отже, передумовами упорядкуванням законодавства є наявність відповідної повної та упорядкованої інформації про законодавство. Видами діяльності, результатом якої є належне представлення інформації про законодавство, новий якісний стан інформації про законодавство, а саме її упорядкування є облік та інкорпорація законодавства. Облік та інкорпорація законодавства не пов’язані прямо з якими-небудь змінами безпосередньо самого законодавства (його якість щодо змісту та/або форми залишається незмінною). Результатом цих видів діяльності є новий якісний стан представлення інформації про законодавство, що упорядковується, класифікується, оформлюється певним чином.

У теорії права облік законодавства традиційно розглядається як діяльність, пов’язана зі збиранням, фіксуванням, класифікацією, зберіганням, підтриманням у контрольному (актуальному) стані нормативно-правових актів, а також наданням інформації про них, що може здійснюватися як органами публічної влади, а також іншими суб’єктами (підприємствами, установами та організаціями, фізичними особами). Залежно від того, на яких носіях збирається, фіксується та зберігається інформація про законодавство, розрізняють журнальний, картковий та електронний облік законодавства, а залежно від суб’єктів, які здійснюють облік законодавства - офіційний (здійснюється органами публічної влади в межах їх повноважень) та неофіційний (здійснюється юридичними та фізичними особами за власною ініціативою) облік законодавства.

Наприклад, відповідно до Положення про Міністерство юстиції України (під-

пункти 16 та 17 пункту 3) до його повноважень, зокрема, належить: підтримання текстів актів законодавства у контрольному стані, ведення їх обліку та здійснення зберігання; ведення обліку та здійснення зберігання чинних міжнародних договорів України, актів законодавства держав, з якими здійснюється обмін правовою інформацією; забезпечення ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, надання інформації з нього [5]. Також, відповідно до Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, одним із завдань юридичної служби є ведення обліку актів законодавства і міжнародних договорів України, забезпечення підтримання їх у контрольному стані та зберігання, збирання інформації про офіційне оприлюднення актів законодавства в друкованих виданнях [6].

В сучасних умовах цифрової трансформації найбільш поширеним та зручним стає електронний облік законодавства, що дозволяє зберігати великий обсяг правової інформації, створює можливості для оперативного та простого оновлення електронних баз нормативно-правових актів у разі внесення до них змін, швидкого автоматизованого пошуку необхідної правової інформації за допомогою використання різноманітних цифрових інформаційно-пошукових систем. Початком процесу цифровізації в цьому контексті ми вважаємо Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів - автоматизована система збирання, накопичення та опрацювання актів законодавства, яка складається з еталонного, страхового, робочого, інформаційного фондів та окремого розділу (reestrnpa.gov.ua). Або, інформаційно-пошукова система "Законодавство України" на офіційному веб-порталі Верховної Ради України (rada.gov.ua) та ін.

Менш витребуваною на сьогодні є інкорпорація законодавства – діяльність пов'язана із розміщенням текстів нормативно-правових актів (повністю чи частково) у різного роду друкованих виданнях (збірниках, довідниках, збірниках тощо) на основі певного критерію (хронологічного та/або предметного). Залежно від суб'єкта інкорпорації та юридичного значення текстів нормативно-правових актів, які розміщуються у цих виданнях, інкорпорацію поділяють на офіційну, офіціозну (напівофіційну) і неофіційну.

Офіційна інкорпорація здійснюється від імені органу (органів) публічної влади, а відповідні збірники мають статус офіційних друкованих видань, тобто місять офіційні тексти нормативно-правових актів (гарантується точне відтворення офіційних текстів прийнятих нормативно-правових актів розміщених у таких виданнях), а отже можуть бути використані для офіційного застосування. Відповідно до Закону України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" офіційні друковані видання – це видання Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, центральних органів виконавчої влади, інших державних органів із спеціальним статусом, що видаються з метою опублікування нормативно-правових актів, рішень цих органів та інформації, обов'язковість опублікування якої передбачена законодавством, під час підготовки яких не використовується творча праця журналістів [7].

Наприклад, відповідно до підпунктів 18 та 19 пункту 3 Положення про Міністерство юстиції України до його повноважень крім здійснення офіційного опублікування нормативно-правових актів, чинних міжнародних договорів України, рішень Європейського суду з прав людини щодо України в інформаційному бюлетені "Офіційний вісник України" належить також здійснення офіційного видання збірників актів законодавства та кодексів [8]. В Положенні про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України зазначено, що Міністерство юстиції України здійснює систематизацію законодавства шляхом видання офіційних друкованих видань: "Систематичне зібрання чинного законодавства України" (публікуються акти законодавства за галузевим принципом), бюлетень "Офіційний вісник України" (публікуються поточні акти законодавства в хронологічному порядку), "Кодекси України" (публікуються кодекси України) [9].

Офіціозна (напівофіційна) інкорпорація розуміється як видання зібрань і збірників законодавства за дорученням правотворчого органу (органів) спеціально уповноваженим на

те органом, причому правотворчий орган офіційно не затверджує і не схвалює таке зібрання (збірник), і тому тексти розміщених у ньому актів не набувають офіційного характеру [10, с. 408]. Відповідно, тексти нормативно-правових актів, розміщені в таких збірниках мають інформаційно-довідковий характер. Мабуть, як приклад такої інкорпорації можна навести видання Інститутом законодавства Верховної Ради України протягом 1995 –2002 рр. збірника законодавчих актів "Закони України", в якому закони були систематизовані в хронологічному порядку (на виконання Постанови Президії Верховної Ради України "Про організацію видання збірника "Закони України" та забезпечення ним державних органів, установ і організацій" від 17.05.1996 р.). Або, наприклад, відповідно до частин 1, 2 ст. 10 Закону України "Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації" статус офіційного друкованого видання може мати лише один із друкованих засобів масової інформації, заснованих центральними органами виконавчої влади [11]. Відповідно, і тексти нормативно-правових актів, які будуть розміщені в таких неофіційних друкованих виданнях центральних органів виконавчої влади, будуть мати інформаційно-довідковий характер.

Неофіційна інкорпорація здійснюється, як правило, юридичними особами за власною ініціативою в межах їх підприємницької діяльності відповідно до Закону України «Про видавничу справу» від 5.06.1997 р., а результатом такої інкорпорації є збірники (зібрання, довідники тощо) законодавства інформаційно-довідково характеру.

Слід зазначити, що традиційний підхід до розуміння інкорпорації законодавства, результатом якої є друковане, паперове видання, збірник (зібрання) нормативно-правових актів, об'єднаних за певним критерієм, вже не відображає потреб інформаційного суспільства. В сучасних умовах все більшого поширення набувають електронні видання. Проблема друкованих видань в тому, що такі збірники законодавства досить швидко втрачають свою актуальність. В умовах інтенсивної нормотворчості законодавство є досить динамічним - одні правові акти стають застарілими і замінюються новими або втрачають чинність, інші

змінюються і доповнюються і т.п.. Очевидно, у зв'язку з цим тексти нормативно-правових актів у багатотомному офіційному виданні "Систематичне зібрання чинного законодавства України" подаються в електронному вигляді на компакт-диску, а офіційне періодичне видання «Кодекси України» виходить у спеціальних теках із роз'ємними замками.

Разом з тим, в умовах цифрової трансформації слід розглянути питання про розширення офіційних видань, в яких здійснюється офіційне оприлюднення нормативно-правових актів, не обмежуючись лише друкованими виданнями, адже, ст. 57 Конституції України пов'язує чинність законів та інших нормативно-правових актів, що визначають права і обов'язки громадян з фактом їх доведення до відома населення у порядку, встановленому законом. Однак, сьогодні це питання врегульоване не на рівні відповідного Закону України, а Указом Президента України "Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності". Відповідно, офіційними друкованими видання, в яких здійснюється офіційне оприлюднення нормативно-правових актів є "Офіційний вісник України", газета "Урядовий кур'єр", газета "Голос України", "Відомості Верховної Ради України", "Офіційний вісник Президента України" [12].

**Висновки.** Підсумовуючи викладене зазначаємо, що інформаційні передумови удосконалення законодавства (щодо його змісту та/або форми) складаються з двох взаємопов'язаних складових: наявність інформації про стан відповідних суспільних відносин, що потребують удосконалення їх правового регулювання, та наявність повної та упорядкованої інформації про законодавство, якими вони регулюються. У першому випадку, як ми зазначали, способом отримання такої інформації органами публічної влади є правовий моніторинг, а в другому – офіційний облік та інкорпорація законодавства. Разом з тим, в умовах цифрового розвитку суспільних відносин зазначені види діяльності органів публічної влади потребують оновлення в контексті використання новітніх інформаційних технологій та розроблення програмних продуктів, які будуть підтримувати прийняття рішень у юридичній формі нормативно-правових актів щодо удосконалення законодавства.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Деякі питання цифрового розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2019 р. (із змінами) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.04.2021).
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166–VI (із змінами). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 01.04.2021).
3. Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2011. С. 160-162.
4. Риндюк В.І. Упорядкування законодавства України: теоретико–методологічний та техніко–юридичний аспекти: монографія. К.: КНЕУ, 2021. 407 с.
5. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228 (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.04.2021).
6. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 р. № 1040 (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.04.2021).
7. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 14.04.2021).
8. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228 (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.04.2021).
9. Про затвердження Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України: Наказ Міністерства юстиції України від 15.04.2004 р. № 31/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v31-5323-04#Text> (дата звернення: 14.04.2021).
10. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. С. 408.
11. Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації: Закон України від 24.12.2015 р. № 917-VIII (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/917-19> (дата звернення: 14.04.2021).
12. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97#Text> (дата звернення: 14.04.2021).