

## НАУКОВІ ПІДХОДИ ЩОДО ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ В УКРАЇНІ <sup>1</sup>

Тенденції сьогодення у правовому регулюванні для нашої держави визначаються Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони від 16 вересня 2014 р. Цей документ став орієнтиром для приведення законодавства України до стандартів Європейського Союзу, проведен-ня реформ соціально-економічної сфери. Актуалізація моніторинго-вого інструменту для об'єктивного, оцінювання верховенства права в державах-членах Ради Європи, затверджена на 106 пленарній сесії Венеційської комісії (11–12 березня 2016 р.) в документі Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) «Rule of Law Checklist» («Мірило верховенства права»)<sup>2</sup>.

Концепція правового моніторингу успішно застосовується у роман-ській підгрупі правових систем таких як Франція, Італія, Іспанія тощо. Правовий моніторинг знайшов своє нормативне закріплення на рівні закону «Про нормативно-правові акти» і в державах пострадянського простору, зокрема у Казахстані<sup>3</sup>, Росії<sup>4</sup>, Білорусі<sup>5</sup>, з визначенням катего-

<sup>1</sup> **Погорелова Зоя Олександрівна**, кандидат юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри теорії та історії держави і права, УжНУ

<sup>2</sup> Rule of Law Checklist (2016). Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session: Strasbourg,

<sup>3</sup> Міністерство юстиції Республіки Казахстан. Методичні рекомендації щодо проведення правового моніторингу нормативно-правових актів і підготовки концепції проектів НПА». URL: <http://www.minijust.kz/ru/node/15896>.)

<sup>4</sup> Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. (2011). Концепция мониторинга нормативных правовых актов. М.: Юрлитинформ.

<sup>5</sup> Акмалова А. А. (2012). Мониторинг как вид правового контроля в системе государственного и муниципального управления. *Ars administrandi*, 2, 17–18.

ріального і оціночного поняття моніторингу, створенням спеціальних органів для його здійснення. Запозичення і використання такого досвіду було би корисним і для нашої держави. Теоретичне дослідження правового моніторингу здійснено такими вченими як: Ю. Арзамасов, К. Гьотс, М. Новіцкі, Р. Зубек, Н. Сартаєва, Ю. Сурмін, І. Бачило, З. Фіалова., О. Зайчук, О. Копиленко, Ю.Градова, Н.Р Нижник., В. Косович, І.І.Онишук, Д. Іманбердієв, М.О.Лисенко, П.О. Добродумов та інші.

Незважаючи на активізацію процесів дослідження проблем правового моніторингу потрібно констатувати, що єдиного бачення теоретичних основ даного питання в науці не вироблено. Визначення сутності правового моніторингу потребує і регламентації моніторингової діяльності на рівні держави, яка на сьогодні відсутня.

Якщо звернутися до змісту латинсько-українського словника, то термін «моніторинг» розкривається через однокореневі слова «moneo», «monitor», «monitorius», «monitum», «monitus». Різні значення слів показує і багатогранність моніторингової діяльності: «moneo» - карати; «monitor» - наглядчак; «monitorius» - попереджувачий; «monitum» - вквізка; «monitus»- умовляння<sup>1</sup>. Тлумачення дефініції «моніторинг» включає в себе дві складові: 1)безперервне стеження за яким-небудь процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату; 2)оцінювання, а також прогнозування та запобігання критичним ситуаціям<sup>2</sup>.

Традиційним для наукової полеміки є «широке» і «вузьке» бачення правового моніторингу. Прибічники вузького розуміння характеризують правовий моніторинг як: «різновид контролю, певну його форму, застосування якого пов'язується з відслідковуванням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, впливу прийнятих управлінських рішень, правових актів на суспільні відносини»<sup>3</sup>; один із методів здійснення державного контролю планованого (прогнозованого), поточного та перспективного стану та практики застосування закону і прийнятих на виконання цього закону правових актів<sup>4</sup>. Правовий моніторинг, як додаткову функцію, яка забезпечує виконання основних функцій феде-

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т.( 2001). Укр. енцикл. Т. 3. Київ, Ред : Ю. С. Шемшученко.

<sup>2</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови (2007). К.: Перун,Ред. В.Т. Бусел.

<sup>3</sup> Адміністративне право України (2004). Академічний курс. Том 1. К.: Юридична думка. Ред. : В. Б. Авер'янов.

<sup>4</sup> Методические рекомендации по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов и по подготовке Концепций и проектов НПА. URL: <http://www.minjust.kz/ru/node/15896>.

ральних органів виконавчої влади характеризує Д.Б. Горохов<sup>1</sup>. Моніторинг – це окремий вид діяльності органів виконавчої (державної) влади, який включає процес з комплексного збору, оцінки форми, контролю якості та аналізу ефективності реалізації нормативно-правових актів відповідно до мети та сфери регулювання нормативно-правових актів<sup>2</sup>.

У літературі пропонується розглядати моніторинг як підготовчу процедуру, за допомогою якої повинні визначитися пріоритетні напрямки та основні заходи систематизації для галузевого законодавства, суб'єкти її здійснення та основна мета<sup>3</sup>. Ю.О. Тихомиров під «моніторингом закону» розуміє систему постійного спостереження, аналізу та впливу на правову сферу, на всіх стадіях життя закону – від зародження ідеї, визначення предмета регулювання до реалізації норм і контролю за ефективністю їх застосування»; «динамічний організаційний і правовий інститут інформаційно-оціночного характеру, що здійснюється на всіх стадіях управління, господарювання тощо, та супроводжує всі етапи виникнення і дії права»<sup>4</sup>.

Широке розуміння моніторингу нормативних актів «як науково і методично обґрунтовану систему комплексної оцінки форм, змісту та реалізації нормативних правових актів, діючу, в ідеальному вигляді, на плановій основі, що включає в себе спостереження, отримання різних видів інформації, що забезпечують різні види юридичного процесу (нормотворчий, правозастосовний, контрольний), аналіз, тренінги, прогнози та інші функції з метою підвищення ефективності нормативних правових актів» наводить Ю. Г. Арзамасов<sup>5</sup>. Заслуговує на увагу і запропоноване А. А. Акмаловою та Д. В. Капіциною бачення правового моніторингу як виду правового контролю, що поєднує інформаційний, аналітичний, інтерпретаційний, експертний, прогнозуючий, систематизований супровід правотворчості і правозастосування, і

---

<sup>1</sup> Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти (2008.) / Д. Б. Горохов, М. Е. Глазкова. Журнал российского права, 4, 21.

<sup>2</sup> Лисенко М.О. (2014). Правовий моніторинг як адміністративно-правовий засіб забезпечення законності у правотворчій діяльності органів виконавчої влади. Часопис Київського університету права, 101 – 104.

<sup>3</sup> Довженко Є. В. (2012). Поняття та завдання правового моніторингу. Управління проектами, системний аналіз і логістика. Технічна серія, 10, 627–631.

<sup>4</sup> Тихомирова Л.В. (2001) Юридическая энциклопедия. М.: Издание Тихомиров М.Ю.

<sup>5</sup> Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. (2011). Концепция мониторинга нормативных правовых актов М.: Юрлитинформ.

передбачає періодичне (постійне) відстеження динаміки й статички правових відносин та норм, взаємодію формалізованої правотворчості і правозастосування, спостереження, аналіз, оцінку правотворчості і правозастосовних актів відповідно до визначених у регламентах вимог для того, щоб, удосконалюючи норми та їх застосування, підвищувати якість державного та муніципального управління<sup>1</sup>. Міністерство юстиції Республіки Казахстан визначає правовий моніторинг як механізм постійного нагляду, аналізу, оцінки розвитку права і корегуючого впливу на правову сферу<sup>2</sup>.

Авторська дефініція «правовий моніторинг», наведена І.І. Онищуком, доповнюється методологічним забарвленням і характеризує дану діяльність не лише як самостійний, спеціальний вид правового контролю та періодичне (постійне) стеження за динамікою й статикою правових відносин і норм, за взаємозв'язком формалізованої правотворчості та правозастосування, а ще й як інноваційний прагматичний метод отримання знання про якість та ефективність НПА, який поєднує інформаційний (демонстраційний), аналітичний, інтерпретаційний, експертний, прогнозний, системний супровід правотворчості й правозастосування<sup>3</sup>.

У нормативному регулюванні України, так само як і в науковому полі часто використовують терміни: «моніторинг законодавства», «моніторинг правозастосовної практики», «моніторинг закону», «моніторинг нормативно-правових актів» «галузевий моніторинг». Ці терміни за своїм об'єктом є складовими правового моніторингу, так як фіксують або стадію нормотворення або правозастосовчу діяльність. Саме тому, для досягнення єдності пропонується використовувати поняття «правовий моніторинг», який буде базуватися на нормотворенні, на оцінюванні якості і ефективності нормативно-правових актів, на правозастосованні, тобто безпосередній їх реалізації.

Узагальнивши різні наукові позиції щодо визначення «правового моніторингу» як теоретичної дефініції визначаємо правовий моніторинг як діяльність уповноважених державних органів по комплексній оцінці нормативного масиву, що розпочинається з планування нор-

<sup>1</sup> Акмалова А. А. (2012) Мониторинг как вид правового контроля в системе государственного и муниципального управления. *Ars administrandi*, 2, 17–18.

<sup>2</sup> Методичні рекомендації щодо проведення правового моніторингу нормативно-правових актів і підготовки концепції проектів НПА». Міністерство юстиції Республіки Казахстан URL : <http://www.minijust.kz/ru/node/15896>).

<sup>3</sup> Онищук.І. (2018) Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади. (Автореф. дисертації доктора юридичних наук). Національна Академія Внутрішніх Справ, Київ.

мотворення, аналізу чинного законодавства, дослідження правозастосовчої практики та розробки напрямків удосконалення правового регулювання відповідно до об'єктивних реалій. Таке поняття відстежує весь життєвий цикл нормативно-правового акта з аналізом його ефективності і доречності.

Практична і теоретична реалізація моніторингу покладається на Інститут законодавства Верховної Ради України в якості одного із завдань, зазначених в «Положенні про Інститут законодавства Верховної Ради України та його структуру»<sup>1</sup>. Регламент Кабінету Міністрів України визначає проведення моніторингу політичної пропозиції та законопроектів на відповідність засадам державної політики. Міністерство Юстиції України аналізує нормативно-правові акти на предмет відповідності Конституції та законодавству України. Суб'єктами моніторингу виступають і інші органи виконавчої влади на основі підзаконного нормативного регулювання.

Діяльність, яку проводять суб'єкти моніторингу носить розрізний характер і не дає нам можливість побачити реальний стан чинного законодавства. У цьому контексті доцільним вважаємо закріплення на законодавчому рівні, а саме в Законі України «Про нормативно-правові акти» поняття, принципів і механізму здійснення правового моніторингу, з врахуванням онтологічного і гносеологічного аспектів. Слушною є пропозиція про вироблення концепції Державної програми моніторингу ефективності застосування законодавства, визначення на законодавчому рівні механізму його проведення та потужної організаційної структури, що практично могла би здійснюватися у взаємодії з відповідними установами і організаціями<sup>2</sup>.

Удосконалення чинного законодавства України потребує комплексного підходу в якому моніторингу відводиться значна роль для успішності правової реформи, адже, як точно сказано це «найнеобхідніший сучасний інструмент управління справами держави і розвитку громадянського суспільства»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про Інститут законодавства Верховної Ради України та його структури: Розпорядження Голови Верховної Ради України 2003, № 770, №266 (2006).

<sup>2</sup> Моніторинг ефективності законодавства: мета, критерії, реальність (2009).. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України. Ред. В.О.Зайчука

<sup>3</sup> Миронов А.Н.(2010). Юридическая технология подготовки нормативных правовых актов: М. Юридическая техника.