

УДК 340.1 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.36>**В. Є. Іванчук**аспірантка кафедри загальної теорії права та держави
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЗМІСТОВНО-ПОНЯТІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ

У статті охарактеризовано сутність та зміст поняття «правовий моніторинг» та його роль в умовах сучасної модернізації пізнавальної практики та дослідної науки. Встановлено, що у науковій літературі спостерігається доктринальна неокресленість поняття «правовий моніторинг». Поряд із цим, у вітчизняній правовій науці застосовують широкий та вузький підходи до його розуміння.

Серед об'єктів правового моніторингу виокремлено: правові галузі та інститути, котрі регулюють відповідні сфери суспільного життя; систему законів; інтерпретаційні акти; правозастосовні акти; сукупність нормативно-правових актів, що регулюють окремі сфери суспільних відносин; окремі нормативно-правові акти; неправомірні явища, стан дотримання прав людини (за сферами або певних категорій суб'єктів); функціонування гілок влади в аспекті права.

Розкрито основні складові змісту правового моніторингу: спостереження, аналіз та розробка пропозицій.

Акцентовано увагу на тому, що загалом у науковому полі досить часто використовують терміни: «моніторинг законодавства», «моніторинг правозастосовної практики», «моніторинг закону», «моніторинг нормативно-правових актів», «галузевий моніторинг» без належного їх розмежування та доктринального обґрунтування. При цьому, поглиблене вивчення їх змісту дає змогу констатувати, що вказані терміни за своїм об'єктом є складовими правового моніторингу, адже фіксують або стадію нормотворення, або правозастосовчу діяльність. У зв'язку із чим вбачається доцільним, для досягнення єдності, використовувати поняття «правовий моніторинг», який базуватиметься на нормотворенні, оцінюванні якості та ефективності нормативно-правових актів, правозастосуванні, тобто безпосередній їх реалізації.

Встановлено, що складність проведення класифікації видів правового моніторингу полягає у тому, що в сучасних наукових підходах до їх класифікації спостерігається певна неоднорідність та відсутність чіткої позиції щодо критеріїв її проведення, що пояснюється їх багатоманітністю. При цьому, хоча уніфікація видів правового моніторингу згідно «строгих критеріїв» є завданням надзвичайно складним, все ж таки класифікувати їх за певними групами вбачається можливим.

Зауважено, що в результаті застосування такої категорії юриспруденції як правовий моніторинг, трансформується у реальність можливість теоретичного характеру щодо ретельного та глибокого відстеження стану законодавства та усієї системи правового регулювання.

Ключові слова: аналіз, об'єкт, правовий моніторинг, правове регулювання, розробка пропозицій, суб'єкт, спостереження.

У сучасному науковому доробку не поодинокими є думки з приводу значення правового моніторингу як інноваційного прагматичного методу отримання знання про якість та ефективність нормативно-правових актів; самостійного, спеціального виду правового контролю, що поєднує

інформаційний (демонстраційний), аналітичний, інтерпретаційний, експертний, прогностичний, систематичний супровід правотворчості й правозастосування. У той же час, хоча дослідження феномену моніторингу у правовій площині на теперішній час і не є поодинокими, однак не розкривають усієї палітри вказаної правової категорії в доктрині та не приборку-

ють прагматичні запити практики. Разом із тим, в українській теорії права досі не створено належної доктринальної бази та методології правового моніторингу, що є одним із негативних факторів на шляху до вдосконалення правової системи, а у практичній площині не розроблено цілісної системи та структури планомірного здійснення повноцінного моніторингу правового простору та правозастосовної практики. Вказане обумовлює актуальність обраної теми.

Ступінь розробленості проблеми.

Деякі аспекти проблематики правового моніторингу як інституту аналітичного вивчення й оцінювання дії закону стали предметом досліджень О.В. Білоскурської, Ю.В. Градової, І.О. Гуменюк, П.О. Добродумова, Д.Ч. Іманбердієва, О.Л. Копиленка, В.М. Косовича, О.В. Музи, Н.Р. Нижник, І.І. Онищука, Т.С. Подорожної, З.О. Погорєлової, Н.А. Сартаєвої, Ю.П. Сурміна та ін. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, існують плюралізм та певна доктринальна неокресленість правового моніторингу, які потребують наукового осмислення.

Мета дослідження. Метою дослідження є встановлення сутності та змісту правового моніторингу, його специфіки, завдань та видів.

Виклад основного матеріалу. Говорячи про категоріальне «ядро» нашого дослідження, слід вказати, що термін «моніторинг» запозичено з англійської мови, але має латинську основу [6, с. 23]. В сучасних словниках та енциклопедіях термін «моніторинг» розкривається через однокореневі слова «moneo», «monitor», «monitorius», «monitum», «monitus». При цьому, різне значення слів свідчить про багатогранність моніторингової діяльності: «moneo» – карати; «monitor» – наглядач; «monitorius» – попереджувачий; «monitum» – вказівка; «monitus» – умовляння [10]. І в цьому аспекті слід погодитися із тими авторами, які вказують, що враховуючи вказане тлумачення, традиційний зміст поняття «моніторинг» – спостереження та аналіз – автоматично роз-

ширюється за рахунок такого компонента, як усунення виявлених у ході його проведення порушень, і передбачає у своєму складі стадії обов'язкового виконання або врахування результатів у подальшій діяльності [6, с. 23].

Виходячи ж із визначення, якого надає Великий тлумачний словник сучасної української мови, 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 [2].

У Юридичній енциклопедії моніторинг визначається як регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів з метою їх оцінки, контролю та прогнозування [10, с. 764].

Неоднозначність розуміння суті терміну «правовий моніторинг» у правовій науці та законодавстві пояснюється, насамперед, не тільки тим, що жоден вітчизняний нормативно-правовий акт не дає чіткого його розуміння та складових елементів, а й відсутністю належної доктринальної бази та методології.

При цьому, відсутність *de jure* спеціального правового закріплення на законодавчому рівні поняття «правовий моніторинг» призвела до того, що на практиці, як процедура, він застосовується різними органами державної влади, правозахисними та іншими громадськими організаціями [6, с. 23–24].

Між тим, у процесі дослідження квестії правового моніторингу в юридичній літературі зустрічаємо доволі широке та різнобарвне коло його визначень.

Зазначимо, що у вітчизняній правовій науці застосовують широкий та вузький підходи до розуміння поняття «правовий моніторинг». При цьому, прибічники вузького підходу 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» [1]; «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 [5, с. 102]; «підготовчу процедуру, за допомогою якої повинні визначатися пріоритетні напрямки та основні заходи систематизації для галузевого законодавства, суб'єкти її здійснення та основна мета» [3].

Поряд із цим, З.О. Погорелова вважає, що правовий моніторинг є діяльністю уповноважених державних органів по комплексній оцінці нормативного масиву, що розпочинається з планування нормотворення, аналізу чинного законодавства, дослідження правозастосовчої практики та розробки напрямків удосконалення правового регулювання відповідно до об'єктивних реалій [8].

На думку Т.С. Подорожної та О.В. Білоскурської, за своєю природою правовий моніторинг – це оперативний інструмент для створення законодавчих та інших нормативних правових актів, покликаний якомога швидше виявляти дефекти правового регулювання і негайно їх усунути [9, с. 85].

У сучасній правовій науці існує ще декілька досить поширених варіантів визначення поняття «правовий моніторинг». Серед іншого, В.М. Косович зауважує, що правовий моніторинг – це форма контролю суспільства за станом законодавства; він необхідний для забезпечення прав і свобод громадян, відкритості правотворчого процесу, зниження рівня суперечливості законодавства, забезпечення стабільності правової політики тощо [4].

І.І. Онищук вважає, що правовий моніторинг – це інструмент забезпечення ефективності нормативно-правових актів та практики їх застосування, що дозволяє побачити сучасний стан законодавства, дійсну картину його роботи, оцінити якість правового регулювання і з'ясувати

причини гальмування досягнення поставлених правових цілей [7].

Видається, не дивлячись на певні розбіжності у трактуваннях, можливим є виокремлення загальних характеристик правового моніторингу: 1) це одна із форм контролю; 2) системність проведення; 3) здійснення шляхом спостереження, аналізу, перевірки, співставлення та оцінки стану; 4) метою є отримання достовірної інформації про стан об'єкта.

Показово, що загалом у науковому полі досить часто використовують терміни: «моніторинг законодавства», «моніторинг правозастосовної практики», «моніторинг закону», «моніторинг нормативно-правових актів», «галузевий моніторинг» без належного їх розмежування та доктринального обґрунтування. При цьому, поглиблене вивчення їх змісту дає змогу констатувати, що вказані терміни за своїм об'єктом є складовими правового моніторингу, адже фіксують або стадію нормотворення або правозастосовчу діяльність. У зв'язку із чим вбачається доцільним, для досягнення єдності, використовувати поняття «правовий моніторинг», який буде базуватися на нормотворенні, оцінюванні якості та ефективності нормативно-правових актів, правозастосуванні, тобто безпосередній їх реалізації.

Таким чином, у результаті застосування такої категорії юриспруденції як правовий моніторинг, трансформується у реальність можливість теоретичного характеру щодо ретельного та глибокого відстеження стану законодавства та усієї системи правового регулювання. Стає дійсною реальністю можливість побачити фактичну картину його роботи, проаналізувати слабкі та сильні сторони вказаного процесу, виявити причини та підстави, котрі гальмують (або можуть гальмувати) процедуру досягнення правових цілей. У результаті застосування сукупності вищеперелічених дій формується здатність щодо встановлення рівня якості та добротності правових норм та правового регулювання.

Розкриваючи квінтесенцію правового моніторингу як категорії юриспруден-

ції, вважаємо за необхідне зазначити його важливість саме для суб'єктів нормотворчої діяльності. Адже застосування моніторингу у вказаному процесі дозволяє виявити основні тенденції правового регулювання певних суспільних відносин; надати оцінку якості складу та структури нормативно-правового матеріалу; виявити достатність (або недостатність) рівня правового регулювання у певній сфері суспільного життя; встановити наявність або відсутність в правовому регулюванні колізій, неясностей, неточностей або інших нормотворчих помилок; оцінити ефективність правових рішень та посилити інтелектуальну складову нормотворчої діяльності шляхом формулювання аргументованих пропозицій та реалізації дієвих засобів правового регулювання.

Говорячи про об'єкти правового моніторингу та беручи за основу такий класифікаційний критерій як мета його здійснення, видається, до кола його об'єктів слід відносити: правові галузі та інститути, котрі регулюють відповідні сфери суспільного життя; систему законів; інтерпретаційні акти; правозастосовні акти; сукупність нормативно-правових актів, що регулюють окремі сфери суспільних відносин; окремі нормативно-правові акти; неправомірні явища, стан дотримання прав людини (за сферами або певних категорій суб'єктів); функціонування гілок влади в аспекті права.

Розкриваючи питання традиційного змісту правового моніторингу, слід вказати на його основні складові: спостереження, аналіз та розробка пропозицій.

Так, спостереження стосується суті та змісту діючого нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільного життя. У процесі здійснення вказаної процедури наглядового характеру стає можливим досягнення розуміння стану правового урегулювання суспільних відносин. При цьому, важливим моментом є забезпечення многосторонності такого дослідження завдяки застосуванню різноманітних соціологічних та експертних

методів. Інформація, котра використовується в процесі здійснення спостереження, не є лише вузько-правовою, її наділено й економічними, статистичними та науково-технічними властивостями, що виступає однією з необхідних умов для забезпечення об'єктивності вказаної процедури.

Аналіз, як складова правового моніторингу, є доволі об'ємною та широкомасштабною процедурою, оскільки включає значну кількість даних спостережень щодо нормативної діяльності, в результаті аналітичної обробки яких здійснюється певна оцінка стану нормативної діяльності та її ефективності (або неефективності). Сама ж квінтесенція моніторингового аналізу полягає в доволі детальному осмисленні та глибокому розумінні усіх якостей та властивостей об'єкта, що підлягає спостереженню. У процесі здійснення моніторингового аналізу, зазвичай, здійснюється оцінка ефективності норм права – встановлюється рівень їх направленості на досягнення соціально корисних результатів та забезпечення умов для реалізації громадянами та організаціями своїх прав та законних інтересів.

Розробка пропозицій щодо усунення виявлених недоліків, як складова правового моніторингу, реалізується у випадку виявлення неефективності норм права. У той же час, у разі їх ефективності, розробку пропозицій спрямовано на покращення, впровадження конкретних та дієвих пропозицій щодо правового регулювання суспільних відносин, котрі можуть бути внесені в якості змін до законодавства та коригування правозастосовної практики.

Суб'єктами здійснення правового моніторингу в Україні є Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, а також інші органи державної влади, яким відповідно до законодавства надано повноваження суб'єктів нормотворення (наприклад, державні колегіальні органи) – щодо нормативно-правових актів, головними розробниками яких вони були, а також громадськість.

Видається, поглянути на правовий моніторинг як на узгоджену систему і, у свою чергу, уможливити проведення поглибленого аналізу окремих його складових, дозволить проведення класифікації його видів, особливу актуальність якої диктують реалії сьогодення. Адже значення класифікації полягає не тільки в тому, що вона забезпечує систематизацію накопичених знань у праві, але й у тому, що сприяє правильному вживанню понять та термінів, допомагає усунути неоднозначність у категорійному апараті правової доктрини. Складність же проведення класифікації видів правового моніторингу полягає у тому, що в сучасних наукових підходах до їх класифікації спостерігається певна неоднорідність та відсутність чіткої позиції щодо критеріїв її проведення, що пояснюється їх багатоманітністю. При цьому, хоча уніфікація видів правового моніторингу згідно «строгих критеріїв» є завданням надзвичайно складним, все ж таки класифікувати їх за певними групами вбачається можливим.

Так, М.О. Лисенко вважає, що за об'єктом дослідження правового моніторингу можна виділити моніторинг проектів нормативно-правових актів, чинних нормативно-правових актів; за юридичною силою нормативно-правових актів – правовий моніторинг законів та підзаконних нормативно-правових актів; в залежності від суб'єкта здійснення моніторингу – державний, який в свою чергу поділяється на моніторинг, що здійснюється судовими органами, центральними органами виконавчої влади, іншими органами державної влади, яким відповідно до законодавства надано повноваження суб'єктів нормотворення (наприклад, державні колегіальні органи) та громадський; якщо розглядати правовий моніторинг як пасивну форму контролю – відомчий та міжвідомчий [5, с. 102].

Ще одним класифікаційним критерієм є етап правового регулювання. Відповідно до вказаного критерію прийнято розрізняти допроектний моніторинг та моніторинг правозастосування. Так, у разі необхідності здійснення моніторингу на етапі встанов-

лення та визначення потреб у правовому регулюванні, тобто перед підготовкою проектів нормативно-правових актів, здійснюється допроектний моніторинг, основною задачею якого є дослідження суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню. У тому ж випадку, коли здійснюється оцінка ефективності вже прийнятих нормативно-правових актів, метою якої є визначення ступеню реалізації та втілювання у дійсність державної волі, використовується моніторинг правозастосування.

За колом об'єктів правового моніторингу його прийнято поділяти на загальний, галузевий та точковий. Загальний моніторинг, як правило, здійснюється з метою отримання інформації щодо законодавства в цілому. Галузевий моніторинг основною своєю задачею встановлює також отримання інформації, проте, на відміну від загального, – інформації щодо практики застосування нормативних актів у визначеній сфері правового регулювання. Оцінка ж конкретного нормативно-правового акта (або його частини) реалізовується завдяки застосуванню точкового моніторингу.

Беручи до уваги масштаб сфери реалізації правового моніторингу, можна виокремлювати такі його види: моніторинг, що здійснюється у масштабі всієї країни, на території певного регіону, в межах муніципального утворення або певній сфері державного управління.

Наостанок відзначимо, що правовий моніторинг став новою методологічною моделлю, дія якої спрямована не на відкриття об'єктивної реальності, а на організацію дослідного процесу у сфері права та відстеження його динаміки, результатом чого є знання. Між тим, у цілому правовий моніторинг можна охарактеризувати як перспективний метод пізнавальної практики та дослідної науки, як інструмент для вирішення конкретних життєвих завдань і управління ситуацією, особливо в умовах сучасної модернізації.

Висновки. Отже, правовий моніторинг – це спеціальне поняття, яке відображає специфіку досліджень права та має

яскраво виражений методологічний сенс. Він є сучасним інструментом забезпечення якості, аналізу стану правового регулювання; спеціальною діяльністю інформаційних, наукових, експертних та державних органів, котра складається з аналізу стану нормативного матеріалу, що регулює ту чи іншу сферу суспільного життя, узагальнення практики застосування нормативно-правових актів та здійснення на цій основі конкретних та дієвих пропозицій щодо удосконалення правового регулювання соціальної реальності.

Як же свідчить аналіз сутності правового моніторингу, вітчизняні реалії вимагають розробки ґрунтовних наукових теоретичних його основ як нової методологічної моделі, у зв'язку із чим актуальним видається подальше вивчення вказаної проблематики.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 томах: Т. 1. Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови. уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2007. 1736 с.
3. Довженко Є.В. Поняття та завдання правового моніторингу. *Управління проектами, системний аналіз і логістика. Технічна серія*. 2012. Вип. 10. С. 627–631.
4. Косович В.М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти: монографія. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. 568 с.
5. Лисенко М.О. Правовий моніторинг як адміністративно-правовий засіб забезпечення законності у правотворчій діяльності органів виконавчої влади. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 101 – 105.
6. Нижник Н.Р., Гуменюк І.О., Муза О.В. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4. С. 21–29.
7. Онищук І.І. Правовий моніторинг – інструмент забезпечення ефективного функціонування правової системи. *Науково-інформаційний вісник*. 2013. № 8. С. 72–80.
8. Погорєлова З.О. Наукові підходи щодо правового моніторингу в Україні. Закарпатські правові читання : матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11-31 квітня 2019 р., м. Ужгород). Т. 1. Ужгородський національний університет; за заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина. Ужгород : РІК-У, 2019. С. 336–339.
9. Подорожна Т.С., Білоскурська О.В. *Правовий моніторинг як засіб якості та ефективності чинного законодавства. Альманах права*. 2019. Вип. 10. С. 82–87.
10. Юридична енциклопедія: в 6 т. редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. Енцикл., Т. 3: К–М. 2001. 792 с.

Ivanchuk V. Ye. Substantive and conceptual characteristics of legal monitoring

The article characterizes the essence and content of the concept of "legal monitoring" and its role in the context of the modernization of cognitive practice and research science. The author establishes that the scientific literature shows that the concept of "legal monitoring" is not doctrinally defined. At the same time, the national legal science applies broad and narrow approaches to its understanding.

Among the objects of legal monitoring, the author distinguishes the following: legal branches and institutions regulating the relevant areas of public life; the system of laws; interpretative acts; law enforcement acts; a set of legal acts regulating certain areas of public relations; individual legal acts; unlawful phenomena, the state of human rights observance (by areas or certain categories of subjects); and the functioning of the branches of government in terms of law.

The main components of legal monitoring content are revealed: observation, analysis and development of proposals.

The author emphasizes that in general, the following terms are often used in the scientific field: "monitoring of legislation", "monitoring of law enforcement practice", "monitoring of law", "monitoring of regulations", "sectoral monitoring" without proper distinction and doctrinal justification. At the same time, an in-depth study of their content makes it possible

to state that these terms are components of legal monitoring by their object, since they record either the stage of rule-making or law enforcement activities. In this regard, it seems advisable to use the concept of "legal monitoring" to achieve unity, which will be based on rulemaking, assessment of the quality and effectiveness of legal acts, and law enforcement, i.e. their direct implementation.

It is established that the difficulty of classifying the types of legal monitoring lies in the fact that modern scientific approaches to their classification show a certain heterogeneity and lack of a clear position on the criteria for its implementation, which is explained by their diversity. At the same time, although unification of the types of legal monitoring according to "strict criteria" is an extremely difficult task, it is still possible to classify them into certain groups.

It is noted that as a result of applying such a category of jurisprudence as legal monitoring, the theoretical possibility of thorough and in-depth monitoring of the state of legislation and the entire system of legal regulation is transformed into reality.

Key words: analysis, object, legal monitoring, legal regulation, development of proposals, subject, observation.