

УДК 340.115

**Онищук Ігор Ігорович,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права  
Івано-Франківського університету права  
імені Короля Данила Галицького



## ТЕХНІКА ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ В УКРАЇНІ: ОБ'ЄКТИ ТА СУБ'ЄКТИ

*Виокремлено об'єкти та суб'єкти техніки правового моніторингу в Україні. З'ясовано переваги і недоліки суб'єктів техніки правового моніторингу і проведено розмежування суб'єктів моніторингу залежно від їх «моніторингових повноважень» та юридичної значущості результатів правового моніторингу. Обґрунтовано необхідність «легалізації» техніки правового моніторингу, зокрема в частині юридичного визначення суб'єктів та наслідків його проведення.*

**Ключові слова:** правовий моніторинг, об'єкти правового моніторингу, суб'єкти правового моніторингу, експертна оцінка нормативно-правових актів.

**Постановка проблеми.** Внаслідок відсутності розробки адекватної техніки правового моніторингу та включення положення про структуру цієї техніки в закони або нормативно-правові акти, міністерствам і контролюючим та наглядовим органам не вистачає інформації, необхідної для забезпечення підзвітності. Механізми контролю та зворотного зв'язку повинні давати законодавцям змогу з'ясувати, чи справді закон після ухвалення спонукає до вказаної в ньому поведінки й справляє потрібний вплив.

Емпіричне стеження та виявлення вузьких місць і причин недостатньої ефективності нормативно-правових актів за допомогою техніки правового моніторингу сприятиме мобілізації організаційних і правових ресурсів України в справі зміцнення зв'язку держави, суспільства і громадян, підвищення рівня законності та правопорядку, рівня правосвідомості та правової культури.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Зазначена проблематика знайшла своє відображення у наукових дослідженнях Ю. Арзамасова, І. Бачило, Д. Горохова, Ю. Градової, О. Єрьоміна, В. Косовича, Я. Наконечного, В. Негрובה та ін.

На доктринальному рівні в Україні відсутнє чітке бачення об'єктів та суб'єктів техніки правового моніторингу.

**Постановка завдання.** Метою даної наукової статті є виокремити об'єкти та суб'єкти генезису техніки правового моніторингу в Україні; з'ясувати переваги і недоліки суб'єктів техніки правового моніторингу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Дані правового моніторингу забезпечують корисні показники. Сильна система оцінки перетворює ці дані в ясну картину ефективності закону і підзаконних нормативно-правових актів. Замість того, щоб залишатися невикористаними на полицях міністерств, дані моніторингу стають основою динамічного аналізу та постійного вдосконалення. Оцінка даних дозволяє виконавчій владі поліпшувати якість реалізації законодавства; дає змогу наглядовим органам тримати



виконавчу владу під контролем та встановлювати цільові показники для поліпшення; готує розробників закону і реформаторів до покращення деталей нормативно-правових актів [14, с. 163].

До завдань моніторингу в розглянутій сфері відносять:

1) виявляти стан системи чинного законодавства, включаючи відстеження динаміки кожного конкретного нормативно-правового акта його життєвому циклі (від прийняття до скасування); 2) встановлення індикаторів оцінки адекватності закону до умов, які викликали його до життя, і до завдань регулювання конкретних соціальних відносин; 3) отримання експертної оцінки ефективності закону, певних напрямків законодавства, а в результаті – оцінки ефективності всієї системи законодавства та правової роботи органів державної влади в цілому за підсумками моніторингу на певний момент [2, с. 15].

Виконання названих завдань дозволить більш обґрунтовано підійти до впорядкування діяльності у сфері законотворчості, і насамперед поліпшити практику застосування законодавства в організації та взаємодії всіх гілок державної влади між собою, з органами місцевого самоврядування, з корпоративними та приватними структурами соціально-економічної та культурної сфери, з громадянами.

На думку Ю. Арзамасова, об'єкт правового моніторингу визначається завданнями, що ставляться перед моніторингом – визначення інформації про:

- 1) існуючі моделі регулювання суспільних відносин;
- 2) світовий досвід розвитку напрямів суспільних відносин;
- 3) перевірені часом і практикою моделі регулювання суспільних відносин;
- 4) організацію взаємодії усіх гілок державної влади між собою, з органами місцевого самоврядування;
- 5) недоліки, проблеми і колізійність національного законодавства, що регулює суспільні відносини певного історичного періоду;
- 6) політичні наслідки зміни (вдосконалення) існуючого регулювання суспільних відносин [1, с. 81].

Погоджуємось з В. Косовичем у тому, що об'єкт правового моніторингу визначають особливості його виду. Існує широкий спектр правових і пов'язаних з ними суспільних явищ, які можуть становити об'єкт правового моніторингу. Нормотворчий моніторинг стосується новостворюваних нормативно-правових актів. Моніторингу підлягає чинний правовий масив, насамперед нормативно-правові акти, які мають певні недоліки. Вони аналізуються разом із економічними, соціально-політичними та іншими факторами, що впливають на правові відносини, із з'ясуванням рівня правосвідомості суспільства [9, с. 35-36].

Співробітники Інституту законодавства і порівняльного правознавства при Уряді Російської Федерації (Д. Горохов, Є. Спектор та М. Глазкова) до об'єктів правового моніторингу віднесли:

- 1) нормативно-правовий акт та його структурну частину;
- 2) окремі статті нормативно-правового акта;
- 3) комплекс нормативно-правових актів, що регулюють певну сферу суспільних відносин;
- 4) відносини, пов'язані з реалізацією нормативно-правових актів [4, с. 31].

О. Єрмоїна до об'єктів моніторингу віднесла:

- 1) сфери і галузі права;
- 2) правові інститути;

- 3) систему законів;
- 4) окремі закони та інші нормативно-правові акти;
- 5) підготовку і реалізацію нормативно-правових актів;
- 6) неправові явища, «тіньове» право; матеріальні об'єкти навколишнього світу [7, с. 158].

В. Негрбов стверджує, що об'єктом правового моніторингу є законодавство, яке розуміють як сукупність нормативно-правових актів. Згідно широкого розуміння законодавства і предметно-функціонального розподілу, об'єктами моніторингу законодавства можуть виступати окремі види або групи нормативно-правових актів, а також нормативно затверджені концепції, програми, плани, доктрини тощо. Об'єктами моніторингу можуть бути окремі інститути, галузі, підгалузі законодавства та інші нормативні комплексні утворення в законодавстві [12, с. 8].

Об'єкти правового моніторингу конкретизуються у кожному окремому випадку. Так, коли йдеться про аналіз стану податкового законодавства, оцінюванню підлягають норми Податкового кодексу України, накази та листи ДПА України, інформація про рівень та якість сплати податків і таке інше. Названі об'єкти можна вважати загальними. Крім них, моніторингу підлягають і конкретні елементи нормативно-правового акта: його частини, окремі статті, норми.

Отже, об'єктом техніки правового моніторингу може бути будь-який нормативно-правовий акт і практика його застосування.

Казахські фахівці у сфері юриспруденції поряд з об'єктом моніторингу розглядають предмет правового моніторингу. Береться до уваги низка недоліків чинних нормативно-правових актів, які потребують усунення насамперед за допомогою засобів юридичної техніки. Згідно Методичних рекомендацій щодо проведення правового моніторингу нормативно-правових актів і підготовки концепції проєктів НПА Міністерства юстиції Республіки Казахстан, предметом правового моніторингу є:

- 1) виявлення суперечностей, колізій і прогалин між нормами права різних нормативно-правових актів;
- 2) зміна чи відміна застарілих норм;
- 3) надлишковість чи недостатність правового регулювання суспільних відносин;
- 4) дублювання норм;
- 5) аналіз нормозастосування, норм декларативного характеру;
- 6) визнання актів такими, що втратили чинність;
- 7) розробка нових проєктів;
- 8) окремі порушення законодавчої практики, юридичної техніки;
- 9) помилки редакційного характеру;
- 10) неавтентичність тексту тощо [11].

При цьому не звертається увага на моніторинг, який випереджує створення нових нормативно-правових актів.

Багатогранність об'єктів правового моніторингу зумовлює і розмаїття суб'єктів, причетних до його проведення. Коло таких суб'єктів сьогодні у правовій системі України нормативно не визначено, що дає можливість їх широкого доктринального бачення.

І. Жужгов указує, що у моніторингу правового простору тією чи іншою мірою беруть участь органи усіх гілок і всіх рівнів державної влади. Активно долучаються до цієї роботи органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, наукові центри, засоби масової інформації [8, с. 205].



Ю. Градова виокремлює дві групи суб'єктів: 1) державні органи; 2) громадяни та їх об'єднання. На думку дослідниці, у всіх правових департаментах органів, наділених нормотворчими повноваженнями, мають бути аналітичні управління, спроможні здійснювати правовий моніторинг. Вчена пропонує створити єдиний науковий центр з моніторингу (на основі Інституту законодавства ВР України) та регіональні центри правового моніторингу, надати право здійснення правового моніторингу Міністерству юстиції України [5].

У Російській Федерації, наприклад, суб'єктами правового моніторингу можуть бути конституційні суб'єкти: Президент РФ; уряд і органи виконавчої влади РФ; Федеральні збори РФ; Рахункова палата РФ; органи судової влади РФ; органи прокуратури РФ; органи державної влади суб'єктів РФ; органи місцевого самоврядування; Уповноважений з прав людини в РФ та інституційні суб'єкти: інститути громадянського суспільства; експертні ради при вищих органах державної влади; наукові організації та об'єднання; корпоративні об'єднання; правозахисні й екологічні організації; політичні партії [1, с. 170–183].

Суб'єктний склад правового моніторингу становлять: а) органи державної влади, що беруть участь у моніторингу правового простору; б) інші органи й організації, задіяні в моніторингу. Н. Толмачова виділяє групу «суб'єктів» (якими можуть виступати органи державної влади, посадові особи, а також спеціально створені зазначеними органами структури, що мають повноваження щодо здійснення державного контролю за станом законодавства) і групу «учасників» моніторингу (до них відносять юридичних і фізичних осіб, що можуть брати участь у здійсненні державного контролю за станом законодавства). Правомочності суб'єктів і учасників моніторингу закону розрізняються за своєю природою, тому що для перших здійснення моніторингу є підконтрольним державі обов'язком, за невиконання або неналежне виконання якого повинна наступати відповідальність, а для інших – правом, яке вони одержали від суб'єктів моніторингу і можуть використовувати його хоч і у встановленому порядку, але за своїм розсудом [6].

Таким чином, пропонується практично необмежене коло суб'єктів правового моніторингу: від підрозділів парламенту до громадян держави. Такий підхід, видається, потребує уточнення. Доцільно провести розмежування суб'єктів моніторингу залежно від їх «моніторингових повноважень» та юридичної значущості результатів моніторингу. Крім того, треба брати до уваги те, що моніторинг може бути пов'язаний із підготовкою нового чи уточненням чинного нормативно-правового акта.

Існують певні розходження в підходах до класифікації суб'єктів правового моніторингу. Однак ефективне проведення правового моніторингу щодо якості прийнятих і вже діючих нормативно-правових актів, а також їхньої реалізації можливе лише при взаємодії держави і суспільних інститутів.

Після того, як розробник закону визначить необхідні види моніторингу даних і періодичність збору даних, він може вибрати систему моніторингу. Кожен тип системи контролю має свої переваги і недоліки, і розробник повинен вибрати систему для отримання максимально точної та своєчасної інформації за найнижчими цінами та з найнижчим тягарем. Необхідно використовувати інструмент вибору контролюючого органу для визначення відповідної системи. Для забезпечення ефективного реалізації закону розробник закону повинен взяти до уваги такі загальні питання: права та обов'язки працівників, посадових осіб, процедури та критерії прийняття рішень і положення підзвітності. Розробникам закону також необхідно розглянути, чи запропоноване рішення буде потребувати:



- 1) активного або реагуючого моніторингу?
- 2) контролюючого органу з повноваженнями збирати конфіденційну або приватну інформацію? [14, с. 161].

Суб'єкти правового моніторингу можна поділити на три групи.

До першої групи можна віднести *усі органи держави, наділені правом створювати нормативно-правові акти чи вносити до них зміни*. У складі цих органів мають функціонувати спеціальні відділи, управління, департаменти тощо чи відповідальні особи (залежно від статусу органу), на яких покладається обов'язок здійснювати моніторинг як запланованих та проєктованих нормативно-правових актів, так і діючих нормативних документів. Результати діяльності цих суб'єктів найбільш значущі, оскільки прямо пов'язані із правотворчою діяльністю (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України).

У переважній більшості європейських країн (Німеччина, Італія, Іспанія, Швеція, Великобританія та ін.) відсутні цілісні загальнодержавні програми правового моніторингу. У більшості випадків кореспонденти посилаються на наявність деяких програм або процедур всередині самого Парламенту, діяльність урядових міністерств, або ж на процедури оцінки ефективності, закладені у самому законі [10, с. 13].

Повноваження щодо аналізу законодавства можуть існувати як у парламенті, так і в уряді. Відносини між урядом і парламентом у процесі правового моніторингу в основному визначаються їх взаємним становищем в рамках конкретної правової системи. Уряди, як правило, володіють великими можливостями з ресурсів для проведення такого аналізу. Що, втім, теж не передбачає їх використання належним чином. В якості факторів, що перешкоджають повноцінному системно організованому моніторингу виділяють дефіцит ресурсів, необхідних для якісного проведення подібних робіт і нечисленність (або відсутність) дослідних структур [10, с. 15].

Наступна категорія – *суб'єкти, спеціально уповноважені для проведення моніторингу* (Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ, Рахункова Палата, Центральна виборча комісія, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи судової влади, органи прокуратури). Насамперед привертає до себе увагу фактично моніторингова (хоча вона так не називається) діяльність створених нормотворчими суб'єктами робочих груп із підготовки проєктів нормативно-правових актів. Наприклад, відповідно до параграфу 45 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. №950, головний розробник проєкту акта Кабінету Міністрів України проводить аналіз та розрахунки. Згідно §44 Регламенту розробнику надається право створити робочу групу з метою проведення правового моніторингу [13].

Існуючі суб'єкти техніки правового моніторингу в Україні мають як переваги, так і недоліки. Так, до переваг органів судової влади належать:

- 1) керуються процесуальними правилами, тому такі формальні вимоги вимагають ретельного підходу до розгляду справи;
- 2) розглядають скарги;
- 3) часто мають високий рівень легітимності.

До недоліків судів належать:

- 1) відсутність швидкості;
- 2) високі витрати;
- 3) узагальнюючий підхід;
- 4) реагуючий підхід (діють після порушення) [14, с. 162].



Варто погодитись із думкою вітчизняних науковців про необхідність надання повноважень на здійснення моніторингу нормативно-правових актів Міністерству юстиції України, законів – Інституту законодавства Верховної Ради України (створення на його основі єдиного центру правового моніторингу в Україні). Однак діяльність цих органів, видається, буде стосуватися більшою мірою аналізу чинних нормативно-правових актів; щодо новостворюваних – то це радше буде вивчення та оцінка правового простору, ніж конкретної нормотворчої пропозиції [9, с. 39].

Моніторингові повноваження вказаних суб'єктів треба розмежувати. Інститут законодавства Верховної Ради України має займатися моніторингом законів, а Міністерство юстиції України – підзаконних нормативно-правових актів. Це видається більш практичним у площині моніторингу локальних нормативно-правових актів. Моніторинговий Центр може виконувати функції інформаційно-координаційного органу.

До цієї групи суб'єктів мають належати і ті державні органи та установи, які за своїм потенціалом спроможні здійснювати оцінку поточного й перспективного законодавства, зокрема, органи судової влади, контрольно-наглядові органи, навчальні заклади тощо. Їх моніторингові висновки мають надходити до правотворчих суб'єктів чи до центру моніторингу.

Виконавчі (міністерські, адміністративні) установи мають досвід проведення спеціалізованої експертизи, збору технічних даних та моніторингу. Виконавчі органи державної влади активні. Їм може бути надано право збирати конфіденційну або приватну інформацію в межах конституційних і законодавчих обмежень. Також вони можуть розробляти нормативно-правові акти, що змушують звітувати фізичних та юридичних осіб. Проте, виконавчі установи вразливі у відношенні до політичного тиску та впливових клієнтів, що можуть прагнути приховування або спотворення даних. Виконавчі установи надто бюрократичні [14, с. 162].

Третю групу становить приватний сектор (*недержавні формування, починаючи з об'єднань громадян і завершуючи правосвідомими громадянами*). Значущість їхніх висновків мінімальна. Вони можуть свої оцінки та міркування надсилати безпосередньо правотворчим чи уповноваженим суб'єктам. Ці суб'єкти правового моніторингу нині в Україні скоріше уявні, ніж реальні, оскільки навіть для правотворчих суб'єктів право чи обов'язок здійснювати правовий моніторинг не встановлюється.

Приватний сектор (громадські організації) з однієї сторони може мати спеціальні знання, сильну мотивацію та інтерес до правового моніторингу, людські і фінансові ресурси приватного або сектору громадянського суспільства для моніторингу. З іншої сторони, приватний сектор може не володіти достатніми ресурсами або мати низькі технічні знання, ініціативним, але часто фрагментарним – реагуючим (на порушення) [14, с. 162].

**Висновки.** Техніка правового моніторингу має особливе значення для Верховної Ради України. Адже парламент потребує якісного механізму прогнозування можливих наслідків законодавства, відстежування його ефекту і використання результатів таких операцій у своїй законотворчій діяльності.

Об'єкт і предмет правового моніторингу визначаються його видом і залежать від того, чи проводиться моніторинг нового, проєктованого нормативно-правового акта, чи уже чинного нормативного документа.

На даному етапі визріла необхідність «легалізації» правового моніторингу, зокрема в частині юридичного визначення суб'єктів та наслідків його проведення. Для цього необхідно: законодавчо закріпити систему об'єктів та суб'єктів проведення правового

моніторингу, їх «правовий статус» та законодавчо регламентувати механізм обліку, систематизації та впровадження моніторингових оцінок у практику правового регулювання.

#### **Список використаних джерел**

1. Арзамасов Ю. Г. Концепция мониторинга нормативных правовых актов / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 208 с.
2. Бачило И. Мониторинг правовой системы – путь к укреплению правового государства / И. Бачило // Мониторинг права в Российской Федерации. Вестник Совета Федерации. – М. – 2006. – №4(5). – С. 14-21.
3. Горбатенко В. П. Экспертиза / В. П. Горбатенко, В. П. Нагребельный // Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (гол.) [та ін.]. – К.: Українська енциклопедія, 1999. – Т. 2. – 672 с.
4. Горохов Д. Б. Правовой мониторинг: концепция и организация / Д. Б. Горохов, Е. И. Спектор, М. Е. Глазкова // Журнал Российского права. – 2007. – № 5. – С. 25-38.
5. Градова Ю. В. Поняття, суб'єкти та об'єкти правового моніторингу / Ю. В. Градова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2009. – № 4 (47). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/.../2.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/.../2.pdf).
6. Градова Ю. В. Правовой моніторинг як шлях удосконалення законодавчої бази / Ю.В. Градова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/pib/2009\\_1/PB-1/pb-1\\_2.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2009_1/PB-1/pb-1_2.pdf).
7. Еремина О. Ю. О правовом мониторинге / О. Ю. Еремина // Журнал Российского права. – 2006. – № 3. – С. 157-160.
8. Корж П. А. Демократические основы правотворчества / П. А. Корж // Юридическая техника. – 2014. – №8. – С. 203-208.
9. Косович В. М. Правовой моніторинг як засіб вдосконалення нормативно-правових актів в Україні / В. Косович // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – №3. – С. 31–44.
10. Механизмы обоснования принятия и мониторинга нормотворческих решений в странах Европы // Аналитический вестник. – Москва, 2005. – №24 (276). – 60 с.
11. Міністерство юстиції Республіки Казахстан: «Методичні рекомендації щодо проведення правового моніторингу нормативно-правових актів і підготовки концепції проектів НПА». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minijust.kz/ru/node/15896>.
12. Негроров В. Л. Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики: общетеоретический аспект: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / В. Л. Негроров. – Владимир, 2008. – 25 с.
13. Регламент Кабінету Міністрів України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п).
14. Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем. – К.: ФОП Москаленко О. М., 2012. – 180 с.

**Онищук И. И. Техника правового мониторинга в Украине: объекты и субъекты**

*Выделены объекты и субъекты техники правового мониторинга в Украине. Выяснено преимущества и недостатки субъектов техники правового мониторинга и проведено разграничение субъектов мониторинга в зависимости от их «мониторинговых полномочий» и юридической значимости результатов правового мониторинга. Обоснована необходимость «легализации» техники правового мониторинга, в частности в части юридического определения субъектов и последствий его проведения.*

**Ключевые слова:** правовой мониторинг, объекты правового мониторинга, субъекты правового мониторинга, экспертная оценка нормативно-правовых актов.

**Onyshchuk I. I. The technique of the legal monitoring in Ukraine: objects and subjects**

*Select the objects and subjects of legal monitoring equipment in Ukraine. Figure out the benefits and drawbacks of the subjects of the art of legal monitoring and held the distinction monitoring entities, depending on their «monitoring powers» and the legal significance of the results of legal monitoring. The necessity of «legalization» of legal monitoring equipment, in particular with regard to the legal definition of the subjects and the consequences of his conduct.*

**Key words:** legal monitoring, objects of legal monitoring, subjects of legal monitoring, expert evaluation of the normative-legal acts.

