

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

УДК 340.134 : 342(477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2023.1.12>

ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ – ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Колодій Анатолій Миколайович,

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
головний науковий співробітник відділу науково-правових експертиз
Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових
експертиз Національної академії правових наук України



Тернавська Вікторія Миколаївна,

кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем
правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС
Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових
експертиз Національної академії правових наук України



Конституційно-правова політика держави продукує певну стратегію і тактику розвитку правового життя, яке має своє вираження переважно у правових актах. Якість та ефективність правового інструментарію опосередковуються не лише належним застосуванням правил і прийомів юридичної техніки, але й врахуванням фактичного стану політичних та соціально-економічних відносин. Відповідно, формування стратегії і тактики конституційно-правової політики потребує системного застосування спеціальних правових засобів правової політики, серед яких першорядне значення має правовий моніторинг.

Саме тому в статті аналізуються сучасні наукові підходи до розуміння сутності правового моніторингу, його змісту, методів здійснення, суб'єктів та об'єктів реалізації, нормативних, організаційних, інстанційних, координаційних та інших засад. Представлено авторське визначення правового моніторингу. Робиться висновок, що правовий моніторинг є ефективним засобом формування і реалізації конституційно-правової політики держави, дія якого спрямована на забезпечення належної якості нормативно-правових актів, що приймаються, та їх практичну реалізацію. Вбачається за необхідне розроблення і прийняття Закону України «Про правовий моніторинг», яким передбачатиметься обов'язковість проведення правового моніторингу як на стадії проектування законних та підзаконних нормативно-правових актів, так і на стадії правозастосування, а також Порядку проведення правового моніторингу нормативно-правових актів, затвердженого, наприклад, указом Президента України або постановою Кабінету Міністрів України. Рекомендується створення єдиної державної структури, яка б здійснювала планомірну функцію моніторингу нормативно-правових актів, та запровадження електронної форми правового моніторингу з метою економічної та технічної ефективності інформаційного пошуку, автоматизації його процесу та індексування правової інформації.

Ключові слова: конституційно-правова політика, правове життя, нормативно-правові акти, правові засоби, правовий моніторинг.

Kolodiy Anatoliy, Ternavska Viktoriia. Legal monitoring – means of providing the constitutional and legal policy in Ukraine

The constitutional and legal policy of the state produces a certain strategy and tactics of the development of legal life that is mainly expressed in legal acts. The quality and efficiency of the legal means are conditioned not only by the proper application of rules and techniques of legal technique, but also by taking into account the actual state of political and socio-economic relations. Therefore, the formation of the strategy and tactics of constitutional and legal policy requires the systematic application of special legal means of legal policy, among which legal monitoring has a primary importance.

The modern scientific approaches to understanding the essence of legal monitoring, its content, methods of implementation, subjects and objects of implementation, regulatory, organizational, instance, coordination and other principles are analyzed in the article. The author's definition of legal monitoring is presented. It is concluded that legal monitoring is an effective means of forming and implementing the constitutional and legal policy of the state, the action of which is directed at ensuring the proper quality of the normative legal acts and their practical implementation. There considered that it is necessary to develop and adopt the Law of Ukraine "On Legal Monitoring", which will provide the obligatory procedure to carry out legal monitoring both at the stage of drafting legal and sub-legal normative acts and at the stage of law-enforcement, as well as the Rules of conducting legal monitoring of normative and legal acts, approved by a decree of the President of Ukraine or a regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine. It is recommended to create a single state structure that would carry out a planned function of monitoring normative and legal acts and to introduce an electronic form of legal monitoring for the purpose of economic and technical efficiency of information search, automation of its process and indexing a legal information.

Key words: *constitutional and legal policy, legal life, normative and legal acts, legal means, legal monitoring.*

Правове життя сучасного суспільства відбувається в умовах правової глобалізації та інформаційних технологій, що має своє відображення у нормативно-правових актах. Відповідно, конституційно-правова політика держави, продукуючи певну стратегію і тактику розвитку правового життя, повинна не лише належним чином застосовувати правила і прийоми юридичної техніки, але й враховувати всі вищезазначені фактори, їх позитивний і негативний вплив, з метою формування якісного та ефективного правового інструментарію.

Однак нинішня конституційно-правова політика України у більшості формується у відриві від реально існуючих соціально-економічних та політичних відносин, без врахування потреб нового постіндустріального суспільства та змін у суспільній свідомості, що ускладнює реалізацію громадянами нашої країни повною мірою наданих їм конституційних прав та законних інтересів. Все це свідчить про безсистемне застосування спеціальних правових засобів конституційно-правової політики – юридичної техніки, планування і прогнозування, моніторингу та експертизи, що порушує архітектоніку конституційно-правової політики. Річ у тім, що в системі спе-

ціальних засобів важливу і першорядну роль відіграє правовий моніторинг. Саме цей правовий засіб має застосовуватися для аналізу стану правового життя суспільства, однак не лише для контролю за виконанням чинного законодавства у процесі правореалізаційної і, зокрема, правозастосовної практики, визначаючи якість та ефективність прийнятих нормативно-правових актів, але, в першу чергу, у процесі правотворчості. Саме такий підхід закладено і в проєкті Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 року № 5707, де частина третя статті 17 визначає, що планування правотворчої діяльності має здійснюватися на основі результатів правового моніторингу, юридичного прогнозування та з урахуванням Наукової концепції розвитку законодавства України [1]. Крім того, актуальність питання моніторингу нормативно-правових актів значно зросла у зв'язку із синхронною ратифікацією Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року (далі Угода про асоціацію) [2].

Разом з тим треба визнати, що чимало доктринальних положень правового моніторингу залишаються дискусійними, не відомими не тільки практичним працівникам, державним та муніципальним службовцям, але й науковцям, у тому числі і юристам-ученим та практикам. Триває науковий пошук єдиного підходу до розуміння його сутності, змісту, методів здійснення, суб'єктів та об'єктів реалізації, нормативних, організаційних, інстанційних, координаційних та інших засад. А тому, беззаперечно, що є доцільним теоретичне осмислення правового моніторингу і викладення його сутності у будь-яких формах [3, с. 21].

Але, насамперед, хотілося б зазначити, що поняття «моніторинг» (англ. monitoring – контроль, від лат. monitor – той, хто попереджає, застерігає, радник, консультант) загалом інтерпретується як регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів з метою їх оцінки, контролю та прогнозування [4, с. 764], а також передбачення нових необхідних дій і стратегій для забезпечення прогресу у досягненні поставлених цілей і одержанні найважливіших результатів [5, с. 8]. Натомість поняття «правовий моніторинг» визначається зарубіжними та вітчизняними науковцями як: а) механізм контролю правового регулювання; б) метод пізнання; в) юридична технологія; г) система спостережень, контролю, оцінок, прогнозу стану й динаміки правових процесів; д) збір, аналіз та узагальнення інформації про стан законодавства; е) система спостережень з метою аналізу й оцінки якості нормативно-правових актів, їх ефективності; є) система інформаційних спостережень, що дає можливість аналізувати й оцінювати результати нормотворчої діяльності, якість нормативно-правових актів, прийнятих певним органом та ефективність їх дії [6, с. 41]. До цих розумінь моніторингу можна додати ще багато його визначень. Так, наприклад, Н. Нарбінова, досліджуючи правовий моніторинг в контексті правової політики, визначає його як «систему безперервного спостереження, аналізу і оцінки дії нормативно-правових актів з метою прогнозування подальшого розвитку законодавства і підвищення ефективності його регулю-

ючого впливу» [7, с. 40]. Своєю чергою, І. Шутак, поділяючи думку Н. Нарбінової, зазначає, що «правовий моніторинг – це основна ланка механізму реалізації правотворчої політики, яка використовує такі інструменти забезпечення високої якості нормативно-правових актів як соціологічні дослідження, обробку та аналіз статистичних даних, прогнозування і моделювання дії майбутніх законів, комплексну експертизу законопроектів [8, с. 50–51].

Правовий моніторинг розглядають і в діяльнісному, і в інституційному аспектах. Однак, Т. Сафарова, погоджуючись, що правовий моніторинг є важливим видом державної діяльності, стверджує, що на сучасному етапі відбувається становлення нового організаційно-правового інституту з питань обліку, оцінки стану і прогнозу дії законів і підзаконних актів з метою «забезпечення зворотного зв'язку правотворчості з правозастосовною практикою, виявлення стану суспільних відносин, ефективності регуляторного впливу і якості законодавства» [9, с. 89]. Натомість І. Онищук вважає, що правовий моніторинг являє собою різновид юридичної технології, що «дозволяє максимально зблизити емпіричне і логічне в наукових дослідженнях даного роду, охопити і зв'язати воєдино не тільки методи вивчення законодавства та правозастосовної практики, але й організаційні, управлінські блоки, інституційний, функціональний та інструментальний складові його природи і змісту» [10, с. 137].

З нашої точки зору, *правовий моніторинг* є:

1) по-перше, результативним засобом контролю за якістю та ефективністю нормативно-правових актів, нормами права, що у них викладені;

2) по-друге, формою оцінювання якості та ефективності правового регулювання, через нормативно-правові акти, норми права, що у них викладені;

3) по-третє, каналом зворотного зв'язку між нормативно-правовими актами, нормами права, що у них викладені та результатами їх впливу та реалізації;

4) по-четверте, інструментом вироблення пропозицій щодо удосконалення нормативно-правових актів й правореалізаційної практики, підвищення їх якості та

ефективності, правової системи у цілому.

Ґрунтуючись на зазначеному, можна стверджувати, що було б доцільним затвердити за поняттям «правовий контроль» родові ознаки, а «нагляд» і «моніторинг» вважати видовими поняттями. Звідси, *правовий моніторинг* – це вид правового контролю, який уявляє собою реалізацію сукупності засад, підходів, принципів та методів з метою отримання знань про якість та ефективність нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені, реалізацію їх у правових відносинах, удосконалення нормативно-правових актів, правореалізаційної практики, правової системи у цілому.

У сучасній юридичній науці, коли зазначається *система методологічної основи правових явищ* (у тому числі і правового моніторингу), стверджується, що її основою є комплексний підхід, який передбачає поєднання низки: 1) світоглядних засад: верховенства права; конституціоналізму; розподілу влад; гуманізму; лібералізму; первинності природного права; свободи; справедливості; рівності; самостійності контрольних-наглядових органів; незалежності здійснення контрольних-наглядовими органами контролю, нагляду та моніторингу; обов'язкового врахування та виконання висновків до яких дійшли контрольні-наглядові органи; незаангажованості правового моніторингу і т.д.; 2) філософських підходів: методологічного; культурологічного; антропологічного; феноменологічного; аксіологічного (ціннісного); цивілізаційного; системного; діяльнісного; 3) методологічних принципів: науковості; історизму; усебічності; об'єктивності; конкретності; плюралізму; 4) загальнонаукових методів: діалектичного; метафізичного; герменевтичного; історичного; функціонального; синергетичного; логічних (аналізу і синтезу, індукції і дедукції, абстрагування, узагальнення, порівняння, аналогія тощо); 5) спеціальних методів: соціологічного (моніторинг, спостереження, анкетування, тестування тощо); моделювання; ідеалізації; прогнозування; 6) власно-правових методів: історико-правового; порівняльно-правового; формально-юридичного та ін. При цьому беззаперечно, що соціологічний та прогностичний методи, напевно,

що є найбільш важливими, системоутворюючими методами у процесі правового моніторингу.

Видами правового моніторингу, які виокремлюються із доктринальних та нормативних джерел є:

1) за напрямками: суспільних відносин; нормативно-правових актів; правового простору; правового поля; реалізації права законодавчої ініціативи; правотворчості; правореалізаційної та правозастосовної практики; муніципальної правотворчості; корпоративний; адміністративно-юстиційний, договірних зобов'язань держав-членів Ради Європи; виконання рішень Європейського суду з прав людини. Беззаперечно, що зазначений перелік правового моніторингу за напрямками є неповним і його можна істотно доповнити;

2) залежно від стадії правового регулювання: а) передпроектний (має місце перед підготовкою проєкту нормативно-правового акта); б) правореалізаційний (здійснюється у процесі фактичного втілення нормативно-правового акта);

3) за об'єктами: а) загальний (охоплює собою реалізацію усієї системи нормативно-правових актів); б) галузевий (стосується нормативно-правових актів у певній галузі права та законодавства); в) точковий (з'ясовується якість та ефективність реалізації конкретного нормативно-правового акта, його певної частини або частин, окремих норм права);

4) за критерієм тривалості: а) постійний (безперервний); б) тимчасовий (із визначенням часу проведення); в) оперативний (реалізується у разі виявленої необхідності);

5) залежно від суб'єктів здійснення: а) національно-правовий (здійснюється національними суб'єктами); б) міжнародно-правовий (здійснюється міжнародними суб'єктами, наприклад, Управлінням Верховного комісара ООН з питань біженців) [11, с. 161-165].

Функції правового моніторингу – це головні напрями його здійснення, які відображають його сутність та соціальне призначення. Є усі підстави виокремлювати такі функції:

1) спостереження, здійснюється за сутністю, змістом, соціальним призначенням та формою діючого нормативно-правового акта або його окремих норм. При цьому

інформація, яка накопичується у процесі спостереження, може бути не тільки правовою, але й характеризуватися економічними, соціальними, ідеологічними та іншими властивостями;

2) контрольну. Враховуючи, що «контроль – перевірка відповідності контролюваного об'єкта встановленим вимогам; перевірка, облік, спостереження за чим-небудь; установи, особи, що перевіряють діяльність будь-якої іншої організації або відповідальної особи, звітність тощо» [12, с. 568], можна із повною впевненістю стверджувати, що контрольна функція правового моніторингу полягає у перевірці, обліку, спостереженні, організації звітності за якістю та ефективністю нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені;

3) інформаційну. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII регламентує, що «інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [13]. Враховуючи це, інформаційна функція правового моніторингу полягає у накопиченні, збереженні та забезпеченні можливості користуватися відомостями та даними про якість та ефективність нормативно-правових актів та норм права, що у них викладені;

4) аналітичну, що реалізується шляхом, насамперед, методів аналізу та синтезу, в результаті застосування яких виводиться оцінка якості та ефективності нормативно-правового акта, окремих норм права, тобто встановлюється рівень їх спрямованості на досягнення соціально корисних результатів та забезпечення умов для реалізації громадянами, органами, організаціями, іншими соціальними інституціями своїх прав, свобод, законних інтересів та обов'язків;

5) прогностичну, сутність якої у передбаченні шляхів подальшого розвитку нормативно-правових актів, правового регулювання та правової системи України, можливості формулювати висновки про те, яким буде їх подальший стан в найближчій або віддаленій перспективі. Беззаперечно, що прогнозування повинно ґрунтуватися на перевірених фактах, мати належне наукове підкріплення і може

оформлюватися у вигляді гіпотези, припущення, концепції;

6) планову, яка стає більш наочною, якщо врахувати, що «планування – процес розробки планів, одна з функцій управління, яка полягає у визначенні послідовності здійснення наміченої на конкретний (середньо- та довгостроковий) період програми дій (розвитку) конкретного об'єкта (явища, предмета, колективу, підприємства тощо) з зазначенням її мети, змісту, обсягів, методів і засобів, строків виконання та ін.» [14, с. 565–567]. Виходячи з цього, можна стверджувати, що сутність планової функції правового моніторингу у логічному передбаченні порядку його здійснення, оптимальному розподілі і використанні методів, засобів, прогнозуванні кінцевих та бажаних результатів;

7) оціночну. Відповідно до Наказу Державного комітету статистики України «Про затвердження Методики оцінювання показників за результатами поточних обстежень підприємств із питань статистики праці» від 16 березня 2011 року № 64 оціночна функція (оцінювач) – це правило або співвідношення (формула) для оцінювання показника з використанням даних обстеження. Однак слід розрізняти поняття оціночна функція та оцінка, оскільки «оціночна функція – це функція вибірки, тоді як оцінка є її значенням, знайденим на основі реалізації вибірки» [15]. Тобто оціночна функція правового моніторингу полягає у знаходженні та використанні якісних та кількісних показників та критеріїв, на підставі яких визначається якість та ефективність нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені.

Говорячи про *суб'єктів правового моніторингу*, є усі підстави диференціювати їх на три групи:

1) органи держави та місцевого самоврядування, наділені правом приймати нормативно-правові акти, вносити до них зміни та доповнення, припиняти їх чинність: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві ради і т. д.;

2) суб'єкти спеціально уповноважені для проведення моніторингу або суб'єкти, у складі яких є контрольна-наглядова або безпосередньо моніторингова структурні частини, а саме: Рахункова палата,

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Вища рада правосуддя, Рада національної безпеки та оборони України, Центральна виборча комісія, прокуратура, Міністерство юстиції України, інші міністерства, державні служби, державні агентства та державні інспекції і т. д.. Серед суб'єктів міжнародно-правового моніторингу можна виділити, Комісара Ради Європи з прав людини, Європейський комітет із запобігання катуванням і нелюдському або такому, що принижує гідність, поводження чи покарання (CPT), Європейський комітет соціальних прав (ECSR), Консультативний комітет з Рамкової конвенції про захист національних меншин (ACFC), Європейська комісія проти расизму та нетерпимості (ECRI) та Комітет експертів Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (CECL) [16];

3) недержавні формування. Зокрема, до таких належать: громадська організація «Правовий моніторинг» (Київ), Transparency International, Україна (Кіровоград), Український незалежний центр політичних досліджень (Київ), Івано-Франківське відділення Інституту політичної освіти (Івано-Франківськ), громадська організація «Народний захист» (Запоріжжя), Інститут масової інформації (Київ), Центр політико-правових реформ (Київ), громадська організація «Філософія Серця» (Вінниця), інформаційно-правовий центр «Наше право» (Львів), Координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики (Дніпропетровськ) і т. д. [17].

Вищезазначене є підставою для висновку, що суб'єктів правового моніторингу дійсно можна класифікувати на дві великі групи – конституційні (органи державної влади та місцевого самоврядування) та ініціативні (інститути громадянського суспільства), як це пропонується у деяких доктринальних юридичних джерелах [18, с. 22].

Предмет правового моніторингу складає виявлення та оцінка стану: а) непогоджень, прогалин та колізій у нормативно-правових актах; б) надлишковості або недостатності правового регулювання суспільних відносин; в) зміни чи скасування застарілих норм; г) повторення норм права або їх дублювання з нормами права в інших нормативно-правових

актах; д) наявності декларативних норм права; е) порушень юридичної техніки; є) помилок редакційного характеру тощо.

Втім, І. Онищук предметом техніки правового моніторингу визначає таке: 1) техніка створення нових проектів нормативно-правових актів; 2) техніка виявлення суперечностей, колізій і прогалин між нормами права різних нормативно-правових актів; 3) техніка зміни чи відміни застарілих норм; 4) техніка виявлення надлишковості або недостатності правового регулювання суспільних відносин; 5) техніка виявлення дублювання норм; 6) техніка аналізу нормозастосування, норм декларативного характеру; 7) техніка визнання актів такими, що втратили чинність; 8) окремі порушення законодавчої практики, юридичної техніки; 9) юридична мова та письмо (внутрішня узгодженість, логічна побудова, відповідність нормативній формі державної мови); 10) помилки редакційного характеру; 11) неаутентичність тексту тощо [10, с. 146–147].

Міжнародно-правовий моніторинг має більш вузький предмет і сферу застосування, на відміну від правового моніторингу у національному праві, а саме: зобов'язання держав, взяті відповідно до норм міжнародних договорів та інших актів, у тому числі рішень міжнародних організацій [11, с. 16].

Отже, застосування правового моніторингу дозволяє: а) виявити основні тенденції та закономірності правового регулювання відповідних суспільних відносин; б) оцінити якість, ефективність, структуру, зміст та соціальне призначення нормативно-правового акта; в) з'ясувати рівень правового регулювання у певній сфері суспільного життя; г) встановити наявність або відсутність у правовому регулюванні прогалин, колізій, неясностей, неточностей, декларативних або застарілих норм права, інших нормотворчих вад; д) сформулювати аргументовані пропозиції щодо удосконалення якості та ефективності нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені, правового регулювання, загалом.

Об'єктом правового моніторингу є усі підстави вважати нормативно-правовий акт та його структурні частини (розділи, глави, статті, частини, пункти, підпункти,

норми права). Разом з тим треба визнати, що інколи до об'єктів правового моніторингу відносять нормативно-правовий акт та практику його застосування [18, с. 18]; галузі та інститути, які регулюють та охороняють відповідні сфери суспільного життя; сукупність нормативно правових актів, що регулюють та охороняють окремі області суспільних відносин; окремі нормативно-правові акти та норми права [19, с. 108–109].

Ціль правового моніторингу вбачається у сприянні послідовній, якісній та ефективній реалізації нормативно-правових актів та окремих норм права і досягненні бажаних результатів їх дії, систематичному вивченні і нагляді за процесом здійснення нормативно-правових актів і їх норм [20, с. 222–223]. При цьому *під ефективною дією нормативно-правових актів*, з нашої точки зору, слід розуміти 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. А тому процес забезпечення ефективності дії нормативно-правових актів передбачає *існування і виділення певної сукупності його принципів*. До яких, насамперед, слід віднести принципи:

1) дієвості, під яким розуміють реальність, фактичність та результативність врегулювання та охорони нормативно-правовими актами та нормами права, що у них викладені, суспільних відносин;

2) ефективності – означає, що мета і завдання, які висувалися до нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, вважаються досягнутими за обов'язкової умови, що очікуваний правовий ефект, засвідчений проведеним правовим моніторингом, є значно вищим, ніж затрати на розробку, прийняття, введення в дію, забезпечення нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені;

3) доцільності, полягає у відповідності нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені, конкретним суспільним відносинам з урахуванням їх просторового та темпорального існування і розвитку, врахування характерних осо-

бливостей суспільних відносин, правових статусів суб'єктів, що потрапляють під дію нормативно-правового акта та норм права, що у ньому викладені;

4) послідовності. Реалізація нормативно-правового акта завжди повинна бути безперервною, тобто включати усі стадії його дії, а саме інформування про його положення, їх засвоєння, прийняття рішення про організацію реалізації, безпосередню реалізацію, контроль, оцінку ефективності, планування мір по удосконаленню;

5) комплексності. Ефективна реалізація нормативно-правового акта можлива тільки за умови його забезпеченості комплексом матеріальних, юридичних, організаційних, фінансових, інституційних та інших заходів. Ігнорування якогось заходу не дозволить використати весь потенціал нормативно-правового акта;

6) системності, передбачає, що для забезпечення його ефективності необхідно враховувати вимоги норм інших нормативно-правових актів, що регулюють та охороняють однорідні або схожі суспільні відносини, а звідси слід погоджувати міри по їх виконанню. Ізольована реалізація одного нормативно-правового акта шкодить ефективності правового регулювання загалом;

7) загальності, означає, що у реалізації нормативно-правового акта повинні брати участь усі суб'єкти, що передбачені його нормами, а саме державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства та установи, об'єднання громадян, окремі громадяни, засоби масової інформації, тощо.

Моніторинговий процес – це комплекс правил, методів та засобів здійснення послідовних, логічно-обґрунтованих, системних стадій (етапів) органами державної влади, місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, науковими спільнотами з метою контролю, аналізу, узагальнення, оцінювання якості й ефективності нормативно-правових актів, окремих норм права та практики їх реалізації, оформлення, оприлюднення та впровадження результатів моніторингу.

Моніторинговий процес включає в себе такі стадії: підготовчу; збору інформації; моніторингової експертизи; оцінювання ефективності дії нормативно-правового

акта; прогнозування потреби у подальшому правовому регулюванні; кінцеву.

1. *Підготовча стадія передбачає:* а) визначення методологічних основ проведення моніторингу; б) здійснення постановки й конкретизації мети, завдань моніторингу, вибір його виду, коректування методології його проведення; в) розподіл обов'язків для його учасників; г) призначення керівника моніторингової групи; д) визначення напрямків дослідження і способів досягнення поставленої мети; е) визначення об'єкта моніторингу: норм права, нормативно-правового акта, групи нормативно-правових актів, що регулюють певне коло суспільних відносин, тощо.

2. *Стадія збору інформації* – здійснюється збір первинної та вторинної інформації про об'єкт дослідження на основі даних, наявних у пошукових інформаційних базах, актів правореалізації та правозастосування, судових та адміністративних актів і т.д.

3. *Стадія моніторингової експертизи нормативно-правового акта:*

1) на предмет відповідності їх норм положенням Конституції України, міжнародним нормам та чинному законодавству України;

2) на предмет ясності, ефективності, точності, детальності, доступності викладу та застосування на практиці нових норм права;

3) на предмет наявності положень нормативно-правового акта, що сприяють проявам корупції [21];

4) на предмет антидискримінаційності в рамках публічного громадського обговорення проектів нормативно-правових актів [22];

5) з точки зору відповідності даних актів правилам юридичної техніки, тощо.

4. *Стадія оцінювання ефективності дії нормативно-правового акта* включає 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.

5. *Стадія прогнозування потреби у подальшому правовому регулюванні.* На основі результатів проведеного аналізу та оцінювання якості нормативно-правового

акта, а також ефективності регулювання та охорони ним суспільних відносин здійснюється прогнозування розвитку ситуації у сфері, що досліджується. Відбувається моделювання майбутнього або майбутніх нормативно-правових актів, окремих правових інститутів та норм права. Створюється концепція нормативно-правового акта.

6. *Кінцева стадія правового моніторингу,* у процесі якої відбувається узагальнення висновків за результатами моніторингу, оформлення отриманих результатів, доведення їх до зацікавлених суб'єктів, інформування населення про результати правового моніторингу.

Особливо хотілося б наголосити, що теорія та практика правового моніторингу не є абсолютно новими у світі. Правовий моніторинг успішно застосовується в Австралії, Великобританії, Нідерландах, ФРН, Румунії, Естонії та багатьох інших державах. В зазначених країнах розроблено методичні основи правового моніторингу [23, с. 22].

Таким чином, правовий моніторинг є ефективним засобом формування і реалізації конституційно-правової політики держави, дія якого спрямована на забезпечення належної якості нормативно-правових актів, що приймаються, та їх практичну реалізацію. Наука конституційного права має активізувати свою роботу у напрямку розробки концепції удосконалення нормотворчого процесу з метою вирішення сучасних проблем розвитку національного законодавства, на підставі якої має бути розроблено і прийнято Закон України «Про правовий моніторинг», яким передбачається обов'язковість проведення правового моніторингу як на стадії проектування законних та підзаконних нормативно-правових актів, так і на стадії правозастосування. Потрібна організація більш тісного зв'язку між правотворчістю та правореалізацією, оскільки найбільш істотними причинами низької якості та ефективності нормативно-правових актів є: відсутність об'єктивної інформації про реалізацію нормативно-правових актів; незастосування необхідних підзаконних нормативно-правових актів; порушення зв'язку між правотворцем та правореалізатором. Має бути чітко визначення понять «контроль», «нагляд», «моніторинг», «оцінювання»,

«спостереження», «прогноз» та їх співвідношення між собою і на доктринальному, і на нормативному рівнях.

Нагальність прийняття такого Закону зумовлюється необхідністю врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із визначенням якості та ефективності нормативно-правових актів та окремих норм права, прогнозуванням розвитку правового регулювання, правової системи у цілому. Деталізація згаданого закону має бути втілена, наприклад, у Порядку проведення правового моніторингу нормативно-правових актів, затвердженого, наприклад, указом Президента України або постановою Кабінету Міністрів України.

Враховуючи, що здійснення правового моніторингу нормативно-правових актів має лише рекомендаційний характер, необхідно зобов'язати існуючі контролюючі органи або органи, які мають у своєму складі контролюючі органи або моніторингові структури (Рахункову палату, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Вищу раду правосуддя, Раду національної безпеки та оборони України, Центральну виборчу комісію, прокуратуру, Міністерство юстиції України, інші міністерства, державні служби, державні агентства та державні

інспекції) проводити правовий моніторинг нормативно-правових актів, які регулюють та охороняють суспільні відносини у сфері їх діяльності, за певний час і у певний термін. Разом із тим потрібно обов'язково створити єдину державну структуру, яка б здійснювала необхідну для держави, а головне планову, функцію моніторингу нормативно-правових актів, особливо, що стосується реалізації Угоди про асоціацію від 27 червня 2014 року.

Правовий моніторинг має бути визнано складовою частиною правової реформи, що передбачає обов'язковість знання його основ для державних та муніципальних службовців, особливо контролюючих органів, як критерію при атестації.

Правовий моніторинг має велике значення для демократизації державного управління, поінформованості громадськості про нормативні засади та стан розвитку правового життя, а також для підвищення рівня правосвідомості і правової культури суспільства в цілому. Тому важливим є запровадження електронної форми правового моніторингу з метою забезпечення економічної та технічної ефективності інформаційного пошуку, автоматизації його процесу та індексування правової інформації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про правотворчу діяльність : проект Закону від 25.06.2021 р. № 5707 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. (ратифікована Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 р. / Європейське співтовариство. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
3. Оніщенко Н.М. Правовий моніторинг: від теорії до практики. *Альманах права*. 2019. Випуск 10. С. 21–26.
4. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3: К – М. 792 с.
5. Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results. United Nations Development Programme. UNDP 2009. 220 р.
6. Онищук І.І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики : монографія. Івано-Франківськ – Дрогобич : Коло, 2017. 512 с.
7. Нарбинова М.М. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как инновационный институт. *Государственное управление и государственная служба*. 2013. С. 39–41.
8. Шутак І.Д. Правовий моніторинг: застосування прогностичного методу. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 47–57.
9. Сафарова Т.С. Правовой мониторинг в контексте правовой политики Республики Казахстан: теоретико-аналитический аспект. *Қазақстан Республикасы Заңнама институтының жаршысы*. 2015. № 4(40). С. 88–91.

10. Онищук І.І. Концепція правового моніторингу в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 135–151.
11. Анцупова Т. Поняття та сутність міжнародно-правового моніторингу у контексті права Ради Європи. *Юридичний вісник*. 2013. № 2. С. 161–165.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
13. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
14. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2002. Т. 4: Н – П. 720 с.
15. Про затвердження Методики оцінювання показників за результатами поточних обстежень підприємств із питань статистики праці : Наказ Державного комітету статистики України від 16.03.2011 р. № 64. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/TM043055>.
16. Gauthier de Beco. Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe. *Routledge Research in Human Rights Law*, 2011. 248 p.
17. Ініціатива, партнерство, відкритий уряд. Громадська оцінка першого року впровадження (липень 2013). URL: ogr.gov.ua/sites/.../First%20year_cs_19_07_2013.pdf.
18. Градова Ю.В. Поняття, об'єкти та суб'єкти правового моніторингу. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 4(47). С. 14–23.
19. Іванчук В.Є. Правовий моніторинг як категорія юриспруденції. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України)* : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ.конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за загальною редакцією С.В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 1. С. 107–110.
20. Загальна теорія держави і права / За редакцією академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком, 1997. 317 с. С. 222–223.
21. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.
22. Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 61. *Офіційний вісник України*. 2013. № 9. С. 51. Ст. 343.
23. Нижник Н., Гуменюк І., Муза О. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4(75). С. 21–29.