

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ В УКРАЇНІ



Бодюл Євген Миколайович,

orcid.org/0009-0008-5847-642X

кандидат юридичних наук, доцент,
старший 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

У статті розглядаються проблеми визначення суб'єктів правового моніторингу. Сформульовано авторське визначення і перелік суб'єктів правового моніторингу. До суб'єктів правового моніторингу більшість авторів відносять державні органи, органи місцевого самоврядування, інші органи, які здійснюють заходи щодо моніторингу в межах предмета та на підставі спеціальних повноважень, якими вони наділені відповідним нормативно-правовим актом. Пропонується розширити перелік суб'єктів правового моніторингу, додавши недержавні установи та організації, громадські та наукові інститути, окремих громадян.

З урахуванням різних наукових підходів, що існують у теорії правового моніторингу, запропоновано класифікації суб'єктів правового моніторингу. Робиться висновок про необхідність виділення окремо суб'єктів та учасників правового моніторингу.

На підставі аналізу чинного законодавства та практики моніторингових досліджень висувуються пропозиції з удосконалення законодавчого регулювання діяльності суб'єктів правового моніторингу (проект Закону України «Про правотворчу діяльність», реєстр № 5707 від 25.06.2021). Пропонується передбачити ініціативне проведення моніторингових досліджень у правовій сфері. Ініціативні учасники мають бути на законодавчому рівні наділені правом представляти матеріали, що відображають результати самостійно проведеного правового моніторингу. Такі матеріали повинні підлягати обліку координатором правового моніторингу.

Робиться загальний висновок щодо включення в роботу з правового моніторингу інститутів громадянського суспільства, експертних рад при вищих органах державної влади, наукових організацій, корпоративних об'єднань, правозахисних та екологічних організацій; політичних партій, засобів масової інформації, громадян. Це призведе до підвищення якості нормотворчої та правозастосовної діяльності, сприятиме подоланню правового нігілізму серед населення, підвищить рівень довіри до держави.

Ключові слова: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, правовий моніторинг, правотворчість, Президент України, прокуратура, суб'єкти правового моніторингу, суди.

Bodyul Yevgen. Theoretical and legal aspects of determining the subject composition of legal monitoring in Ukraine

The article deals with the problems of defining subjects of legal monitoring. The author's definition and list of subjects of legal monitoring have been formulated. Most of the authors refer to the subjects of legal monitoring as state bodies, local self-government bodies, and other bodies that carry out monitoring measures within the scope of the subject and on the basis of special powers granted to them by the relevant normative legal act. It is proposed to expand the list of subjects of legal monitoring by adding non-state institutions and organizations, public and scientific institutes, and individual citizens.

Taking into account the various scientific approaches that exist in the theory of legal monitoring, classifications of the subjects of legal monitoring are proposed. A conclusion is made about the need to separate subjects and participants of legal monitoring.

Based on the analysis of current legislation and the practice of monitoring studies, proposals are put forward to improve the legislative regulation of the activities of legal monitoring entities (draft Law of Ukraine "On Law-Making Activities", register No. 5707 dated 06/25/2021). It is

proposed to provide for proactive monitoring studies in the legal field. Initiative participants should be empowered at the legislative level to present materials reflecting the results of independently conducted legal monitoring. Such materials must be accounted for by the coordinator of legal monitoring.

A general conclusion is made regarding the inclusion of civil society institutions, expert councils at higher state authorities, scientific organizations, corporate associations, human rights and environmental organizations in the legal monitoring work; political parties, mass media, citizens. This will lead to an increase in the quality of law-making and law-enforcement activities, will contribute to overcoming legal nihilism among the population, and will increase the level of trust in the state.

Key words: *Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministry of Justice of Ukraine, legal monitoring, law-making, President of Ukraine, prosecutor's office, subjects of legal monitoring, courts.*

Повномасштабне збройне вторгнення РФ на територію нашої держави 24 лютого 2022 року, а також введення в Україні воєнного стану як особливого правового режиму зумовили зміни в усіх сферах суспільного життя. Успіх у подоланні відповідних викликів та загроз, спричинених воєнною агресією, багато в чому залежить від пошуку нових можливостей для розвитку країни, вдосконалення і зміни законодавства, удосконалення правової системи загалом. Домінуючими тенденціями подальшого розвитку правової системи України мають стати визнання принципу верховенства права і пріоритетності прав людини, неприпустимості зловживань з боку держави, забезпечення провідної ролі нормативно-правового акта у системі джерел права, кодифікація законодавства, впровадження європейських правових стандартів у нормотворчу і правозастосовну практику.

Усе це зумовлює необхідність здійснення моніторингових процесів у сфері правотворчості за умов її розвитку під впливом умов воєнного стану, пошуку нових підходів до підвищення ефективності та якості правового регулювання суспільних відносин. Саме тому надзвичайно актуальною є необхідність дослідження проблем суб'єктного складу правового моніторингу, що дозволяє контролювати якість та ефективність діяльності окремих суб'єктів правового моніторингу і загалом розвиток законодавства в умовах його динамічного розвитку.

Мета роботи – дослідити суб'єктний склад правового моніторингу, проаналізувати повноваження та надати пропозиції з удосконалення законодавчого регулювання діяльності суб'єктів правового моніторингу.

Значний внесок у розроблення проблем правового моніторингу, а також безпосередньо його суб'єктного складу зробили такі вчені, як: О. Андрійко, Ю. Барабаш, Ю. Градова, А. Гриняк, О. Зайчук, А. Колодій, В. Косович, О. Кот, Н. Міловська, В. Нагребельний, Н. Оніщенко, І. Онищук, М. Савчин, В. Серьогін, В. Тернавська, І. Шутак та ін. Проте необхідно зазначити, що на сьогодні законодавче закріплення поняття та переліку суб'єктів правового моніторингу відсутнє. В практичній площині як процедура правовий моніторинг нині застосовується різними органами державної влади, правозахисними та іншими громадськими організаціями. Тому необхідно обґрунтувати та унормувати перелік таких суб'єктів. Саме від узгодженості дій суб'єктів правового моніторингу, якості виконуваної ними роботи, розмежування повноважень щодо предмета моніторингу та закріпленої відповідальності буде залежати його ефективність.

Правовий моніторинг по суті є способом регулювання суспільних відносин у правовій сфері за допомогою спеціальних агентів, які збирають інформацію та регулюють діяльність інших членів суспільства на основі цих показників. Тому у науковій літературі до суб'єктів правового моніторингу, як правило, відносять державні органи, органи місцевого самоврядування, інші органи, які здійснюють заходи щодо моніторингу в межах предмета та на підставі спеціальних повноважень, якими вони наділені відповідним нормативно-правовим актом [4].

Слід зазначити, що у юридичній науці радянської доби під час аналізу правових процесів особистість не виділялася як головний їх учасник або її роль зводи-

лася до мінімуму. Вона посідала похідне та другорядне місце стосовно позитивного права (законодавства) і лише зрідка була елементом дослідження окремих питань. Натепер особистість висувається на перший план і виступає як провідний компонент усього правового життя суспільства. Тому, на нашу думку, перелік суб'єктів буде більш повним, якщо суб'єктами правового моніторингу визнати також недержавні установи та організації, громадські та наукові інститути, окремих громадян.

Коло суб'єктів, які здійснюють моніторингову діяльність, можна диференціювати за різними підставами. Так, суб'єкти правового моніторингу можуть бути диференційовані залежно від характеру здійснюваної ними моніторингової діяльності (це їхній безпосередній обов'язок чи право) на дві основні групи – конституційні та ініціативні, уповноважені та ініціативні, статутні та ініціативні [2, с. 7].

До конституційних (уповноважених, статутних) входять: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади, Рахункова палата, Центральна виборча комісія, органи судової влади, органи прокуратури, органи місцевого самоврядування та ін.

До групи ініціативних суб'єктів входять: інститути громадянського суспільства, експертні ради при вищих органах державної влади; наукові організації й об'єднання; корпоративні об'єднання, правозахисні й екологічні організації; політичні партії, засоби масової інформації.

Деякі автори визначають суб'єктний склад правового моніторингу залежно від статусу органів, які здійснюють моніторинг, або рівня їх діяльності: а) органи державної влади, що беруть участь у моніторингу правового простору; б) інші органи й організації, задіяні в моніторингу [2, с. 7].

Також суб'єктів правового моніторингу можна класифікувати за таким критерієм, як неперервність здійснення відповідних повноважень. Виходячи з цього слід виділити дві категорії суб'єктів вказаної діяльності: 1) відповідальні за проведення правового моніторингу на постійній основі (спеціалізовані органи, установи, організації); 2) ті, які здійснюють надані

їм повноваження у зазначеній сфері періодично (у разі виникнення необхідності оцінити ефективність правового регулювання в певній сфері суспільних відносин або якість реалізації конкретного нормативно-правового акта, групи актів у рамках сфери компетенції суб'єкта) [1, с. 22].

У правовому моніторингу беруть участь органи всіх гілок і всіх рівнів державної влади. Аналіз ефективності національного законодавства здійснюють як державні органи, що мають право законодавчої ініціативи, так і апарат Кабінету Міністрів України, і окремі міністерства. При цьому інститути судової влади, регіональні органи, різні наукові установи й організації тісно співпрацюють один з одним для гармонізації своїх правових систем. Активно приєднуються до цієї роботи органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, наукові центри, засоби масової інформації [4, с. 130].

Виходячи з цього, Ю. Градова виокремила дві групи суб'єктів: 1) державні органи; 2) громадяни та їх об'єднання [2].

І. Онищук суб'єктів правового моніторингу диференціює на три групи.

До першої групи він відносить усі органи держави, наділені правом створювати нормативні правові акти чи вносити до них зміни. У складі зазначених органів функціонують спеціальні відділи, управління, департаменти чи відповідальні особи, на яких покладається обов'язок здійснювати моніторинг як запланованих та проєктованих нормативних правових актів, так і чинних нормативних документів. Результати діяльності цих суб'єктів найбільш значущі, оскільки прямо пов'язані із правотворчою діяльністю (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України).

Друга група – суб'єкти, спеціально уповноважені для проведення моніторингу (Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України, Рахункова палата, Центральна виборча комісія, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи судової влади, органи прокуратури).

Третю групу становить приватний сектор (недержавні формування, починаючи з об'єднань громадян і завершуючи окремими громадянами) [5, с. 74].

А. Колодій, В. Тернавська, говорячи про суб'єктів правового моніторингу, також диференціюють 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 контрольно-наглядові або безпосередньо моніторингові 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.;

3) недержавні формування. Зокрема, до таких належать: громадська організація «Правовий моніторинг», Transparency International Україна, Український незалежний центр політичних досліджень, Івано-Франківське відділення Інституту політичної освіти, громадська організація «Народний захист», Інститут масової інформації, Центр політико-правових реформ, громадська організація «Філософія Серця», інформаційно-правовий центр «Наше право», Координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики і т. д. [3, с. 99].

Деякі автори виділяють окремо «суб'єктів» і «учасників» правового моніторингу. Так, Н. Толмачова до «суб'єктів» відносить органи державної влади, посадових осіб, а також спеціально створені зазначеними органами структури, що мають повноваження зі здійснення державного контролю за станом законодавства, «учасниками» моніторингу виступають юридичні і фізичні особи, що володіють можливістю брати участь у здійсненні державного контролю за станом законодавства.

При цьому, як зазначає автор, правомочності суб'єктів і учасників правового моніторингу відрізняються, оскільки «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 використувати його хоч і у встановленому порядку, але за своїм розсудом» [6, с. 3–4].

Питання класифікації суб'єктів правового моніторингу має і практичну площину. Зокрема, проект Закону України «Про правотворчу діяльність» (реєстр № 5707 від 25.06.2021) у статті 61 визначає, що «правовий моніторинг здійснюється суб'єктами правотворчої діяльності з метою виявлення необхідності та можливості удосконалення чи скасування чинного або підготовки нового нормативного правового акта, усунення колізій та прогалин у правовому регулюванні».

Під суб'єктами правотворчої діяльності у цьому Законі розуміються (стаття 4): органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та інші суб'єкти, наділені законом повноваженнями щодо прийняття (видання) нормативних правових актів, а саме:

- 1) Верховна Рада України;
- 2) Президент України;
- 3) Кабінет Міністрів України;
- 4) міністерство;

5) інші державні органи, яким відповідно до закону надано правотворчі повноваження (Національний банк України, Центральна виборча комісія, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія зі стандартів державної мови, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інші органи);

6) Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим;

7) голови місцевих державних адміністрацій;

8) органи місцевого самоврядування;

9) органи професійного самоврядування (саморегульовані), яким відповідно до закону надано повноваження суб'єктів правотворчої діяльності.

Слід зазначити, що законопроект серед суб'єктів проведення моніторингових досліджень називає лише суб'єктів правотворчої діяльності, фактично не включивши до їх складу інших (ініціативних) учасників, в обов'язки яких не входить проведення моніторингових досліджень на постійній (зокрема, плановій) основі. Водночас вони здійснюють надані їм повноваження у зазначеній сфері у разі виникнення необхідності (як правило, в оцінці ефективності правового регулювання в певній сфері суспільних відносин або якості реалізації конкретного нормативно-правового акта, групи актів у рамках сфери компетенції суб'єкта).

До них належать: вищі органи судової влади (Конституційний Суд України, Верховний Суд України), окремі самостійні органи та елементи механізму держави, що діють поза гілками державної влади (Генеральна прокуратура України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений Президента України з прав дитини, Уповноважений із захисту державної мови, освітній омбудсмен). Таке обмеження вважаємо необґрунтованим, особливо у разі врахування характеру їх роботи, що дозволяє практично щодня виявляти недоліки правозастосування.

Натепер більшість ініціативних учасників правового моніторингу відіграють роль стороннього спостерігача, який доповнює роботу суб'єктів правового моніторингу вказівкою на актуальні проблеми (питання, сфери) дії нормативних актів, що не отримали відображення у документації, яка складається на першому та останньому етапах щорічного циклу моніторингу.

Також фактично із системи правового моніторингу законопроектом виключено інститути громадянського суспільства, експертні ради при вищих органах державної влади; наукові організації й об'єднання; корпоративні об'єднання, правозахисні й екологічні організації; політичні партії, засоби масової інформації.

На нашу думку, ініціативне проведення моніторингових досліджень у правовій сфері не лише допускається, а й теоретично затребуване у державі та суспільстві. Тому ініціативні учасники також мають бути на законодавчому рівні наділені правом представляти матеріали, що відображають результати самостійно проведеного правового моніторингу. Такі матеріали повинні підлягати обліку координатором правового моніторингу.

Таким чином, спектр суб'єктів правового моніторингу є досить широким: органи законодавчої, виконавчої та судової влади, органи місцевого самоврядування, органи спеціальної компетенції, інститути громадянського суспільства.

Проте інформаційні та інші зв'язки між ними не досить налагоджені. Недостатність налагоджених комунікативних зв'язків між обов'язковими та ініціативними учасниками правового моніторингу призводить до перекладання функцій з аналізу та оцінки сформованої правозастосовчої практики на менш компетентного (через специфіку повноважень та сфери ведення) суб'єкта. Відсутність процедури узгодження (спільного обговорення) отриманих у процесі моніторингу даних до етапу направлення конкретних пропозицій до координуючого органу обмежує можливості комплексної оцінки об'єкта моніторингу.

Відповідно, є необхідність розширення переліку суб'єктів правового моніторингу. На наш погляд, правовий моніторинг не аналогічний формі державного контролю, який здійснюється органами державної влади. Ефект від проведення правового моніторингу знаходить вираження у наданні максимально повної інформації, необхідної для прийняття законотворчих та управлінських рішень, спрямованих на коригування нормативних правових актів та практики їх застосування. У цьому застосування заходів впливу (зобов'язання, примусу, покарання) перестав бути елементом чи етапом правового моніторингу, покликаною лише звернути увагу на проблемні аспекти дії правових норм.

Зазначена юридична технологія має сприяти своєчасному забезпеченню актуальною інформацією органів, які здійснюють такі державні функції, як видання нормативних правових актів та контроль

за їх виконанням, але, по суті, не поєднується з цією діяльністю. Незважаючи на розходження в підходах до класифікації суб'єктів правового моніторингу, можна зробити загальний висновок: дійсно ефективно проведення правового моніторингу можливе лише у разі взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства.

Отже, інститути громадянського суспільства, експертні ради при вищих органах державної влади, різні організації та об'єднання, політичні партії, громадян, безумовно, необхідно включати в роботу

з правового моніторингу. Це приведе до підвищення якості нормотворчої та правозастосовної діяльності, сприятиме подоланню правового нігілізму серед населення, підвищить рівень довіри до держави.

Слід розуміти, що залучення громадськості до проведення правового моніторингу – досить складний і громіздкий процес, але ігнорування цієї важливої складової частини правового моніторингу не дасть повною мірою проаналізувати, оцінити і спрогнозувати майбутній нормативний правовий акт.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Градова Ю.В. Інститут правового моніторингу в конституційно-правовій теорії та практиці : монографія. Одеса, 2014. 183 с. С. 23.
2. Градова Ю.В. Інститут правового моніторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2012. 20 с. С. 7.
3. Колодій А., Тернавська В. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. *Нове українське право*. Вип. 1. 2023. С. 95–104, с. 99–100.
4. Онищук І.І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики : монографія. Івано-Франківськ–Дрогобич : Коло, 2017. 512 с.
5. Онищук І.І. Техніка правового моніторингу в Україні: об'єкти та суб'єкти. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького*. Івано-Франківськ. 2014. № 10. С. 74.
6. Толмачева Н.Н. Мониторинг закона – от практики к теории. *Право и экономика*. 2006. № 7. С. 3–11, с. 3–4.