

А. А. ГРІНЬ

Андрій Анатолійович Грінь, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

**ДИСКРЕЦІЯ ЯК ОСОБЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Питання взаємозв'язку повноважень органів виконавчої влади і дискреції набувають особливої актуальності в сучасній Україні в умовах демократичних перетворень, побудови правової держави. Від їх оптимального співвідношення у правозастосуванні та правотворчості залежить реалізація органами виконавчої влади вимог Основного Закону щодо змісту й спрямованості їх діяльності – утвердження і забезпечення права і свободи людини та їх гарантії.

На проблеми «дискреції» й «повноважень» у складі компетенції владних суб'єктів звертало увагу багато вчених-правознавців. На різних етапах розвитку юридичної науки таке співвідношення інтерпретувалося від обґрунтування необхідності дискреційної складової як умови дотримання законності при реалізації повноважень до повного її неприйняття.

У даному співвідношенні «повноваження» виступає як категорія, що вивчена більш детально. Складність і дискусійність проблеми «дискреції» (розсуду) при реалізації повноважень органами виконавчої влади обумовлена тим, що будучи феноменом реальної дійсності, дискреційна складова повноважень іноді суперечить суті права як правомірного обмеження свободи, і навпаки – може бути найкращим проявом правової держави.

Проведений нами аналіз наукових джерел з означеної проблематики свідчить про те, що на сьогодні відсутнє єдине розуміння природи дискреційної складової владних повноважень органів виконавчої влади, чіткі уявлення про правові підстави та межі досліджуваного явища. Змішування понять «повноваження», «компетенція», «дискреція», «розсуд» не дає науково обґрунтованих відповідей на питання про правомірність (законність) реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади в ситуаціях, що вимагають застосування адміністративного розсуду і прийняття правового рішення. При фактичному застосуванні, на практиці немає закріпленого поняття «дискреційні повноваження органу виконавчої влади» на законодавчому рівні.

Метою цієї статті є визначення правової природи дискреційної складової повноважень органу виконавчої влади та співвідношення категорій «повноваження» і «дискреційні повноваження».

У літературі повноваження визнаються як невід'ємний і важливий атрибут державного органу. Орган виконавчої влади наділяється владними повноваженнями і здійснює їх відповідно до закону. Іноді поняття «повноваження» органу виконавчої влади ототожнюються з його «компетенцією», що, на нашу думку, не є правильним. Адже сутність поняття «компетенція» (від лат. *competentia* – відання, здібність, приналежність по праву; *comperere* – добиватися, відповідати, належати) полягає в тому, що це встановлене конституцією чи іншим законом коло повноважень конкретного органу, посадової особи. Майже всі словники дають саме таке пояснення.

Зокрема, О. Д. Крупчан зазначає, що кожний орган виконавчої влади наділений певним колом повноважень – прав і обов'язків, тобто компетенцією. Вона закріплюється в нормативно-правових актах певного виду, які характеризуються як компетенційні (або «статусні»)¹. Б. М. Лазарев владні повноваження називає єдиним елементом компетенції². О. І. Остапенко визначає компетенцію як точно визначений обсяг прав і обов'язків, якими наділений орган, для виконання покладених на нього завдань і функцій. Для здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності органи виконавчої влади наділені державно-владними повноваженнями, що реалізуються ними у характерних для цих органів правових формах³. Тобто, така діяльність обмежується виключно обсягом наданих державно-владних повноважень.

Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Демин вважають, що «компетенція складається з сукупності владних повноважень відносно визначених предметів відання»⁴. Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук розглядають компетенцію як певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності. Повноваження «виступати за дорученням держави» розглядається як одна з ознак, що характеризують органи виконавчої влади⁵.

Іншим підходом до розуміння повноважень органів виконавчої влади є визнання юридичною наукою повноважень державних органів як складової частини їх компетенції або функцій. Досліджуючи категорію «повноваження» під кутом загальної теорії права і держави, Д. І. Голосніченко вважає, що поняття «повноваження» близьке за змістом із поняттям «компетенція». Водночас вони різняться насамперед за повнотою елементів, що є складовими того чи іншого явища⁶. Ю. О. Тихомиров визначає компетенцію як покладений законом на уповноважений суб'єкт влади обсяг публічних справ. Її елементами є: а) нормативно установлені цілі; б) предмети відання як юридично визначені сфери і об'єкти впливу; в) владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень та здійснення дій; г) відповідальність за їх невиконання⁷. В. Б. Авер'янов підкреслює, що компетенція органів виконавчої влади – це юридичне відображення (опосе-

редкування) покладених на них функцій у спеціальних (так званих компетенційних або статусних) нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав та обов'язків, тобто державно-владних повноважень⁸.

Погоджуючись з цим, можна зазначити, що компетенція органів виконавчої влади є явищем значно ширшим, ніж їх повноваження, адже компетенція включає не тільки права й обов'язки цих органів, а також інші елементи, що формують статус цього органу.

Владне повноваження Ю. О. Тихомиров визначає як забезпечену законом орієнтовану вимогу уповноваженого суб'єкта певної поведінки і дій, звернену до фізичних та юридичних осіб. До його елементів він відносить: наявність уповноваженого суб'єкта, повеління (команда, вимога), звернене до іншої сторони публічно-владних правовідносин, забезпечення повноваження законом та системою гарантій для реалізації повноважень⁹.

Оскільки повноваження органів виконавчої влади є владними, то зазначене є справедливим і для дискреційних повноважень, що являють собою невід'ємну частину владних повноважень. Це є особливою умовою для дискреції.

На нашу думку, природа й сенс дискреційних повноважень органу виконавчої влади визначається його правами та обов'язками. У Юридичній енциклопедії повноваження трактуються як сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій¹⁰.

Вчені-юристи розглядають повноваження органу держави як права, які він зобов'язаний реалізовувати за відповідних обставин. Орган отримує можливість самостійної оцінки ситуації та прийняття рішень і здійснення управлінських дій. Б. М. Лазарев визначає повноваження як комплекс конкретних прав і обов'язків, які надаються для реалізації покладених на орган функцій¹¹. На думку Г. Й. Ткач, владне повноваження – це забезпечена законом вимога уповноваженого суб'єкта належної поведінки і дій, звернена до громадян та юридичних осіб¹². Д. І. Голосніченко трактує повноваження як систему прав і обов'язків, набутих у легітимний спосіб ... суб'єктами правовідносин із метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства у цілому¹³.

Повноваження встановлюються в нормах права як на законодавчому, так і на підзаконному правових рівнях. При цьому дискреційні повноваження характеризуються відсутністю однозначного нормативного регулювання дій органу виконавчої влади. Тобто, за наявності «права» законодавством не встановлюється міра необхідної поведінки зобов'язаного суб'єкта (органу виконавчої влади). Отже, формально державою не забезпечується дотримання приписів правових норм як юридичного обов'язку щодо реалізації дискреційних повноважень.

Слід зазначити, що термін «дискреція», зазвичай, використовують у значенні розсуду. Семантичний і етимологічний аналізи понять «дискреція», «розсуд» свідчать про їх подібність, а у перекладах з різних мов вони мають такі значення, як: розсуд, свобода дій, вільний вибір, право розсуду, дискреційне право, розсудливість, обережність, надані на власний розсуд, що діють за власним розсудом, дискреційні¹⁴. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади за своєю сутністю пов'язані з розсудом адміністративним.

Автори підручника «Адміністративне право України. Академічний курс» дискреційними повноваженнями називають повноваження щодо реалізації адміністративного розсуду, коли вони не передбачають обов'язків органу узгоджувати (в будь-якій формі) свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом. Адміністративний розсуд має місце тоді, коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанта дій, наділяє орган певним ступенем свободи у вирішенні конкретної справи і прийнятті відповідного рішення, тобто він означає можливість вибору в межах, встановлених правовими нормами¹⁵.

Дискрецію (адміністративний розсуд) не можна ототожнювати тільки з формалізованими повноваженнями органу виконавчої влади. Як зауважував Ю. О. Тихомиров, вона природно пов'язана і являє собою інтелектуально-вольовий та правовий імпульс щодо реалізації його статусу¹⁶. Існування дискреції у правовій системі обумовлена низкою об'єктивних факторів, серед яких, на думку Д. В. Бойко, є об'єктивна неможливість регулювання загальною нормою всіх індивідуальних правовідносин; існування оціночних понять, диспозитивних, імперативних норм права, що містять відносно визначені або альтернативні санкції; наявність відкритих правових переліків, прогалів у праві, колізій законодавства¹⁷.

Найчастіше дискреційні повноваження виявляються як «права». Права відповідних органів виконавчої влади, як елемент, що входять до структури їх дискреційних повноважень, мають виступати визначальним чинником для дослідження змісту таких повноважень. Д. І. Голосніченко називає право «спеціально-соціальним», що інтегрується в повноваження як юридичне явище. При цьому він вказує лише на ту його частину, що називається «публічним правом»¹⁸. Наявність публічних прав також може тлумачитися як свобода розсуду в їх використанні.

Слід погодитись з думкою Ю. О. Тихомирова про те, що структури та органи, які володіють повноваженнями, одночасно наділені й обов'язками щодо їх здійснення. Він зазначає, що публічна сфера припускає поєднання прав і обов'язків у формулу повноваження як правообов'язки, які не можна не реалізувати в публічних інтересах¹⁹. Правообов'язки (владні повноваження) передбачають неухильне дотримання основних вимог щодо їх реалізації: законності, обґрунтованості, доцільності та справедливості.

Таке співвідношення, на нашу думку, є лише частково справедливим для дискреційних повноважень, оскільки законодавець не в змозі визначити форми діяльності органів виконавчої влади для всіх випадків

(ситуацій) виконання чи застосування ними норм права. Реалізації конкретного дискреційного права відповідає дискреційний обов'язок, що допускає самостійне, відносно вільне прийняття правового рішення на основі вибору варіантів як зазначених у праві, так і сформульованих шляхом інтерпретації правових принципів і норм (аналогії закону та права).

Автори підручника «Загальна теорія держави і права» акцентують увагу, що державні органи не можуть ухилитися від реалізації своєї компетенції, але водночас не мають права виходити за її межі. При цьому державно-владне повноваження, особливість юридичної природи якого полягає в тому, що воно є своєрідним «правообов'язком», тобто «владним» правом, спрямованим на виконання покладеного за посадою обов'язку, має бути завжди конкретним за змістом і законодавчо обмеженим за обсягом²⁰.

Отже, співвідношення обсягів прав та обов'язків владного повноваження та дискреційного повноваження не є рівними та потребують подальших досліджень. Елементи компетенції органів виконавчої влади, такі як нормативно установлені цілі, завдання, інші чинники – публічні інтереси, принципи встановлення і реалізації, моральні й етичні аспекти дискреції тощо безпосередньо формують (наповнюють) зміст дискреційних повноважень. Це сутнісно відрізняє їх від «просто» повноважень та наближує до статусу особливого елемента компетенції.

Здійснення суб'єктами – органами виконавчої влади, їх посадовими особами дискреційних повноважень щодо реалізації адміністративного розсуду означає виникнення дискреційних компетенційних правовідносин.

Співвідношення дискреційних повноважень органів виконавчої влади з адміністративним розсудом виглядає як «право» та «спосіб і засіб», тобто право щодо досягнення якої-небудь цілі, визначеної межами компетенції органу, за допомогою прийомів, способів дій (їх сукупністю), що використовуються для розв'язання завдання.

Визначення адміністративного розсуду як певного засобу реалізації дискреційного повноваження правозастосувального суб'єкта передбачає автоматичний акцент на прямому чи непрямому закріпленні такого повноваження у правових приписах. Так, згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України²¹. Як слушно зауважив М. Б. Рісний, розсуд у таких органів та їх посадових осіб може виникати виключно при реалізації ними передбачених Конституцією та законами України повноважень²². Дискреційні повноваження органу виконавчої влади реалізуються на основі наданої законом свободи вибору і внутрішнього переконання в ситуації відсутності однозначного регулювання правом варіанта його поведінки.

Ученими-юристами справедливо зазначається, що у адміністративній сфері повинен застосовуватися дозвільний порядок та визначення виключної компетенції адміністрації, а застосування принципу «дозволено тільки те, що прямо передбачено законом», створює виключно законну основу для адміністративного розсуду та, отже, правомірність реалізації дискреційних повноважень. С. С. Алексєєв зауважував, що чим більше свободи у виборі варіантів рішень, тим нижче рівень законності та правопорядку, і навпаки²³.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що дискреція є сутнісним елементом не лише повноважень, а й компетенції органів виконавчої влади загалом. Владний характер повноважень органів виконавчої влади є необхідною умовою дискреції. Дискреційні права та дискреційні обов'язки становлять зміст дискреційних повноважень, а їх здійснення означає виникнення дискреційних компетенційних правовідносин. Межі, міру й обсяг дискреційних повноважень, як специфічну ознаку органів виконавчої влади, законодавець має визначати за допомогою права. Законодавче закріплення поняття «дискреційні повноваження органів виконавчої» влади допоможе розглядати їх реалізацію як тривалий процес, визнаний, сталий стан, що означає з боку органу виконавчої влади визнане право на дискреційну владу (адміністративний розсуд) і правові акти, а з боку підвладних суб'єктів – добровільне загалом йому підпорядкування.

¹ Крупчан О. Д. Органи виконавчої влади: питання компетенції : моногр. / О. Д. Крупчан. – К. : КНБУ, 2012. – 255 с. – С. 65.

² Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 288 с. – С. 26–27.

³ Адміністративне право : навч. посіб. / За ред. О. І. Остапенко. – К. : Правова єдність, 2008. – 536 с. – С. 334.

⁴ Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Демин. – М. : Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М), 2001. – 624 с. – С. 178.

⁵ Адміністративне право України : підруч. для юридичних вузів і факультетів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с. – С. 59–61.

⁶ Голосніченко Д. І. Повноваження та компетенція: спільні риси; відмінності / Д. І. Голосніченко // Правове регулювання суспільних відносин у сфері культури. Сучасний стан та перспективи розвитку: статті і тези Всеукраїнської наукової конференції (м. Київ, 15 травня 2007 р.). – К. : КНУКІМ, 2007. – С. 26–27.

⁷ Тихомиров Ю. А. Современное публичное право : монографический учеб. / Ю. А. Тихомиров. – М. : ЭКСМО, 2008. – 448 с. – С. 186.

⁸ Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / рекол. : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с. – С. 265.

⁹ Тихомиров Ю. А. Публичное право : учеб. / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 496 с. – С. 139.

¹⁰ Шемшученко Ю. С. Повноваження / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 4: Н-П. – 2002. – 720 с. – С. 590.

- ¹¹ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1971. – 280 с. – С. 102, 143.
- ¹² Ткач Г. Поняття владного повноваження / Г. Ткач // Вісник Львівського ун-ту. – 2009. – Вип. 49. – С. 101–102. – С. 102. – (Серія юрид.).
- ¹³ Голосніченко Д. І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : моногр. / Д. І. Голосніченко. – К. : Видавець Голосніченко А. М. (Г.А.М.), 2009. – 356 с. – С. 54.
- ¹⁴ Русско-английский словарь / под общим руководством проф. А. И. Смирницкого (online, онлайн версія) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://www.classes.ru/dictionary-russian-english-Smirnitsky-term-47953.htm> – Назва з екрана.
- ¹⁵ Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / редкол. : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с. – С. 265, 268.
- ¹⁶ Административное право и процесс: Полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во Тихомиров М. Ю., 2001. – 652 с. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://uristinfo.net/adminpravo/168-administrativnoe-pravo-i-protsess-juatihomirov/3992-status-organov-ispolnitelnoj-vlasti.html?start=2> – Назва з екрана.
- ¹⁷ Бойко Д. В. Законность и усмотрение в правоприменительной деятельности: дис. ... к. ю. н.: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Дмитрий Валентинович Бойко. – Волгоград, 2011. – 221 с. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://www.dissercat.com/content/zakonnost-i-usmotrenie-v-pravoprimenitelnoi-deyatelnosti>. – Назва з екрана.
- ¹⁸ Голосніченко Д. І. Вказана праця. – С. 30.
- ¹⁹ Тихомиров Ю. А. Современное публичное право : монографический учеб. / Ю. А. Тихомиров. – М. : ЭКСМО, 2008. – 448 с. – С. 188.
- ²⁰ Загальна теорія держави і права: підруч. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Право. – МІСТО, 2011. – 584 с. – С. 129.
- ²¹ Конституція України : чинне законодавство станом на 21 травня 2013 р.: (Відповідає офіц. текстові). – К. : Алерта, 2013. – 108 с. – С. 10.
- ²² Рісний М. Б. Правозастосувальний розсуд (загальнотеоретичні аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Мирослав Богданович Рісний ; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2006. – 189 с. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL:<http://lawbook.org.ua/biblioteka/avtoreferaty/ukraina/svobodnyj-dostup/12-00-01-teoriya-ta-istoriya-derzhavi-i-prava-istoriya-politichnikh-i-pravovikh-uchen/476-risnij-miroslav-pravozastosuvalnij-rozsud-zagalnoteoretichni-aspekti> – Назва з екрана.
- ²³ Алексеев С. С. Право и перестройка. Вопросы, раздумья, прогнозы / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1987. – 174 с. – С. 66–67.

Резюме

Гринь А. А. Дискреція як особливий елемент повноважень органів виконавчої влади.

Стаття присвячена дослідженню природи дискреційної складової повноважень органів виконавчої влади, співвідношення із суміжними категоріями «компетенція», «повноваження» й «адміністративний розсуд». Розглянуто підходи до розуміння повноважень органів виконавчої влади та фактори, що впливають на реалізацію дискреційних повноважень.

Ключові слова: компетенція, повноваження, дискреційні повноваження, адміністративний розсуд.

Резюме

Гринь А. А. Дискреция как особый элемент полномочий органов исполнительной власти.

Статья посвящена исследованию природы дискреционной составляющей полномочий органов исполнительной власти, соотношения со смежными категориями «компетенция», «полномочия» и «административное усмотрение». Рассмотрены подходы к пониманию полномочий органов исполнительной власти и факторы, влияющие на реализацию дискреционных полномочий.

Ключевые слова: компетенция, полномочия, дискреционные полномочия, административное усмотрение.

Summary

Grin' A. Discretion as a special element of executive authorities' power.

The article is devoted to the investigation of nature of executive authorities' power discretionary constituent; its correlation with coherent categories "competence", "powers" and "administrative discretion" is given. Approaches to understanding executive authorities' discretionary powers are examined and factors influencing realization of these powers are considered.

Key words: competence, powers, discretionary powers, administrative discretion.

Отримано 14.10.2014

М. О. ЛИСЕНКО

Маргарита Олександрівна Лисенко, головний спеціаліст-юрисконсульт Управління правового забезпечення Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України

ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У ПРАВОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Євроінтеграційний напрям політики України, необхідність адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, впровадження суспільно-необхідних реформ призводять до активного процесу нормотворення органів державної влади та органів виконавчої влади, зокрема. Однак, недосконалість, недостатній рівень наукового дослідження та нормативного закріплення механізму і засобів забезпечення законності у правотворчій діяльності органів виконавчої влади призводять до порушення, перш за все, принципу законності у правотворчій діяльності органів виконавчої влади, і як наслідок, низького рівня якості та ефективності підзаконних нормативно-правових актів.

Крім того, означені фактори негативно впливають на цілісність адміністративного законодавства та ступінь урегульованості суспільних відносин.

Мета даного дослідження полягає в поглибленні теоретичних засад визначення правового моніторингу як засобу забезпечення законності у правотворчій діяльності органів виконавчої влади, та як засобу забезпечення якості нормативно-правових актів органів виконавчої влади.

Розглянемо детальніше термін «моніторинг». Моніторинг – (з англ. monitor) контролювати, перевіряти. Поняття «моніторинг» найчастіше вживається у такому значенні – «як систематична, постійна діяльність, пов'язана зі збором і аналізом інформації і спрямована на спостереження за розвитком досліджуваного об'єкта з метою виявлення відповідності його стану очікуваним результатам і оцінки його розвитку»¹. У Юридичній енциклопедії моніторинг визначається як регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів з метою їх оцінки, контролю та прогнозування².

Крім того, моніторинг розглядають як різновид контролю, певну його форму, котру порівняно з наглядом, за наслідками впливу, можна віднести до пасивної форми контролю. Застосування моніторингу пов'язують з відслідковуванням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, впливу прийнятих управлінських рішень, правових актів на суспільні відносини. При цьому використовуються методи не стільки перевірок, ревізій, скільки спостереження та аналізу³.

Одним із адміністративно-правових засобів забезпечення законності у правотворчій діяльності органів виконавчої влади є правовий моніторинг.

Окремі аспекти правового моніторингу розглядалися такими науковцями, як А. А. Акмаловою, Ю. Г. Арзамасовим, В. В. Астаніном, І. Л. Бачило, М. Є. Глазковою, Д. Б. Гороховим, Ю. В. Градовою, Є. В. Довженко, Д. В. Капіциною, Т. М. Москальковою, Я. Є. Наконечним, Н. Р. Нижник, К. І. Спектором, Ю. О. Тихомировим, Т. Я. Храбрієвою, В. В. Черніковим, та ін. Однак, комплексні дослідження правового моніторингу як засобу забезпечення законності у правотворчій діяльності органів виконавчої влади відсутні.

Правовий моніторинг – регулярна, комплексна аналітична діяльність, що включає спостереження, аналіз, узагальнення, оцінку інформації про якість прийнятих і діючих нормативно-правових актів, практику їх застосування, розробку пропозицій щодо усунення виявлених недоліків нормотворчості та правозастосування, прогнозування напрямків розвитку правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин⁴.

Також правовий моніторинг розглядається як система інформаційних спостережень, що дає можливість аналізувати і оцінювати:

– результати законопроектної діяльності (правотворчий процес);

– якість нормативних правових актів, прийнятих тим чи іншим правотворчим органом відповідно до наданої йому правотворчої компетенції;

– ефективність практичної дії нормативно-правових актів, їх реалізації (правозастосовний процес)⁵.

Якщо звернутись до наукових джерел, то Ю. О. Тихомиров під «моніторингом закону» розуміє систему постійного спостереження, аналізу та впливу на правову сферу, на всіх стадіях життя закону – від зародження ідеї, визначення предмета регулювання до реалізації норм і контролю за ефективністю їх застосування; «динамічний організаційний і правовий інститут інформаційно-оціночного характеру, що здійснюється на всіх стадіях управління, господарювання тощо, та супроводжує всі етапи виникнення і дії права»⁶.

На думку Д. Б. Горохова, правовий моніторинг – це вид діяльності держави, додаткова функція, яка забезпечує виконання основних функцій федеральних органів виконавчої влади⁷.