

*Тетяна Іванівна Тарахонич,
старший науковий співробітник відділу
теорії держави і права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
ORCID: 0000-0002-1586-5088*

ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ ЯК СКЛАДОВА ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Постановка проблеми. Проблема правового моніторингу не є новою в юридичній літературі та поряд з цим у останні роки вона набуває особливої ваги та значення у зв'язку з ухваленням Закону «Про правотворчу діяльність» у контексті тих новел, які містить цей документ.

Правовий моніторинг посідає особливе місце в правотворчій діяльності, є одним із етапів її здійснення, він сприяє формуванню стратегії розвитку законодавства, модифікації правотворчої діяльності, формуванню єдиної цілісної та узгодженої законодавчої бази, у його основу покладено юридичну оцінку нормативно-правових актів, а також оцінку ефективності їх реалізації.

Проблема правового моніторингу актуалізується в період надзвичайних ситуацій, введення воєнного стану, оскільки швидкими темпами ухвалюється значна кількість нормативного масиву, який потребує виваженої оцінки та контролю. На необхідність упорядкування чинного законодавства з огляду на забезпечення потреб Збройних Сил України, оборони країни звертала увагу Н. Пархоменко, підкреслюючи сплеск правотворчої діяльності та прийняття низки нормативно-правових актів, покликаних урегулювати нові суспільні відносини, а саме: захист постраждалих військових і цивільних громадян унаслідок воєнних дій; допомогу внутрішньо переміщеним особам і тим, хто тимчасово виїхав за межі країни; організацію праці та навчання в умовах війни; реабілітацію постраждалих; відновлення зруйнованої промисловості та житла; діяльність військових адміністрацій; розбудову військово-промислового комплексу тощо [1, с. 30].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виважений аналіз сучасних наукових джерел свідчить про значну увагу наукової спільноти до проблематики правотворчості та правового моніторингу як її складової. Ухвалення нового Закону «Про правотворчу діяльність» звертає увагу на цю проблему та потребує більш виваженого її вивчення та обґрунтування.

У контексті зазначеного необхідно звернути увагу на праці зарубіжних і вітчизняних вчених, які можна віднести до сучасного періоду розвитку правової науки, а саме: Т. Анцупової, О. Богачова, О. Богінча, О. Варич, С. Гусарова, С. Гусарева, Т. Дідича, Н. Оніщенко, І. Онищука, І. Павлюкова, Н. Пархоменко, В. Риндюк, О. Скрипнюка, С. Сунегіна, М. Теплюка, І. Шутака та ін.

У наукових працях цих та інших науковців проблема правового моніторингу й правотворчості характеризується як на загальнотеоретичному рівні, так і з точки зору її практичного застосування. На загальнотеоретичному рівні в монографічному дослідженні І. Онищука «Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики» [2] розкрито методологічні питання правового моніторингу, визначено його місце і роль у механізмі правового регулювання, охарактеризовано правовий моніторинг як інститут саморегуляції правової системи та спеціальний вид правового контролю, що має місце як у правотворчій, так і правозастосовній діяльності. І. Шутак, аналізуючи проблему юридичної техніки, звертає увагу на техніку правового моніторингу [3]. О. Варич розглядає правовий моніторинг як сучасний вектор ефективного розвитку правової системи [4]. Т. Анцупова звертає увагу на поняття та сутність міжнародно-правового моніторингу в контексті права Ради Європи [5].

Метою дослідження є виявлення на загальнотеоретичному рівні закономірностей концептуальних засад правового моніторингу, з'ясування сутності, виокремлення його особливостей та функціональної спрямованості.

Серед завдань, які необхідно вирішити, заслуговують на увагу такі: визначення поняття правового моніторингу та з'ясування його особливостей, загальнотеоретична характеристика правового моніторингу як складової правотворчої діяльності, виокремлення та загальна характеристика функцій правового моніторингу.

Грунтовний аналіз правового моніторингу потребує виваженого використання методологічного інструментарію, що включає комплекс принципів наукового пізнання, методологічних підходів, світоглядних, загальнонаукових і спеціально-наукових методів, системне використання яких сприятиме більш ґрунтовному розумінню цієї категорії та визначенню її місця та ролі в правотворчій діяльності.

Зокрема, використання цілого ряду принципів наукового пізнання (повноти, науковості, комплексності, всебічності, достовірності тощо) сприяє формуванню вихідних засадових положень щодо цієї проблеми.

Використання діяльнісного методологічного підходу дає можливість охарактеризувати категорію правового моніторингу, з одного боку, як самостійну правову категорію, а з другого – як складову правотворчої діяльності. Застосування формально-логічного підходу дає змогу здійснити аналіз «правового моніторингу як логічно завершеної категорії та сприяє визначенню його місця та ролі в правотворчій діяльності, а також розкрити функціональну спрямованість правового моніторингу шляхом аналізу тих правових засобів, які використовуються в процесі спостереження, аналізу, оцінки якості правових норм, що приймаються в процесі правотворчої діяльності. Беззаперечним є використання герменевтичного підходу з метою аналізу «правового моніторингу» на понятійному рівні» та виокремленню його особливостей. Застосування діалектичного методу дає змогу охарактеризувати правовий моніторинг як динамічне правове явище.

Основні результати дослідження. Правовий моніторинг можна розглядати на різних рівнях наукового пізнання, а саме: як правову категорію, як метод наукового дослідження, як спеціальний вид правового контролю, як стадію правотворчої діяльності тощо.

Насамперед акцентуємо увагу на розумінні правового моніторингу як правової категорії. В енциклопедичній літературі під моніторингом розуміють «постійне спостереження за якимось процесом, явищем з метою виявити його відповідності певним нормам, прогнозам, бажаному результату тощо» [6, с. 289].

На думку І. Павлюкова, «правовий моніторинг можна визначити як методично обґрунтовану, комплексну, систематичну діяльність уповноважених суб'єктів зі спостереження, аналізу, оцінки якості правових норм і практики їх трансформаційних змін на предмет досягнення закладених у них цілей і планових результатів правового регулювання суспільних відносин, а також з прогнозування шляхів вдосконалення нормотворчої і застосовної діяльності» [7, с. 21].

Розуміння правового моніторингу як правової категорії надає можливість акцентувати увагу на певних його особливостях, а саме: цей вид діяльності має мету і завдання, для нього характерним є відповідне коло суб'єктів, які використовують певні прийоми та методи щодо збору інформації, її узагальнення, проведення моніторингової експертизи нормативно-правових актів з метою оцінки їх якості та ефективності, прогнозування необхідності їх вдосконалення, що свідчить про стадійність цього виду діяльності, наявність об'єкта діяльності тощо.

Поряд з цим правовий моніторинг можна розглядати як метод наукового пізнання, в основу якого покладено певні прийоми та способи з метою юридичної оцінки прийнятих нормативно-правових актів, а також ефективності їх реалізації. Аналізуючи правовий моніторинг як метод наукового пізнання, слід підкреслити, що він спрямований на спостереження, збір і аналіз інформації в правовій сфері з метою забезпечення дієвості та ефективності нормативного масиву та прогнозування його розвитку в майбутньому [8, с. 266].

Звернемо увагу на необхідність здійснення правового моніторингу в правотворчій діяльності. У цьому контексті правовий моніторинг можна розглядати як спеціальний вид правового контролю. У ст. 67 Закону України «Про правотворчу діяльність» [9] зазначено, що правовий моніто-

ринг – це систематична комплексна контрольна діяльність, спрямована на відстеження, аналіз та оцінку реалізації прийнятих нормативно-правових актів.

У ст. 2 Закону України «Про правотворчу діяльність» [10] правовий моніторинг виокремлено як один із етапів здійснення правотворчої діяльності. Слід підкреслити, що правовий моніторинг має систематичний, комплексний характер, здійснюється відповідними суб'єктами з метою спостереження, аналізу, узагальнення, оцінювання, прогнозування якості та ефективності норм права як у процесі правотворчості, так і правозастосування.

Важливим аспектом аналізу цієї проблеми є функціональна спрямованість правового моніторингу. На нашу думку, функції правового моніторингу – це напрями впливу на процес відстежування, аналізу, оцінки реалізації прийнятих нормативно-правових актів.

Звернемо увагу на ключові функції правового моніторингу. Насамперед це організаційна функція, яка передбачає певні етапи здійснення правового моніторингу, а саме: підбір нормативно-правових актів, щодо яких буде здійснена юридична оцінка чи оцінка ефективності та результативності дії, реалізації нормативно-правових актів, встановлення строків, обсягу та мети правового моніторингу.

Інформаційна функція, яка характеризується визначенням джерел інформації, серед яких можна зазначити такі: звіти органів державної влади та місцевого самоврядування, посадових осіб, звіти та інша інформація, яка була опублікована міжнародними організаціями, громадськими організаціями та політичними партіями, звіти, надані за результатами публічних консультацій, звернень громадян та з інших джерел, судова практика, статистичні дані, наукові доповіді тощо. У процесі реалізації цієї функції здійснюється підбір нормативно-правових актів, щодо яких буде проведено моніторинг. Важливим етапом є аналіз зібраних даних, підготовка звіту з цього питання та його оприлюднення.

Аналізуючи цю проблему, В. Тарнавська зазначає, що для правового моніторингу характерною є «функція надання суб'єкту нормотворчості об'єктивної інформації про потреби правового врегулювання певних суспільних відносин. Необхідна інформація збирається у процесі спостереження за динамікою розвитку соціальних явищ, аналізується та трансформується у конкретні науково обґрунтовані пропозиції на предмет доцільності застосування юридичного впливу на певну сферу суспільних відносин або ж щодо удосконалення змісту діючого нормативно-правового акта задля усунення наявних колізій чи дублювання правових норм, подолання прогалин та прогнозування подальшого розвитку правового життя» [11, с. 275].

Контрольна функція зумовлює процес відстеження, аналіз та оцінку реалізації прийнятих нормативно-правових актів щодо введення їх у дію в повному обсязі, досягнення мети ухвалення нормативно-правових актів і тих наслідків, які він породжує (заплановані, незаплановані) тощо.

Прогностична функція – це функція передбачення на основі аналізу зібраної інформації та даних щодо суспільної важливості прийнятого нормативно-правового акта. І. Павлюков, аналізуючи правове прогнозування і правовий моніторинг, підкреслює, що «правове прогнозування передусім спрямоване на перспективну оцінку правових явищ, тоді як правовий моніторинг має на меті теперішню чи ретроспективну оцінку. Хоча прогнозування і є важливим індикатором у правовому регулюванні, воно спирається на результати правового моніторингу і залежить від ступеня актуальності та важливості отриманих даних, що визначаються за результатами проведення правового моніторингу» [12, с. 125].

Аналітично-оціночна функція характеризується здійсненням оцінки ефективності та дієвості нормативно-правових актів шляхом використання цілого ряду показників, певних джерел інформації та даних, які використовуються в процесі оцінки нормативно-правового акта.

На думку окремих науковців, основна проблема функціонування механізму правового моніторингу на практиці полягає у відсутності опрацьованих і перевічених критеріїв, показників і методики оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів [13, с. 125].

Поряд з цим І. Павлюков виокремлює систему показників результативності нормативно-правових актів у процесі правового моніторингу, а саме: «показник рівня правосвідомості й правової культури суб'єктів права, на яких спрямована дія закону, показник техніко-юридичної якості акта, показник конкретизації цілі акта, показник співвідношення цілі й досягнутого результату,

показник взаємодії парламенту та уряду в здійсненні правотворчої діяльності та показник рівня реалізації права» [14, с. 189].

Висновки. Узагальнивши, варто підкреслити, що правовий моніторинг є засобом забезпечення дієвості та ефективності правових приписів, здійснюється уповноваженими органами як у процесі правотворчості, так і правозастосування, спрямований на спостереження, збір, аналіз, оцінку правового масиву, прогнозування його розвитку та вдосконалення.

Правовий моніторинг – явище багатогранне й багатостороннє, що надає можливість його аналізу як правової категорії, як методу наукового пізнання, як різновиду правового контролю тощо.

Вивчення теоретико-методологічних засад правового моніторингу сприяє формуванню цілісної концепції розвитку законодавства, його якості, ефективності, дієвості та результативності.

Функції правового моніторингу зумовлені його метою та завданнями. Найважливішими з них у процесі здійснення правового моніторингу є: організаційна, інформаційна, контрольна, прогностична, аналітично-оціночна тощо.

Список використаних джерел

1. Пархоменко Н. М. Упорядкування законодавства як спосіб підвищення його ефективності на сучасному етапі. *Альманах права. Трансформація законодавства України в сучасних умовах*. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2023. Вип. 14. С. 27–33. С. 30.
2. Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ – Дрогобич: Коло, 2017. 512 с.
3. Шутак І. Д. Від оцінки ефективності норм права до техніки правового моніторингу. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 3 (36). С. 20.
4. Варич О. Г. Правовий моніторинг як сучасний вектор розвитку правової системи. *Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики*. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2019. Вип. 10. С. 108–111.
5. Анцупова Т. О. Поняття та сутність міжнародно-правового моніторингу в контексті права Ради Європи. *Юридичний вісник*. 2013. № 2. С. 161–165.
6. Загнітко А. П., Щукіна І. А. Великий тлумачний словник. Сучасна українська мова від А до Я. Донецьк: ТОВ ВКФ «БАО», 2008. С. 289.
7. Павлюков І. І. Правові засоби в механізмах правотворення та правозастосування: дис. ... доктора філософії за спец. 081 «Право» в галузі 08 Право. С. 21.
8. Тарахонич Т. І. Правовий моніторинг як один із шляхів вдосконалення правового регулювання. *Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики*. 2019. Вип. 10. С. 265–270. С. 266.
9. Про правотворчу діяльність: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
10. Про правотворчу діяльність: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
11. Тернавська В. М. Місце і роль правового моніторингу та правової експертизи в системі засобів правової політики. *Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики*. 2019. Вип. 10. С. 274–279. С. 275.
12. Павлюков І. І. Правові засоби в механізмах правотворення та правозастосування: дис. ... доктора філософії за спец. 081 «Право» в галузі 08 Право. 221 с. С. 188.
13. Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ – Дрогобич: Коло, 2017. 512 с. С. 125.
14. Павлюков І. І. Правові засоби в механізмах правотворення та правозастосування: дисертація ... доктора філософії за спец. 081 «Право» в галузі 08 Право. 221 с. С. 189.

References

1. Parkhomenko N. M. Uporiadkuvannya zakonodavstva yak sposib pidvyshchennia ioho efektyvnosti na suchasnomu etapi. *Almanakh prava. Transformatsiia zakonodavstva Ukrainy v suchasnykh umovakh*. Kyiv: Instytut derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2023. Vyp. 14. S. 27– 33. S. 30.
2. Onyshchuk I. I. Pravovyi monitorynh: problemy metodolohii, teorii ta praktyky: Monohrafiia, Ivano-Frankivsk – Drohobych: Kolo, 2017. 512 s.
3. Shutak I. D. Vid otsinky efektyvnosti norm prava do tekhniki pravovoho monitorynhu. *Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy*. 2014. № 3 (36). S. 20.
4. Varych O. H. Pravovyi monitorynh chk suchasnyi vektor rozvytku pravovoi systemy. *Almanakh prava. Pravovyi monitorynh i pravova ekspertyza: pytannia teorii ta praktyky*. Kyiv: Instytut derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy. 2019. Vyp. 10. S. 108–111.

5. Antsupova T. Poniattia ta sutnist mizhnarodno-pravovoho monitorynhu v konteksti prava Rady Yevropy. *Yurydychnyi visnyk*. 2013. № 2. S. 161–165.
6. Zahnitko A. P., Shchukina I. A. Velykyi tлумachnyi slovnyk. Suchasna ukrainska mova vid A do Ya. Donetsk: TOV VKF «BAO», 2008. 704 s. S. 289.
7. Pavliukov I. I. Pravovi zasoby v mekhanizmax pravotvorennia ta pravozastosuvannia. Dysertatsiia na zdobuttia stupenia doktora filosofii za spetsialnistiu 081 «Pravo» v haluzi 08 Pravo. 221 s. S. 21.
8. Tarakhonych T. I. Pravovy monitorynh yak odyz iz shliakhiv vdoskonalennia pravovoho rehuliuвання. *Almanakh prava. Pravovy monitorynh i pravova ekspertyza: pytannia teorii ta praktyky*. 2019. Vyp. 10. S. 265–270. S. 266.
9. Pro pravotvorchu diialnist: Zakon Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
10. Pro pravotvorchu diialnist: Zakon Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
11. Ternavska V. M. Mistse i rol pravovoho monitorynhu ta pravovoi ekspertyzy v systemi zasobiv pravovoi polityky. *Almanakh prava. Pravovy monitorynh i pravova ekspertyza: pytannia teorii ta praktyky*. 2019. Vyp. 10. S. 274–279. S. 275.
12. Pavliukov I. I. Pravovi zasoby v mekhanizmax pravotvorennia ta pravozastosuvannia. Dysertatsiia na zdobuttia stupenia doktora filosofii za spetsialnistiu 081 «Pravo» v haluzi 08 Pravo. 221 s. S. 188.
13. Onyshchuk I. I. Pravovy monitorynh: problemy metodolohii, teorii ta praktyky: Monohrafiia. Ivano-Frankivsk – Drohobych: Kolo, 2017. 512 s. C. 125.
14. Pavliukov I. I. Pravovi zasoby v mekhanizmax pravotvorennia ta pravozastosuvannia. Dysertatsiia na zdobuttia stupenia doktora filosofii za spetsialnistiu 081 «Pravo» v haluzi 08 Pravo. 221 s. S. 189.

Тарахонич Т. І. Правовий моніторинг як складова правотворчої діяльності

У статті охарактеризовано підходи до розуміння правового моніторингу з точки зору правотворчої діяльності. Акцентовано увагу на понятті та особливостях правового моніторингу. Підкреслено, що правовий моніторинг можна розглядати на різних рівнях наукового пізнання, а саме: як правову категорію, як метод дослідження, як спеціальний вид правового контролю, як стадію правотворчої діяльності тощо. Визначено його місце і роль у правотворчій діяльності. Звернено увагу на ключові функції правового моніторингу, а саме: організаційну, інформаційну, контрольну, прогностичну, аналітично-оціночну тощо.

Ключові слова: правова доктрина, правотворчість, правотворча діяльність, правовий моніторинг, функції правового моніторингу.

Tarakhonych T. I. Legal monitoring as a component of law-making activity

The article describes the approaches to understanding of legal monitoring as a means of ensuring the effectiveness and efficiency of legal prescriptions, carried out by authorized bodies both in the process of law-making and law enforcement, aimed at observation, collection, analysis, evaluation of the legal array, forecasting its development and improvement.

It is noted that the analysis of legal monitoring requires a balanced use of methodological tools, which includes a complex of principles of scientific knowledge, methodological approaches, worldview, general scientific and special scientific methods, the systematic use of which will contribute to a more thorough understanding of this category and the determination of its place and role in law-making activity.

It is emphasized that legal monitoring can be considered at different levels of scientific knowledge, namely: as a legal category, as a research method, as a special type of legal control, as a stage of law-making activity, etc.

Attention is focused on the peculiarities of legal monitoring, namely: this type of activity has a certain goal and task, it is characterized by a certain circle of subjects who use certain techniques and methods for collecting information, summarizing it, conducting a monitoring examination of regulatory and legal assets with for the purpose of assessing their quality and efficiency, predicting the need for improvement, which indicates the stagedness of this type of activity, the presence of an object of activity, etc.

The main functions of legal monitoring are defined and characterized, including: organizational, informational, control, prognostic, analytical and evaluation, etc.

It is summarized that legal monitoring occupies a special place in law-making activity, is one of the stages of its implementation, it contributes to the formation of a strategy for the development of legislation, the modification of law-making activity, the formation of a single coherent and coherent legislative framework, it is based on the legal assessment of normative legal acts, and as well as an assessment of the effectiveness of the implementation of normative legal acts.

Key words: legal doctrine, law-making, law-making activity, legal monitoring, functions of legal monitoring.

DOI: 10.33663/2524-017X-2024-15-425-429