

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ОНИЩУК ІГОР ІГОРОВИЧ

УДК 340.132(477)

**ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ:
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ ЗАСАДИ**

12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **І. І. Онищук**

Науковий консультант: **Шутак Ілля Дмитрович,**
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України

Київ – 2018

АНОТАЦІЯ

Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2018.

Наукову працю присвячено комплексному дослідженню теоретичних та прикладних засад правового моніторингу. Розкрито закономірності реалізації аналітичної функції правового моніторингу. Розроблено теоретично-правовий зразок системи реалізації даного інституту.

Вступ дисертації містить обґрунтування вибору теми дослідження; зазначено про зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами; визначено мету і завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; розкрито наукову новизну та практичне значення отриманих результатів; наведено відомості про особистий внесок здобувача, апробацію матеріалів дисертації, структуру та обсяг дисертації.

У першому розділі «Доктринальні положення правового моніторингу» розкрито: стан наукової розробки питань правового моніторингу; поняттєво-категорійний апарат розуміння правового моніторингу; методологічну основу дослідження правового моніторингу; правовий моніторинг у процесі правового регулювання.

Другий розділ «Теоретичні засади правового моніторингу» охоплює такі питання як: концепція правового моніторингу; об'єкти, суб'єкти та предмет правового моніторингу; види та функції правового моніторингу; техніка та технологія правового моніторингу.

У третьому розділі «Системне поєднання експертизи та моніторингу нормативно-правових актів» розроблено питання про: засади, методи та етапи здійснення експертизи нормативно-правових актів у процесі правового моніторингу; співвідношення правового моніторингу з експертизою

концепцій і проектів нормативно-правових актів; правовий моніторинг та експертиза нормативно-правових актів на наявність корупційних чинників; моніторингове оцінювання соціологічної інформації, прогнозування розвитку законодавства та ефективності його застосування.

Проблематика четвертого розділу *«Моніторингове оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів»* стосується таких питань як: методика і критерії аналізу якості та ефективності нормативно-правових актів; моніторингова система показників оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів; моніторинг відповідності нормативно-правових актів чинному законодавству України, державним програмам, стратегіям; формування та оприлюднення експертних висновків за результатами правового моніторингу.

У п'ятому розділі *«Способи удосконалення правового моніторингу в Україні»* ґрунтовно досліджено: моніторингове аналітичне узагальнення типових правотворчих помилок та правозастосовної практики; впровадження правового моніторингу в систему державного управління; моніторинг результативності прийняття нормативно-правових актів та фінансового забезпечення; правовий моніторинг із залученням громадських об'єднань, наукових інституцій та інформаційно-аналітичних технологій.

У дисертації розроблені наукові положення та отримані результати, які в сукупності вирішують актуальне наукове завдання щодо розкриття теоретико-прикладних засад правового моніторингу та розробки рекомендацій з його вдосконалення.

Системний аналіз вітчизняних літературних джерел та нормативно-правових актів за темою дослідження показав, що проблематика правового моніторингу на даному етапі, з огляду на актуальність та опосередковану наукову розробленість, не має належного науково-теоретичного та практичного обґрунтування.

Визначено сукупність елементів і процесів, що утворюють механізм правового моніторингу, а також місце та функції аналізу в системі даного

інституту. За допомогою розробки правового моніторингу під техніко-технологічним кутом зору та максимального зближення емпіричного й логічного рівня пізнавального процесу, вдалося охопити та зв'язати воедино методи вивчення законодавства й правозастосовної практики. До того ж розкрито організаційну, управлінську, інституційну, функціональну та інструментальну складову сутності правового моніторингу.

Узагальнено, проаналізовано й систематизовано наявні підходи до питання моніторингового оцінювання результативності дії нормативно-правових актів. Бувши істотним елементом правового моніторингу, оцінювання є важливою традиційною частиною правової соціології та методології. Оцінювання охоплює формальні та змістовні аспекти законодавства. Зазначене стосується, насамперед, зв'язків нормативного змісту та його наслідків у соціальній сфері.

Розроблено теоретичну конструкцію механізму реалізації правового моніторингу. Показано, що конструкція реалізації правового моніторингу являє собою досить складний юридичний феномен, який має свою структуру: 1) інституційна складова; 2) технологічний компонент; 3) техніко-юридичний компонент. Встановлено й схарактеризовано суб'єктів, що реалізують функції правового моніторингу, виокремлено предмет правового моніторингу та встановлено їх співвідношення з об'єктами правового моніторингу. Виокремлено три основні способи організації правового моніторингу: 1) централізований; 2) децентралізований; 3) змішаний.

Визначено поняття «техніка правового моніторингу» та «технологія правового моніторингу», з'ясовано їх взаємозв'язок і співвідношення з «юридичною технікою», а також роль у процесі оцінювання якості та ефективності механізму правового регулювання суспільних відносин.

Систематизовано і розглянуто юридичні засоби, прийоми, способи та методи реалізації технології правового моніторингу в контексті юридичної техніки. Сформовано теорію моніторингу якості та ефективності нормативно-правових актів і практики їх застосування. Показано, що правове

прогнозування взаємопов'язане з функцією проектування, програмування та планування. Проведено точковий моніторинг ефективності нормативно-правових актів та запропоновано авторську моніторингову технологію системного аналізу нормативно-правових актів. Розроблено прикладні рекомендації щодо впровадження, оптимізації, правового та організаційного закріплення моніторингу нормативно-правових актів.

Ключові слова: правовий моніторинг, правова система, правове регулювання, механізм правового регулювання, норма права, нормативно-правовий акт, якість та ефективність нормативно-правових актів, правова експертиза, правовий аналіз, правове прогнозування, юридична техніка, техніка й технологія правового моніторингу, інформаційні процеси.

SUMMARY

Onyshchuk I. I. Legal monitoring: theoretical and practical principles. – *Qualification Research Paper. Manuscript copyright.*

The thesis for a Scientific Degree of Doctor of Sciences (in Law) on the speciality 12.00.01 – Theory and History of State and Law; History of Political and Legal Studies. – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2018.

Scientific work is devoted to the complex analysis of theoretical and practical fundamentals of legal monitoring. Revealed regularities of implementation of the analytical functions of the legal monitoring. A theoretical and legal model of the implementation system of this institute is developed.

The introduction of the dissertation contains the justification of the choice of the research topic; indicated the connection between work with scientific programs, plans, themes, grants; the purpose and tasks, object, subject and methods of research are determined; the scientific novelty and practical value of the obtained results are revealed; information on the personal contribution of the applicant, testing of the materials of the dissertation, structure and volume of the dissertation are given.

The first section «*Doctrinal provisions of legal monitoring*» discloses: the state of scientific development of legal monitoring issues; conceptual categorical apparatus understanding of legal monitoring; methodological basis of legal monitoring research; legal monitoring in the process of legal regulation.

The second section, «*The theoretical foundations of legal monitoring*», covers such issues as: the concept of legal monitoring; objects, subjects and subject of legal monitoring; types and functions of legal monitoring; technique and technology of legal monitoring.

The third section «*System combination of expertise and monitoring of normative legal acts*» developed the question about: the principles, methods and stages of implementation of monitoring expertise of normative legal acts; the ratio of legal monitoring to the examination of concepts and draft legal acts; legal monitoring and examination of normative legal acts for the presence of corruption factors; monitoring assessment of sociological information, forecasting the development of legislation and the effectiveness of its application.

The issues of the fourth section «*Monitoring quality and efficiency assessment of regulatory acts*» concern such issues as: methodology and criteria for analyzing the quality and effectiveness of regulatory acts; a monitoring system of indicators for assessing the quality and effectiveness of regulatory acts; monitoring compliance of normative legal acts with the current legislation of Ukraine, state programs and strategies; formation and publication of expert opinions on the results of legal monitoring.

In the fifth section, «*The ways to improve legal monitoring in Ukraine*», a thoroughly investigated: a monitoring and analytical generalization of typical misconceptions and enforcement practices; implementation of legal monitoring in the system of public administration; monitoring of the effectiveness of the adoption of legal acts and financial support; legal monitoring with the involvement of public associations, scientific institutions and information and analytical technologies.

In the dissertation the scientific positions and the obtained results are developed, which collectively solve the actual scientific problem concerning the

disclosure of theoretical and practical principles of legal monitoring and development of recommendations for its improvement.

System analysis of domestic literary sources and normative legal acts on the subject of the study showed that the problems of legal monitoring at this stage, due to the urgency and indirect scientific development, do not have the proper scientific, theoretical and practical justification.

The set of elements and processes forming the mechanism of legal monitoring, as well as the place and functions of analysis in the system of this institute are determined. By developing legal monitoring from the technical and technological point of view and maximizing the convergence of the empirical and logical level of the cognitive process, it was possible to encompass and interconnect the methods of studying legislation and enforcement practice. In addition, an organizational, managerial, institutional, functional and instrumental component of the legal monitoring is disclosed.

In general, analyzed and systematized existing approaches to the issue of monitoring the evaluation of the effectiveness of normative legal acts. Being an essential element of legal monitoring, evaluation is an important traditional part of legal sociology and methodology. The assessment covers the formal and substantive aspects of the legislation. The above concerns, first of all, the links between normative content and its implications in the social sphere.

The theoretical construction of the mechanism of implementation of legal monitoring is developed. It is shown that the construction of realization of legal monitoring is a fairly complex legal phenomenon, which has its structure: 1) the institutional component; 2) technological component; 3) technical and legal component.

The subjects that implement the functions of legal monitoring are identified and characterized, and the subject of legal monitoring is identified and their relationship with the objects of legal monitoring is established. There are three main ways of organizing legal monitoring: 1) centralized; 2) decentralized; 3) mixed.

The definition of «legal monitoring technique» and «technology of legal monitoring» was determined, their relationship and correlation with «legal technique» as well as the role in the process of assessing the quality and effectiveness of the mechanism of legal regulation of social relations was determined.

The legal means, techniques and methods of realization of technology of legal monitoring in the context of legal technique are systematized and considered. The theory of monitoring the quality and effectiveness of regulatory acts and their application practices has been formed. It is shown that legal forecasting is interrelated with the design, programming and planning function.

A point monitoring of the effectiveness of legal acts was conducted and the author's monitoring technology of the system analysis of normative legal acts was proposed. Applied recommendations for implementation, optimization, legal and organizational consolidation of monitoring of normative legal acts have been developed.

Keywords: legal monitoring, legal system, legal regulation, mechanism of legal regulation, norm of law, normative-legal act, quality and efficiency of legal acts, legal expert examination, legal analysis, legal forecasting, legal technique, legal monitoring technique and technology, information processes.

**Список публікацій здобувача за темою дисертації,
в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**

Монографія

1. Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ – Дрогобич: Коло, 2017. 512 с.

Рецензії:

Оніщенко Н. М. Рецензія на монографію Ігоря Ігоровича Онищука «Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики». *Публічне право*. 2017. № 4 (28). С. 257–259.

Панов М. І. Рецензія на монографію Ігоря Ігоровича Онищука «Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики». *Наше право*. 2017. № 4. С. 205–206.

Рабінович П. М. Рецензія на рукопис монографії Ігоря Ігоровича Онищука «Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики». *Международный научный журнал «Верховенство права»*. 2017. № 5. С. 179–180.

Статті у фахових вітчизняних наукових виданнях

2. Онищук І. І. Термінологія та законодавчі дефініції у нормативно-правових актах. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2012. № 6. С. 153–160.

3. Онищук І. І. Правовий моніторинг – інструмент забезпечення ефективного функціонування правової системи. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. Вип. 8. С. 72–80.

4. Онищук І. І. Поняття і види правового моніторингу. *Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. № 8. С. 147–154.
5. Онищук І. І., Шутак І. Д. Юридична техніка конструювання норми права. *Вісник академії прокуратури України*. 2013. № 2. С. 39–44.
6. Онищук І. І. Технологічний алгоритм правового моніторингу. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 2. Том. 1. С. 108–113.
7. Онищук І. І. Концептуальні основи впровадження правового моніторингу в діяльність органів державної влади. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1(49). С. 246–253.
8. Онищук І. І. Правова експертиза проектів нормативно-правових актів як передумова створення та впровадження системи правового моніторингу в Україні. *Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2014. № 9. С. 107–115.
9. Онищук І. І. Принципи, методи та етапи здійснення моніторингової експертизи нормативно-правових актів. *Наше право*. № 8, 2014. С. 25–31.
10. Онищук І. І. Моніторинг відповідності нормативно-правових актів чинному законодавству України, державним програмам, стратегіям. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 5. С. 9–14.
11. Онищук І. І. Моніторингова експертиза концепцій нормативно-правових актів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 4–10.
12. Онищук І. І. Моніторинг реалізації норм права та їх фінансового забезпечення. *Європейські перспективи*. 2014. № 8. С. 54–59.
13. Онищук І. І. Техніка правового моніторингу в Україні: об'єкти та суб'єкти. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2014. № 10. С. 69–76.

14. Онищук І. І. Моніторингова експертиза нормативно-правових актів на наявність корупціогенних чинників: міжнародний досвід. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 3. С. 72–81. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/3-015/onischuk.pdf>

15. Онищук І. І. Правовий моніторинг із залученням громадських об'єднань та наукових інституцій. *Вісник національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. № 801, 2014. С. 139–146.

16. Онищук І. І. Моніторингова експертиза проектів нормативно-правових актів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 122–133. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/4-2015/onischuk.pdf>

17. Онищук І. І. Правовий моніторинг: техніка прогнозування. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 3. С. 39–49.

18. Онищук І. І. Законопроект про реституцію майна церкви (релігійних організацій), націоналізованого радянським режимом – вимога часу чи шлях до відновлення історичної справедливості? *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 1. С. 19–23.

19. Онищук І. І. Логіка юридичного конструювання. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2015. № 11. С. 38–44.

20. Онищук І. І. Теоретична й прикладна сутність функцій правового моніторингу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право*. 2015. Вип. 32. Т. 1. С. 64–67.

21. Онищук І. І. Дослідження правового моніторингу: понятійно-категоріальний апарат. *Вісник Національної академії правових наук України: зб. наук. пр. / редкол.: В. Я. Тацій та ін. Харків: Право, 2015. № 1 (80). С. 72–81.*

22. Онищук І. І. Техніка моніторингового збору та узагальнення типових правотворчих помилок. *Вісник Харківського національного*

університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2015. № 1151. Вип. № 19. С. 33–37.

23. Онищук І. І. Сутність правового моніторингу в механізмі правового регулювання. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2015. № 12. С. 54–61.

24. Онищук І. І. Правовий моніторинг: методи соціологічного дослідження. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 9. С. 33–40.

25. Онищук І. І. Методологія й техніка дослідження правового моніторингу. *Вісник національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 813. С. 144–151.

26. Онищук І. І. Стан дослідження питань правового моніторингу. *Вісник Львівського університету, серія юридична*. 2015. Вип. 61. С. 50–56.

27. Онищук І. І. Система показателів оцінки ефективності нормативно-правових актів в процесі правового моніторингу. *Наше право*. 2015. № 6. С. 17–25.

28. Онищук І. І. Теоретичні та прикладні засади моніторингу правозастосування. *Вісник національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 836. С. 161–167.

29. Онищук І. І. Методологічні принципи моніторингу нормативно-правових актів. *Вісник Львівського університету, серія юридична*. 2016. Вип. 63. С. 10–17.

30. Онищук І. І. Правовий моніторинг із використанням цифрових технологій: інноваційний підхід. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія право*. 2016. № 1(13). С. 15–21.

31. Онищук І. І. Вдосконалення нормативно-правового регулювання моніторингу якості та ефективності нормативно-правових актів в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 1. С. 7–12.

Наукові статті у зарубіжних наукових виданнях

32. Онищук И. И. Использование результатов правового мониторинга в парламентской деятельности: международный опыт демократизации правотворчества. *Юридическая техника. Демократизация правотворчества: доктрина, практика, техника*. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России. 2014. № 8. С. 548–552.

33. Онищук И. И. Теоретические и прикладные основы мониторинга результативности принятия нормативно-правовых актов в Украине. *Вестник академии финансовой полиции*. 2014. № 4 (28). С. 126–133.

34. Онищук И. И. Участие институтов гражданского общества в правовом мониторинге как средство минимизации коррупциогенных факторов. *Мир политики и социологии*. 2015. № 1. С. 76–85.

35. Онищук И. И. Мониторинг использования экспертных заключений в рамках юридической экспертизы законопроектов. *Юридическая техника. Стратегия, тактика, техника законотворчества (взаимосвязь, инновационные достижения, ошибки)*. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России. 2015. № 9. С. 521–526.

36. Онищук И. И. Техника правового мониторинга: международный опыт. *Legea și viața*. Decembrie 2015. S. 47–51.

37. Онищук И. И. Технично-технологический взгляд на правовой мониторинг в Украине. URL: <http://www.zakon.kz/4781145-tekhniko-tekhnologicheskijj-vzgljad-na.html>

38. Онищук И. И. Информационная функция правового мониторинга. *Russian Journal of Legal Studies*. 2016. Vol. 6. С. 90–96.

39. Онищук И. И. Мониторинговое оценивание эффективности взаимодействия Верховной Рады и Кабинета Министров Украины в законотворческом процессе. *Сацьяльна-еканамічныя і прававыя даследаванні*. 2016. № 3. С. 33–41.

40. Онищук И. И. Системный подход к мониторингу нормативных правовых актов в Украине. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2017. № 2. С. 8–11.

41. Onyshchuk I. Legal monitoring in parliamentary activity: the international experience. *Sintesi dialettica*. 02.07.2015. P. 2. URL: http://www.sintesidialettica.it/leggi_articolo.php?AUTH=237&ID=527

42. Onyshchuk I. Scientific approach to legal monitoring in Ukraine. *Baltic journal of law*. 2016. № 2/3 (41–42). P. 37–44.

43. Onyshchuk I. I. Theoretical and Practical Aspects of Human Rights Monitoring. *Russian Journal of Comparative Law*. 2017. 4 (1). P. 48–53.

Опубліковані праці апробаційного характеру

44. Онищук І. І. До проблеми співвідношення норми права та статті закону. *Правове регулювання суспільства та проблем теорії держави і права*: матер. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Івано-Франківськ, листопад-грудень 2012 р.). Івано-Франківськ: Лабор. акад. досл. правового регул. та юрид. техніки. 2012. С. 8–10.

45. Онищук І. І. Норма права як первинний елемент системи права. *Особливості формування законодавства України на сучасному етапі державотворення*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 14 березня 2013 р.). Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького. 2013. С. 48–50.

46. Онищук І. І. Правовий моніторинг як інструмент сприяння розвитку догматичних концепцій і теорії права. *20-річчя Нац. акад. прав. наук України та обговорення п'ятитомної монографії «Правова доктрина України»*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20–21 листопада 2013 р.). Харків. С. 158–161.

47. Онищук І. І. Моніторинг як вид правового контролю в системі державного управління. *Координати управління: збірн. наук. праць за ред. проф. Д. І. Дзвінчука*. Вип. 4. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. С. 274–277.

48. Онищук І. І. Принципи визначення критеріїв ефективності законодавства та правозастосування в сфері підприємницької діяльності. *Наука та освіта XXI століття: матер. звітн. виклад. та студ. наук.-практ. конф. у 2-х ч.* (м. Івано-Франківськ, 30 квітня 2013 р.). Івано-Франківськ: Редакц.-видав. відділ Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. 2013. ч. 1. (Пленарне засідання, Секція 1–3). С. 86–89.

49. Онищук І. І. Церква – інститут громадянського суспільства. *Християнство як світоглядна основа формування та розвитку української держави і права: матер. кругл. столу присв. 1025 річн. хрещення України-Руси* (м. Івано-Франківськ, 10 жовтня 2013 р.). Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького, 2013. С. 31–44.

50. Онищук І. І. Парадигма правового моніторингу. *Правове регулювання суспільства та проблем юридичної техніки: матер. наук.-практ. інтернет-конференції* (м. Івано-Франківськ, листопад-грудень 2013 р.). Івано-Франківськ: Лабор. акад. досл. правового регул. та юрид. техніки, 2013. С. 7–11.

51. Онищук І. І. Правовой мониторинг как разновидность юридической технологии. *Модернизация правоохранительных органов Казахстана: ключевые проблемы и решения: матер. науч.-практ. конф.* (г. Астана, 17 мая 2013 г.). Астана: ТОО «КазГЮУ Консалтинг, 2013. С. 112–116.

52. Онищук І. І. Участь церкви у правовому моніторингу з метою захисту релігійно-культурної власності. *Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні аспекти: матер. Всеукр. наук.-практ. конф.* (м. Івано-Франківськ, 6 березня

2014 р.). Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького, 2014. С. 95–99.

53. Онищук И. И. Соотношение техники правового мониторинга и правового компромисса. *Компромисс в праве: теория, практика, техника*: сборн. стат. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Нижний Новгород, 29–30 мая 2014 г.): в 2 т. / под общ. ред. В. А. Толстика, В. М. Баранова и А. В. Парфенова. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2014. Т. 2. С. 138–145.

54. Онищук І. І. Юридична техніка: методика моніторингової експертизи нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми становлення та розвитку держави і права України*: матер. Міжвуз. наук. семін. (м. Івано-Франківськ, 9–10 жовтня 2014 р.). Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, 2014. С. 102–106.

55. Онищук И. И. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в процессе правового мониторинга. *Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства*: сборник статей по материалам Междунар. науч.-практ. конф. / коллектив авторов; под. ред. С. А. Полякова. (г. Новосибирск, 23–25 октября 2014 г.). Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2014. С. 19–25.

56. Онищук І. І. Концептуальні підходи до розуміння поняття техніки юридичного письма. Поняття та категорії юридичної науки: матер. V міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18 листопада 2014 р.) / за заг. ред. Н. М. Пархоменко, М. М. Шумила. Київ: Ніка-Центр, 2014. С. 336–340.

57. Онищук І. І. Техніка правового прогнозування в сфері державного управління. *Політико-правові та організаційні аспекти розвитку державного управління в Україні*: матер. VIII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 27 листоп. 2014 р.) / за наук. ред. Т. М. Литвиненко, В. Я. Малиновського. Луцьк: СПД Гадяк Ж. В., 2014. С. 31–33.

58. Онищук І. І. Моніторинг динаміки законодавства та практики його застосування. *Правове регулювання суспільства та проблем юридичної техніки*: матер. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Івано-Франківськ, листопад–грудень 2014 р.) – Івано-Франківськ: Лабор. акад. досл. правового регул. та юрид. техніки, 2014. С. 12–18.

59. Онищук І. І. Аналіз правового моніторингу в рамках функціоналістичної парадигми та прагматизму. *Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні аспекти*: матер. II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 27 березня 2015 р.). Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького, 2015. С. 154–156.

60. Онищук І. І. Моніторинг правової системи як ключовий аспект аналізу в галузі прав людини. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 13 – 14 березня 2015 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2015. С. 10–13.

61. Онищук І. І. Моніторингова технологія системного аналізу в парламентській діяльності: європейський досвід. *Ukraine – EU. Modern technology, business and law. Part II. «Modern engineering. Sustainable development. Innovations in social work: philosophy, psychology, sociology. Current problems of legal science and practice»*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Kosice, Slovakia, March 30 – April 2, 2015). Чернігів: Чернігівський національний технологічний університет, 2015. С. 304–307.

62. Онищук І. І. Прагматизм як методологічна парадигма правового моніторингу. *Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 3–4 квітня 2015 р.). Дніпропетровськ: Дніпропетровський гуманітарний університет, 2015. С. 22–25.

63. Онищук І. І. Моніторингові напрямки досліджень. *Наука та освіта XXI століття*: матер. звітної виклад. та студ. наук.-практ. конф. (м. Івано-

Франківськ, 7 травня 2015 р.). Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, 2015. С. 41–44.

64. Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні аспекти. *Юридична техніка: доктринальні основи та проблеми викладання: тези доп. та повід. учасників наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 вересня – 1 жовтня 2015 р.)* / за ред. проф. В. В. Комарова та І. Д. Шутака. Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2015. С. 27–30.

65. Онищук І. І. Система методів правового моніторингу. *Правове регулювання суспільства та проблем юридичної техніки: матер. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Івано-Франківськ, листопад–грудень 2015 р.)*. Івано-Франківськ: Лабор. акад. досл. правового регул. та юрид. техніки, 2015. С. 28–33.

66. Онищук І. І. Перспективи впровадження правового моніторингу за допомогою інформаційних систем. *Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні аспекти: матер. III Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 11–12 березня 2016 р.)*. Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького, 2016. С. 129–132.

67. Онищук І. І. Теоретико-прикладні засади моніторингової експертизи нормативно-правових актів. *Наука та освіта XXI століття: матер. звітної викладацької та студентської наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 7 травня 2016 р.)*. Івано-Франківськ: Редакц.-видав. відділ Івано-Франківського ун-ту права імені Короля Данила Галицького, 2016. С. 60–64.

68. Онищук І. І. Механізми моніторингу нормотворчості: міжнародний досвід. *Міжрегіональне співробітництво в національному та міжнародному вимірах: збірн. матер. доп. Міжнар. наук.-практ. конф. до 50-річчя Тернопільського національного економічного університету (м. Тернопіль, 18–19 жовтня 2016 р.)*. Тернопіль-Збараж: Крок, 2016. С. 200–205.

69. Онищук І. І. Техніко-технологічні аспекти правового моніторингу якості нормативно-правових актів. *Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування*: тези доп. та повід. учасників наук.-практ. конф. (м. Львів, 24–25 листопада 2016 р.) / за заг. ред. І. Д. Шутака. Харків: Право, 2016. С. 110–116.

70. Онищук І. І. Дефініції юридичних термінів: техніко-юридичні аспекти. *Українська мова в юриспруденції: стан, проблеми, перспективи*: матер. XII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 30 листопада 2016 р.) / редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. Ч. 1. С. 50–54.

71. Онищук І. І. Проблеми законодавчого врегулювання питань новітніх релігійних рухів в Україні. *Нормативно-правове регулювання діяльності новітніх релігійних рухів і сект*: міжнародний досвід та українські перспективи: збірн. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 30–31 березня 2017 р.). Львів: НВФ «Українські технології», 2017. С. 29–32.

72. Онищук І. І. Системне поєднання правового моніторингу та експертизи як передумова підвищення якості законодавства. *Правоохоронна діяльність: історія, сучасний стан, перспективи розвитку*: матер. наук.-теорет. конф., присвяченої пам'яті видатного науковця О. Ф. Граніна (м. Київ, 23 березня 2017 р.) / редкол.: А. М. Завальний, Н. В. Лазнюк, М. М. Пендюра, Д. О. Тихомиров. Київ: НАВС, 2017. С. 115–117.

73. Онищук І. І. Удосконалення нормативно-правових актів України шляхом розробки та прийняття Закону України «Про правовий моніторинг». *Проблеми формування національної правової системи України та її адаптація до європейського права*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 5–6 травня 2017 р.). Івано-Франківськ: Редакц.-видав. відділ Івано-Франківського ун-ту права імені Короля Данила Галицького, 2017. С. 197–200.

74. Онищук І. І. Моніторинг верховенства права у механізмі правового регулювання правоохоронної та правозахисної діяльності. *Механізм*

правового регулювання правоохоронної та правозахисної діяльності в умовах формування громадянського суспільства (осінні читання): тези доп. та повід. учасн. Всеукр. наук. конф. молодих науковців (27 жовтня 2017 р.) / упор. Г. Я. Савчин. Львів: ЛьвДУВС, 2017. С. 295–297.

75. Онищук І. І. Моніторинг законодавчої ефективності у парламенті: міжнародний досвід. *Проблеми законодавчого регулювання порядку розробки та прийняття нормативно-правових актів: тези доп. та повідомл. учасн. III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2–3 листопада 2017 р.) / за заг. ред. І. Д. Шутак. Харків: Право, 2017. С. 19–23.*

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

76. Шутак І. Д., Онищук І. І. Юридична техніка: питання доктрини: [підрозд. 3.6]. *Правова доктрина України: У 5 т. / Нац. акад. прав. наук України; редкол. В. Я. Тацій та ін. Харків: Право, 2013. Т. 1: Загальнотеоретична та історична юриспруденція. С. 638–691.*

77. Шутак І. Д., Онищук І. І. Юридична техніка: навч. посіб. для вищ. навч. закл. Івано-Франківськ: Лабор. акад. досл. правового регул. та юрид. техніки. Дрогобич: Коло, 2013. 496 с.

78. Юридична техніка в схемах і таблицях: курс лекцій / І. Д. Шутак, І. І. Онищук, Л. М. Легін. Івано-Франківськ: Лабор. акад. досл. правового регул. та юрид. техніки. Дрогобич: «Коло», 2016. 234 с.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	22
ВСТУП.....	24
РОЗДІЛ 1 ДОКТРИНАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ.....	38
1.1 Стан наукової розробки питань правового моніторингу.....	39
1.2 Поняттєво-категорійний апарат розуміння правового моніторингу..	50
1.3 Методологічна основа дослідження правового моніторингу.....	65
1.4 Правовий моніторинг у процесі правового регулювання.....	86
Висновки до розділу 1.....	118
РОЗДІЛ 2 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ...	122
2.1 Концепція правового моніторингу.....	123
2.2 Об'єкти, суб'єкти та предмет правового моніторингу.....	138
2.3 Види та функції правового моніторингу.....	149
2.4 Техніка і технологія правового моніторингу.....	161
Висновки до розділу 2.....	179
РОЗДІЛ 3 СИСТЕМНЕ ПОЄДНАННЯ ЕКСПЕРТИЗИ ТА МОНІТОРИНГУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ.....	183
3.1 Засади, методи та етапи здійснення експертизи у процесі правового моніторингу.....	184
3.2 Співвідношення правового моніторингу з експертизою концепцій і проектів нормативно-правових актів.....	194
3.3 Правовий моніторинг та експертиза нормативно-правових актів на наявність корупційних чинників.....	211
3.4 Моніторингове оцінювання соціологічної інформації, прогнозування розвитку законодавства та ефективності його застосування	225
Висновки до розділу 3.....	249

РОЗДІЛ 4 МОНІТОРИНГОВЕ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ.....	252
4.1 Методика і критерії аналізу якості та ефективності нормативно-правових актів.....	253
4.2 Моніторингова система показників оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів.....	279
4.3 Моніторинг відповідності проектів нормативно-правових актів чинному законодавству України, державним програмам, стратегіям.....	286
4.4 Формування та оприлюднення експертних висновків за результатами правового моніторингу.....	298
Висновки до розділу 4.....	315
РОЗДІЛ 5 СПОСОБИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ В УКРАЇНІ.....	318
5.1 Моніторингове аналітичне узагальнення типових правотворчих помилок та правозастосовної практики.....	319
5.2 Впровадження правового моніторингу в систему державного управління.....	344
5.3 Моніторинг результативності прийняття нормативно-правових актів та фінансового забезпечення.....	354
5.4 Правовий моніторинг із залученням громадських об'єднань, наукових інституцій та інформаційно-аналітичних технологій.....	371
Висновки до розділу 5.....	398
ВИСНОВКИ.....	402
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	421
ДОДАТКИ.....	500

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРВК ЦСЄ	– Асоціація керівників виборчих комісій країн Центральної та Східної Європи
АСЕАН	– Асоціація країн Південно-Східної Азії (<i>англ. Association of South East Asian Nations, ASEAN</i>)
ВРУ	– Верховна Рада України
ВСУ	– Верховний Суд України
гл.	– глава
ДПА	– Державна податкова адміністрація
ЄврАзЕС	– Євразійська економічна спільнота
ЄС	– Європейський Союз
ІПС	– інформаційно-пошукова система
КАСУ	– Кодекс адміністративного судочинства України
КЗпПУ	– Кодекс Законів про працю України
ККУ	– Кримінальний кодекс України
КМУ	– Кабінет Міністрів України
кн.	– книга
КПКУ	– Кримінальний процесуальний кодекс України
КСУ	– Конституційний Суд України
КУ	– Конституція України
КУпАП	– Кодекс України про адміністративні правопорушення
ЛАД	– Ліга Арабських Держав
МВС	– Міністерство внутрішніх справ
МГП	– міжнародне гуманітарне право
НАТО	– Організація Північноатлантичного договору (<i>англ. North Atlantic Treaty Organization</i>)
НБУ	– Національний банк України
НПА	– нормативно-правовий акт

ОАД	– Організація Американських Держав
ОБСЄ	– Організація з безпеки і співробітництва в Європі
ОВС	– органи внутрішніх справ
ОЕСР	– Організація економічного співробітництва та розвитку
ООН	– Організація Об'єднаних Націй
ОФЕА	– Офіс з фінансового та економічного аналізу
ПАРЄ	– Парламентська Асамблея Ради Європи
ПВУ	– Партнерство Відкритий Уряд
рр.	– роки
РФ	– Російська Федерація
РЦПЗ	– Республіканський центр психічного здоров'я
СНД	– Співдружність Незалежних Держав
США	– Сполучені Штати Америки
ст.	– століття, стаття
ФРН	– Федеративна Республіка Німеччина
ЦКУ	– Цивільний кодекс України
ЦОВВ	– центральні органи виконавчої влади
ЦПКУ	– Цивільно-процесуальний кодекс України
ч.	– частина
ЮК	– юридична конструкція
ЮНЕСКО	– Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури
CDSP	– Європейський комітет з питань охорони здоров'я
ENEMO	– Європейська мережа організацій з моніторингу виборів (англ. <i>European Network of Election Monitoring Organizations</i>)
DoGP	– Декларація глобальних засад спостереження і моніторингу
GRECO	– Група держав Ради Європи проти корупції
ОНCHR	– Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини (англ. <i>The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights</i>)

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. На етапі становлення правової держави в Україні виникає безліч питань, які потребують негайного дослідження та розв'язання на монографічному рівні. З метою позитивного сприяння інтеграції в європейську правову систему, передусім, необхідно сформувати структуроване й скоординоване законодавство, яке б відповідало вимогам модернізованого громадянського суспільства й держави. Для реалізації окресленого завдання доцільно фундаменталізувати та професіоналізувати нормотворчу діяльність, створити ефективний механізм системи управління правотворчим процесом та правовою системою.

Питання моніторингу якості та ефективності нормативно-правових актів (далі – НПА) в Україні актуалізовані синхронною ратифікацією Верховною Радою України та Європейським Парламентом Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони 16 вересня 2014 р. Угода слугує дороговказом для процесу приведення законодавства України до стандартів Європейського Союзу (далі – ЄС), здійснення реформ у соціально-економічній сфері. Згідно з Угодою, етап моніторингу повинен бути підсилений чіткими механізмами поточного й остаточного оцінювання правової системи та забезпечувати вільний доступ громадськості до інформації. У документі Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) «Rule of Law Checklist» («Мірило верховенства права»), затвердженого на 106 пленарній сесії Венеційської комісії (11–12 березня 2016 р.) наголошено на потребі запровадити моніторинговий інструмент для об'єктивного, ретельного, прозорого й рівнозначного оцінювання верховенства права в державах-членах Ради Європи з огляду на їх конституційну та юридичну структури, чинне законодавство й наявну судову практику.

Правовий моніторинг необхідний для реалізації принципу верховенства права, підвищення якості прийнятих політико-правових рішень і транспарентності правотворчої діяльності, зниження рівня суперечливості законодавства, досягнення стабільності правової політики, підвищення рівня правосвідомості та правової культури населення, впорядкування діяльності у сфері законотворчості, забезпечення єдиного правового простору держави й підвищення ефективності правозастосовної практики.

За допомогою правового моніторингу можна вирішити головне завдання, яке полягає в оцінюванні якості та ефективності НПА, прогнозуванні правового регулювання суспільних відносин, визначенні конкретних правових, організаційних, інституційних та інших заходів для його забезпечення. Повномасштабне справджування зазначеної функції створює необхідне становище для реалізації ще й інших функцій правового моніторингу, які забезпечують його вплив на механізм правового регулювання суспільних відносин.

Актуальність теми дисертації викликана також відсутністю чіткого законодавчого врегулювання питань розробки, прийняття та моніторингу НПА, що призводить до істотного зниження їх наукової обґрунтованості, якості та ефективності. Постійні зміни, які вносяться у НПА, стали проблемою для всіх адресатів відповідних норм права. У даних умовах неможливо здійснити аналіз і належним чином оцінити ефективність реалізації НПА. За регулярної зміни норм права втрачається можливість збору достатнього для експертних висновків аналітичного матеріалу. Понижується ефективність механізму правового регулювання, зростають корупційні прояви та правовий нігілізм у суспільстві.

Теоретико-методологічну основу дисертації склали праці вітчизняних і зарубіжних учених у сфері теорії права, присвячені розробці загальних питань ефективності законодавства, техніко-юридичної якості НПА та здійснення експертної діяльності. До них належать: С. Алексєєв, М. Амбрус, П. Апт, В. Баранов, Б. Боббіо, С. Бобровник, Дж. Боумен, А. Вайсман,

Д. Витмер, П. Віджано, Д. Віньюалес, К. Волден, В. Глазирін, С. Гусарєв, М. Давидова, Р. Джегард, Р. Ієрінг, В. Нікітінський, О. Петришин, П. Рабінович, Дж. Раз, І. Самощенко, О. Тихомиров, Ю. Тіхоміров та інші.

Окремі концептуальні питання правового моніторингу на галузевому та міжгалузевому рівні розкрито у роботах А. Акмалової, Ю. Арзамасова, І. Бачило, О. Богачової, М. Глазкової, Д. Горохова, Ю. Градової, Д. Джоуелла, І. Жужгова, О. Зайчука, Л. Іванової, О. Капліної, Б. Кіндюка, З. Кмєчака, О. Копилєнка, В. Косовича, Р. Кутєра, Б. Лєдзьона, Н. Лумана, Л. Мадєра, Д. Маунтфорда, Н. Нижник, О. Отраднової, Р. Стєнлі, А. Фадєєва, З. Фіалової, Н. Черногор, Д. Шнайєдера, А. Щєглової та інших.

Підґрунтям дисертації стали також напрацювання фахівців з питань техніки правотворчості, а саме: М. Алімбекова, Р. Бержєля, К. Волинки, А. Гайнріха, А. Карташова, Т. Кашаніної, М. Кєльмана, Д. Керімова, В. Ковальського, К. Колєсника, Л. Луць, Н. Оніщенко, В. Риндюк, О. Скакун, В. Тертишника, Д. Уайтмена, Г. Чернобель, Д. Чухвічева, М. Шаргородського, Ю. Шємшучєнка, І. Шутака та інших.

Віддаючи належне досягнутим результатам у дослідженні проблем правового моніторингу, доводиться констатувати, що чимало теоретичних положєнь правового моніторингу залишаються дискусійними. Триває науковий пошук єдиного підходу в частині розуміння сутності правового моніторингу. Правова регламєнтація координації моніторингової діяльності в масштабах держави відсутня через те, що методологічна база правового моніторингу повільно розвивається.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дослідження здійснено відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2014–2017 рр., схвалених вченою радою Національної академії внутрішніх справ (протокол № 28 від 29 жовтня 2013 р.). Крім того,

дослідження здійснено в контексті науково-дослідної роботи Національної академії внутрішніх справ України за напрямом «Філософсько-правові та теоретично-історичні проблеми державотворення та правотворення в Україні» (державний реєстраційний номер 0109U007855), ще й узагальнення позитивних результатів вивчення закордонного досвіду під час опрацювання визначальних аспектів комплексної теми за напрямом «Проблеми реформування правової системи України» (державний реєстраційний номер 0109U007853). Тема дисертації затверджена на засіданні вченої ради Національної академії внутрішніх справ (протокол № 14 від 24 червня 2014 р.) та включена до переліку тем дисертаційних досліджень Національної академії правових наук (реєстр. № 5, 2014 р.).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертації є обґрунтування та розробка теоретико-прикладних засад правового моніторингу як цілісного комплексу правових явищ і процесів, які визначають фактори оптимізації практики оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів, сталого розвитку законодавства та правової системи.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких *задач*:

- визначити стан наукової розробки питань правового моніторингу та згрупувати джерела дослідження за домінуючими ознаками;
- розкрити поняття та категорії теорії правового моніторингу, виокремити критерії об'єднання різноманітних його розумінь у певні види;
- сформувати методологічну основу наукового пізнання правового моніторингу шляхом поєднання відповідних підходів, принципів та методів;
- показати роль і значення правового моніторингу в процесі правового регулювання з урахуванням його телеологічного аспекту;
- встановити науково-прикладне значення правового моніторингу шляхом розробки його концепції і теоретичної конструкції;
- визначити предмет і виявити взаємозв'язок об'єктів із суб'єктами правового моніторингу;

- здійснити класифікацію видів правового моніторингу та з'ясувати сутність його функцій в залежності від сфери та стадії правового регулювання;
- сформулювати визначення понять «техніка правового моніторингу» та «технологія правового моніторингу» шляхом розкриття обсягу їхнього змісту та встановлення співвідношення з поняттям «юридична техніка»;
- розкрити засади, методи та етапи здійснення експертизи у процесі правового моніторингу;
- обґрунтувати доцільність системного поєднання правового моніторингу й експертизи як способу підвищення якості та ефективності НПА;
- висвітлити засади здійснення правового моніторингу та експертизи НПА на наявність корупційних чинників;
- з'ясувати взаємозв'язок між прогнозуванням розвитку законодавства та моніторинговим оцінюванням соціологічної інформації;
- розробити методику, визначити критерії оцінювання якості та ефективності НПА шляхом узагальнення теоретичних і емпіричних знань;
- впорядкувати систему показників якості та ефективності НПА шляхом синтезу критеріїв оцінювання;
- розробити методику проведення моніторингу відповідності проектів НПА чинному законодавству України, державним програмам, стратегіям;
- сформувати модель експертного висновку за результатами правового моніторингу;
- сформулювати рекомендації щодо удосконалення моніторингового аналітичного узагальнення типових правотворчих помилок і правозастосовної практики з метою їх попередження та усунення;
- обґрунтувати необхідність упровадження правового моніторингу в систему державного управління;

- висвітлити юридичні засоби, прийоми, способи та методи моніторингу результативності прийняття НПА, їх фінансового забезпечення;
- окреслити прикладні рекомендації щодо регламентації правового моніторингу, а також його оптимізації шляхом залучення громадських об'єднань, наукових інституцій та інформаційно-аналітичних технологій.

Об'єкт дослідження – процес оцінювання якості та ефективності механізму правового регулювання суспільних відносин.

Предмет дослідження – правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади.

Методи дослідження. Провідний методологічний підхід – діяльнісний. Він об'єднує різні аспекти розгляду нашої проблематики, орієнтується на органічну єдність ідеальних і матеріальних чинників, суб'єктивних і об'єктивних складових процесу правового моніторингу. Теоретико-методологічним аналогом діяльнісного підходу є парадигмальний підхід, що забезпечує концептуальну й методичну цілісність практики правового моніторингу, єдність стратегічних цілей (за можливої інваріантності засобів) всіх суб'єктів суспільних змін. За допомогою засад комплексності й міждисциплінарності виявлено функціональний взаємозв'язок системи правового моніторингу з юридичними технологіями.

З-поміж філософських, загальнонаукових і спеціальнонаукових методів використовувалися такі: *діалектичні методи* – для виявлення особливостей динаміки розвитку теоретико-методологічних підходів до правового моніторингу, що забезпечуються відповідно до загальних тенденцій розвитку суспільства та ціннісно-цільових сфер його життя (підрозділи 1.3, 3.1, 4.1); *герменевтичний метод* – для аналізу змісту доктринальних джерел, в яких сформульовано найбільш важливі теоретико-методологічні здобутки представників вітчизняної та закордонної теорії права й держави (підрозділи 1.2, 3.2, 3.4); *конкретно-історичний метод* – для виявлення еволюції закономірностей розвитку правового моніторингу (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1); *порівняльний метод* – для з'ясування загальних і специфічних

закономірностей функціонування та розвитку правового моніторингу в багатьох державах, аналізу концепцій правового моніторингу, подібних і відмінних ознак, ідей, доктрин (підрозділи 2.1, 2.2, 3.2); *аксіологічний метод* – для віднаходження цінності правового моніторингу та розкриття його теоретичного й прикладного значення (підрозділи 1.5, 2.4, 5.3); *структурний та функціональний методи* – для встановлення внутрішньої будови методології (архітектонічних елементів) та з'ясування зв'язків між елементами методології (підрозділи 1.4, 3.1, 4.1); *метод класифікації* – для систематизації окремих методологічних підходів до вивчення правового моніторингу і для визначення основних груп класифікаційних критеріїв (наукових, нормативних, практичних) за порядком їх генезису, окрім того, для доповнення зафіксованої видової гами професійної юридичної діяльності (підрозділи 2.3, 4.3, 5.4); *логіко-семантичний метод* – для поглиблення поняттєвого апарату теорії держави й права, визначення сутності та особливих рис правового моніторингу з культурно-антропологічних позицій (підрозділи 3.3, 4.4, 5.4); *діяльнісний метод* – для розкриття правового моніторингу як форми правової активності державних органів, суб'єктів міжнародного права, громадських об'єднань і наукових інституцій (підрозділи 2.2, 3.4, 5.4); *загальні логічні прийоми* (дедукції, індукції, моделювання) – для уточнення змісту окремих наукових понять (підрозділи 1.2, 3.2, 4.2).

Емпіричну базу дослідження склали результати аналізу Конституції України та чинного законодавства України, міжнародних правових актів, рішень Конституційного Суду України, звітів органів державної влади та міжнародних міжурядових організацій, юридичної наукової літератури, аналітичних та статистичних матеріалів, наукових досліджень, дисертацій та авторефератів, навчальних підручників і посібників, довідників, словників, коментарів, енциклопедій, інформаційно-пошукових систем.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що вперше у вітчизняній загальнотеоретичній юридичній науці здійснено комплексне

монографічне дослідження правового моніторингу, яке відображає на рівні цілісної розгорнутої концепції його поняття, структуру та функції. Розкрито пізнавальний потенціал наявних наукових позицій щодо питання про поняття та сферу застосування правового моніторингу, структуровано їх систему, яка демонструє закономірності розвитку теорії правового моніторингу.

Внаслідок логічного об'єднання та системного вирішення загальнотеоретичних проблем правового моніторингу сформульовано низку нових науково-прикладних положень та моделей, які сприятимуть подоланню наявних недоліків в об'єктивному науковому оцінюванні стану нормативної основи правового регулювання, правозастосовної діяльності, правової свідомості та культури суспільства.

Елементи наукової новизни містяться в положеннях, висновках та рекомендаціях, наведених у роботі, зокрема:

вперше:

– здійснено узагальнення та систематизацію поглядів провідних вітчизняних і закордонних учених на проблему правового моніторингу, а різноманітні розуміння правового моніторингу об'єднано у певні види за декількома критеріями: 1) за методологічною сутністю та способом обґрунтування; 2) за соціально-змістовною природою; 3) за приналежністю до сфери правової діяльності; 4) за інструментальним призначенням; внаслідок об'єктивізації критеріального підходу до правового моніторингу запропоновано класифікацію критеріїв моніторингового оцінювання законодавства: 1) дієвість; 2) якість та ефективність; 3) доцільність;

– сформовано характеристику стану теоретичної розробленості наукової проблематики правового моніторингу з урахуванням здобутків сучасної юриспруденції України та закордонних країн на підставі чого визначено перспективні напрямки подальших наукових досліджень, а всі літературні джерела, які застосовувались в дисертації, розділено за такими ознаками: 1) у залежності від цільового призначення; 2) за змістом і типом; 3) за часом видання; 4) за територіальними особливостями;

– за результатами проведення відповідних узагальнень теоретичного матеріалу та вироблення власної методологічної основи дослідження запропоновано авторську дефініцію поняття «правовий моніторинг», яка відрізняється від відомих тим, що витлумачує дану діяльність не лише як самостійний, спеціальний вид правового контролю та періодичне (постійне) стеження за динамікою й статикою правових відносин і норм, за взаємозв'язком формалізованої правотворчості та правозастосування, а ще й як інноваційний прагматичний метод отримання знання про якість та ефективність НПА, який поєднує інформаційний (демонстраційний), аналітичний, інтерпретаційний, експертний, прогностичний, системний супровід правотворчості й правозастосування;

– сформульовано дефініції базових понять теорії правового моніторингу, таких як: «техніка правового моніторингу» і «технологія правового моніторингу», розкрито обсяги їхнього змісту, співвідношення з поняттям «юридична техніка»: техніка і технологія правового моніторингу становить частину обсягу поняття «юридична техніка», але не вичерпують його;

– сформовано теоретичну модель правового моніторингу, яка ґрунтується на деяких принципах необхідності та достатності, прагматичної спрямованості, компетентності, результативності та складається із декількох стадій реалізації: підготовчої, аналітичної, оцінювальної, заключної;

– в контексті функціонального осмислення правового моніторингу як певного виду застосування професійної діяльності юристів, запропоновано змістовно чітку характеристику функцій, які за своїми властивостями та значенням у правовому регулюванні можуть бути розподілені на *основні* (контрольна, спостереження, стимулююча, інформаційна, аналітична, прогностична) та *допоміжні* (гармонізаційна; інноваційна; системоутворююча, критеріювання);

– підготовлено аргументи щодо необхідності нормативного визначення основних *засад* (законності; транспарентності; обов'язковості;

науковості; дотримання прав і свобод людини та громадянина; компетентності, незалежності та відповідальності експерта; обґрунтованості; об'єктивності); *процедур* (поєднання моніторингу й експертизи, оцінювання ефективності дії НПА та прогнозування потреби у правовому регулюванні); *механізму* (затвердження Порядку проведення правового моніторингу Кабінетом Міністрів України) здійснення правового моніторингу, його ролі у забезпеченні ефективності механізму правового регулювання, за результатами чого розроблено проект Закону України «Про правовий моніторинг»;

удосконалено:

- систему оцінювання якості та ефективності НПА та практики їх реалізації, яка складається із: характеристики концепції НПА; визначення ступеня врахування практики юридичного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин; системно-юридичного та юридико-технічного оцінювання, аналізу ефективності дії НПА; характеристики з точки зору наявності корупціогенних факторів; прогнозування потреби у правовому регулюванні та формування експертного висновку;

- визначення змісту, місця та ролі аналітичної та прогностичної функції правового моніторингу в системі функцій даного інституту в зв'язку із оцінюванням НПА за критеріями дієвості, якості та ефективності, доцільності, а також виробленням пропозицій з метою підвищення ефективності реалізації норм права в майбутньому;

- методику та техніку дослідження правового моніторингу, яка охоплює процедури, що забезпечують отримання однакового й перевіреного емпіричного матеріалу та його первинну обробку, після якої він може включатися в масив знання (узагальнення правозастосовної практики, процедуру опису чинного законодавства);

- моніторингову технологію системного аналізу НПА, у якій до структурного (макроструктурного і мікроструктурного) та функціонального (зовнішнього, внутрішнього) аналізу додано факторний (макрофакторний,

мікрофакторний), генетичний (макроаналіз, мікроаналіз) та часовий (прогностичний, історичний) аналіз;

- систему знань про методологічну основу здійснення моніторингу за рахунок її розширення шляхом включення загально-наукових, соціологічних та статистичних методів, використання яких дозволяє здійснювати експертизу більш результативно, планово й системно;

- конструкцію реалізації правового моніторингу, яка крім інституційної складової (суб'єктів, які забезпечують реалізацію функцій правового моніторингу) охоплює ще й технологічний (певні дії та операції, що відбуваються послідовно, мають свої цикли та етапи) та техніко-юридичний компонент (юридичні засоби, прийоми, способи та методи оцінювання об'єкта моніторингу);

- модель взаємодії громадських об'єднань і наукових інституцій у процесі правового моніторингу, в якій наукові інституції розробляють висновки, готують рекомендації, оприлюднюють результати, формулюють вимоги щодо упровадження відповідних реформ, а громадські об'єднання здійснюють вивчення проблеми, збирають та аналізують інформацію, оцінюють правові та соціально-економічні наслідки НПА;

- наукові уявлення про систему юридичних засобів (інформаційно-пошукові системи, бази інформаційних даних, методики оцінювання законотворчої ефективності парламентаріїв, довідники з правового моніторингу), якими оперуємо для досягнення мети та здійснення правового моніторингу;

дістало подальший розвиток:

- науково-методологічні підходи до здійснення моніторингової експертизи та визначення ефективності НПА за допомогою методів юридичної науки, прийомів тлумачення (логічного, граматичного, систематичного, історичного); методів соціології; загальнонаукових та статистичних методів;

- узагальнення наукових положень щодо послідовності моніторингової технології системного аналізу НПА (аналізу проблеми; пошуку ресурсів для проектування НПА; прогнозування й аналізування майбутніх обставин; оцінювання цілей НПА та засобів їх реалізації; проектування правового моніторингу);
- положення стосовно місця поняття «правовий моніторинг» в системі державного управління, подібності та відмінності обсягу й змісту понять «контроль», «нагляд», «моніторинг», «оцінювання правового регулювання», «експертиза», «прогноз»;
- рекомендації щодо розробки та упровадження електронної форми правового моніторингу з метою економічної та технічної ефективності інформаційного пошуку, автоматизації його процесу та індексування правової інформації;
- положення щодо вдосконалення та систематизації синоптичних таблиць, які б містили: повний текст НПА чи нормативних постанов в чинній редакції; повний текст пропонованої нової редакції; системний аналіз норм права та необхідні зміни.

Практичне значення отриманих результатів. Сформульовані та викладені в дисертації положення, узагальнення, висновки та пропозиції мають як загальнотеоретичне, так і прикладне значення для розвитку базових концепцій теорії права. Результати проведеного дослідження можуть бути використані:

- *в освітньому процесі* – при викладанні навчальної дисципліни «Теорія держави й права», спецкурсів «Юридична техніка нормотворчості», «Нормопроектувальна техніка», «Теорія правотворчості», вивчення теоретико-прикладних проблем правового моніторингу (акти впровадження Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького від 27 квітня 2017 р.; Національної академії внутрішніх справ від 25 січня 2018 р.);

– у *правотворчій сфері* – для формування єдиних правил, прийомів способів і засобів створення та моніторингу якості НПА (довідка про впровадження Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу Головного управління державної служби України від 13 липня 2015 р. № 04/94–15);

– в *організаційно-правовій та нормотворчій діяльності* – з метою забезпечення оптимізації правових і управлінських рішень, підвищення їх об'єктивності та обґрунтованості (довідка про впровадження Тернопільської обласної ради від 17 жовтня 2016 р. № 09–1214);

– у *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення практики реалізації норм права (довідка про впровадження Одеського апеляційного адміністративного суду від 03 лютого 2017 р. № 3887/17);

– у *сфері моніторингу дотримання прав людини* – для створення механізму системного моніторингу додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина, оцінювання якості та ефективності прийнятих в Україні НПА (довідки про впровадження Регіонального представництва Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Івано-Франківській області від 19 жовтня 2017 р. № 2-2321/17-Бр.; Патріаршої курії Української греко-католицької церкви від 20 вересня 2017 р. АК-17/036-3).

Особистий внесок здобувача. Викладені у дисертації висновки й положення, що становлять її новизну, розроблені автором особисто. З метою аргументації окремих положень дослідження використовувалися праці інших учених, на які обов'язково зроблено посилання. Наукові ідеї та розробки, що належать авторам праць, опублікованих у співавторстві з дисертантом, а також положення дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук у дисертації не використовувалися.

Апробація матеріалів дисертації. Роботу підготовлено та обговорено на засіданнях профільної кафедри теорії держави та права, а також міжкафедрального семінару Національної академії внутрішніх справ.

Основні положення та висновки дослідження оприлюднено автором у виступах на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях та засіданнях круглих столів, зокрема: «Компромисс в праве: теория, практика, техника» (м. Нижній Новгород, 29–30 травня 2014 р.); «Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства» (м. Новосибірськ, 23–25 жовтня 2014 р.); «Поняття та категорії юридичної науки» (м. Київ, 18 листопада 2014 р.); «Політико-правові та організаційні аспекти розвитку державного управління в Україні» (м. Луцьк, 27 листопада 2014 р.); «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин» (м. Одеса, 13–14 березня 2015 р.); «Ukraine – EU. Modern technology, business and law» (Кошіце, Slovakia March 30 – April 2, 2015); «Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення» (м. Дніпропетровськ, 3–4 квітня 2015 р.); «Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування» (м. Львів, 24–25 листопада 2016 року); «Українська мова в юриспруденції: стан, проблеми, перспективи» (м. Київ, 30 листопада 2016 р.); «Нормативно-правове регулювання діяльності новітніх релігійних рухів і сект: міжнародний досвід та українські перспективи» (м. Львів, 30 березня 2017 р.); «Проблеми формування національної правової системи України та її адаптація до європейського права» (м. Івано-Франківськ, 5–6 травня 2017 р.); «Проблеми законодавчого регулювання порядку розробки та прийняття нормативно-правових актів» (м. Київ, 2 листопада 2017 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, списку опублікованих праць за темою дисертації, переліку умовних позначень, вступу, п'яти розділів, які містять двадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (723 найменування на 79 сторінках) та чотирьох додатків на 54 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 553 сторінки, з них основний текст – 401 сторінка (вміщує 2 таблиці та 4 рисунки).

РОЗДІЛ 1

ДОКТРИНАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ

У розділі розкрито стан наукової розробки питань правового моніторингу; поняттєво-категорійний апарат розуміння правового моніторингу; методологічну основу дослідження правового моніторингу; правовий моніторинг у процесі правового регулювання.

На основі аналізу наукових праць закордонних та вітчизняних учених з'ясовано, що на сучасному етапі розвитку правової доктрини України вивчення теоретичних аспектів ефективності норм права супроводжується потребою розробки практичних рекомендацій з оцінювання їх ефективності за допомогою правового моніторингу.

Подано перелік інноваційних розробок, які містять практичні рекомендації щодо вдосконалення нормотворчої діяльності та застосування механізмів правового моніторингу.

Встановлено, що правовий моніторинг – це ефективний метод здійснення контролю якості НПА; інструмент для вироблення рекомендацій з метою вдосконалення НПА; форма оцінювання ефективності механізму правового регулювання; спосіб взаємозв'язку між НПА та їх реалізацією.

Моніторинг у сфері права мотивований не просто зображенням процесу, а розрахунком на отримання результату. На відміну від статистики та соціологічних опитувань, моніторинг спрямований на виявлення нових можливостей, забезпечення необхідних умов і стратегій їх реалізації. Моніторинг застосовується як один із методів правового контролю (нагляду), а також як його технологія.

Таким чином, в умовах осучаснення правової системи правовий моніторинг стане ефективною технологією пізнавальної практики та дослідної науки.

1.1 Стан наукової розробки питань правового моніторингу

На сучасному етапі розвитку правової доктрини України вивчення теоретичних аспектів ефективності норм права супроводжується потребою розробки практичних рекомендацій з оцінювання їх ефективності за допомогою правового моніторингу. Моніторинг у сфері права мотивований не просто зображенням процесу, а розрахунком на отримання результату. На відміну від статистики та соціологічних опитувань, моніторинг спрямований на виявлення нових можливостей, забезпечення необхідних умов і стратегій їх реалізації.

Питання оцінювання якості та ефективності права в регулюванні суспільних відносин та ефективності законодавства розроблялися світовою наукою до певної міри ще з ранніх етапів існування держави та права.

Саме ідеї Платона, Аристотеля, М.-Т. Цицерона, Т. Гобса, Ж.-Ж. Руссо, Ш.-Л. Монтеск'є, Ф. Бекона, І. Бентама про якість законів і правила їх написання стали передумовами формування теорії правотворчої техніки. Так, Аристотель дотримувався погляду, що істотним показником якості закону є його погодження із політичною справедливістю та правом [24, с. 98].

Відомий англійський філософ і правознавець Є. Бентам визнається основоположником нормографії – науки про законодавче мистецтво, а також принципів моралі та законодавства [605]. Англійський політик, державний діяч, вчений, філософ Ф. Бекон вважається одним із родоначальників юридичної техніки. У загальновідомій праці Ф. Бекона «Новий органон» (1620 р.) викладено правила написання якісних та ефективних законів [604].

Більш ґрунтовний аналіз питань якості та ефективності НПА почався в XIX–XX століттях. У XIX ст. спеціальні роботи з юридичної техніки були опубліковані в Німеччині (Р. Ієрінг, А. Вах), у Швейцарії (К. Штос), у Франції (Ф. Жені), в Англії (К. Ільберт). Зазначена проблематика висвітлювалась ще й у працях теоретиків права: Р. Штаммлера, Л. Гюнтера, Г. Еллінека та ін.

Р. Ієрінг (1818–1892 рр.) присвятив проблематиці перекладу соціальних потреб на мову права та засобам створення ефективних норм, необхідних для підтримання порядку в суспільстві, самостійне дослідження «Юридична техніка». Вчений справедливо зазначив: «Право існує для того, щоб реалізуватися. Реалізація – життя, істина й саме право...» [152, с. 29].

Одним з найважливіших завдань, що стояли перед радянською юридичною наукою, була підготовка науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення законодавства. Зокрема, в 60-ті роки ХХ ст. вчені інтенсивно вивчали питання про ефективність законодавства (норм права) в контексті розробки методології оцінювання якості законодавства. Згодом, у наукових працях знайшла зображення ще й проблематика юридичного прогнозування. Наведена діяльність потребувала попереднього осмислення підходів до оцінювання соціальної ефективності тих норм права, які передбачалося вдосконалювати.

Всесоюзний науково-дослідний інститут радянського законодавства в 80–90-ті ХХ ст. займався проблемою, так званої правової соціології чи соціології права. Вчені розглядали питання, пов'язані з ефективністю законодавства. З даного приводу висловлюється думка про те, що все це було дуже схоже на сучасний правовий моніторинг. Утім, при наявності схожості окремих аспектів, правовий моніторинг слід розглядати саме як правовий феномен, що отримав свій розвиток в сучасності [22, с. 17].

В юридичній літературі радянського періоду висловлювалися різноманітні позиції. Поняття «ефективність права» розумілося як правильність, оптимальність, обґрунтованість та доцільність норм права. Інформаційні дані про результат досягнення поставленої мети розглядалися як елемент державного управління суспільством. Науковці не вкладали до змісту поняття «*ефективність*» обов'язковості оптимального результату. Мотивація цього полягала в тому, що ефективність може також бути й негативною [411, с. 9-10].

Близькою до зазначеної позиції була точка зору, згідно з якою ефективність – це якість абстрактного поняття, яке означає здатність застосовуваних засобів сприяти досягненню бажаної мети. М. Шаргородський доповнив зазначену точку зору тим, що в ході визначення ефективності норми права потрібно зважати не тільки на досягнення результатів щодо поставленої законодавчої мети, але й на суміжні обставини (позитивні й негативні) [572, с. 54].

Точка зору А. Пашкова і Л. Явича полягала в тому, що ефективність норми права оцінюється досягненням об'єктивно бажаного та соціально вагомого результату для побудови комунізму [391, с. 42]. Д. Чечот ефективність правового регулювання трактував з позиції дієвості, результативності, здатності позитивно впливати на суспільні відносини [392, с. 3]. М. Лебедев до змісту поняття «ефективність права», крім реалізації запропонував зарахувати ще й вирішення сформованих завдань з мінімальними матеріальними затратами [411, с. 12].

Можемо тільки констатувати, що основні положення про ефективність права як соціального та духовного регулятора не стали предметом самостійних досліджень. Розробка ефективності права тяжіла до проблематики ефективності та якості формальних норм законодавства.

На теренах незалежної України проблематику моніторингу ефективності законодавства досліджували співробітники Інституту законодавства Верховної Ради України, зокрема О. Богачова [52], О. Зайчук [511], О. Копиленко [139], Н. Нижник [287], А. Ришелюк [141], І. Терлецька [512] та ін. Результати дослідження знайшли своє вираження в низці сучасних наукових праць: «Законотворчість в Україні: навчальний посібник» (2015) [141], «Корупційні ризики у законотворчості України: моніторинг та перспективи подолання» (2015) [191], «Моніторинг колізій і прогалин у законодавстві України» (2016) [269].

Проблематику ефективності права розробляли також Дж. Боуман [608] П. Рабінович [456] та Н. Оніщенко [384].

Таким чином, на сучасному етапі розвитку правової доктрини України відбулася історична деактуалізація трактувань ефективності норм права. Оцінювання ефективності норм права обмірковується як істотний елемент правового моніторингу.

В контексті сучасних наукових розрізів юридичної техніки І. Шутак визначив поняття «техніка правового моніторингу», яке становить систему правил, методів та засобів здійснення послідовних операцій органів влади, наукової спільноти, інститутів громадянського суспільства з контролю, аналізу, узагальнення, оцінки якості НПА та практики їх застосування, правотворчого прогнозування напрямків розвитку правового регулювання суспільних відносин. Вчений здійснив порівняльний аналіз оцінки ефективності норми права, яка домінувала в радянській доктрині права та правового моніторингу [580, с. 18-23].

На окрему увагу заслуговує наукове аналітичне видання «Державна політика розвитку громадянського суспільства: моніторинг ефективності. Європейський досвід» (Київ, 2011). Публікація підготовлена в рамках проекту Програми розвитку ООН «Розвиток громадянського суспільства» та являє собою теоретичне дослідження моніторингу державної політики щодо розвитку громадянського суспільства Європи. Зазначена праця є своєрідною методологією моніторингу суміжних стратегій та механізмів, які застосовуються різними урядами та профільними структурами [115].

Посібник «Твій місцевий депутат: моніторинг діяльності депутатів місцевих рад в Україні» (Черкаси, 2012) містить матеріали про способи збору інформації, про роботу з депутатами, моніторинг роботи депутатів та шляхи донесення інформації до виборців. У посібнику подано методи здійснення моніторингу засобів масової інформації (електронних, друкованих, радіо й телебачення). Обґрунтовано методи моніторингу роботи депутатів місцевих рад: 1) спілкування з депутатами та експертами; 2) електронне опитування громади, ЗМІ та депутатів щодо проблематики відповідальності місцевих рад перед громадянами, виконання передвиборчих обіцянок, надання інформації

на вимогу та звітування згідно з Законами України, а також наскільки користувачі Інтернету довіряють політичним партіям; 3) здійснення моніторингу відгуків та коментарів на сайті [507, с. 28-29].

У посібнику «СНІД-варта досвід проекту з моніторингу та захисту прав людини в сфері протидії епідемії ВІЛ/СНІДу» (Київ, 2009) висвітлено питання протидії епідемії ВІЛ/СНІДу через організацію моніторингу та захисту прав людини [494]. У виданні значну увагу приділено правозахисній діяльності, а також досвіду пілотного проекту з моніторингу та захисту прав людини, що впроваджувався в п'яти областях України. Видання підготовлене у межах проекту «Врядування з питань ВІЛ/СНІДу», який впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні за підтримки Об'єднаної програми ООН з ВІЛ/СНІДу.

Варто відзначити науковий доробок доктора юридичних наук, заслуженого юриста України О. Богачової, котра стала засновницею Української школи нормопроєктувальників. За співавторством та співредакцією О. Богачової підготовлено видання, які рекомендовані Міністерством освіти і науки України як навчальні посібники для вищих навчальних закладів України: «Курс лекцій з питань законотворчості» [214]; «Законотворчість і законознавство: хрестоматія»; «Законознавство»; монографії: «Законопроектування: сучасні реалії та тенденції розвитку»; «Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення»; «Законопроектування»; одноособові монографії: «Нариси із законотворення»; «Законотворення: теоретико-прикладні аспекти» тощо [556].

Серед найбільш змістовних самостійних українських досліджень, які стосуються питань правового моніторингу можна виокремити кандидатську дисертацію Ю. Градової «Інститут правового моніторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект» (Харків, 2012) [100].

Спеціальний інтерес у контексті вивчення питань правового моніторингу, які розглядаються в наукових статтях українських дослідників становлять дослідження Т. Анцупової, О. Боринської, Ю. Градової, В. Косовича, Г. Рибікової, В. Нагребельного, І. Шутака та ін.

В. Косович дослідив поняття правового моніторингу, його ознаки, функції та види, структуру, основні стадії проведення [193]. Ю. Градова проаналізувала такі інструментальні функції правового моніторингу як вивчення та оцінювання дії закону [101]. Г. Рибікова дослідила сучасні наукові погляди на проблему правової експертизи НПА [463]. О. Боринська дослідила моніторинг виборчого процесу як сприяння розвитку демократії [59].

Наукова стаття Т. Анцупової присвячена поняттю та сутності міжнародно-правового моніторингу у контексті права Ради Європи. Автор з'ясувала співвідношення понять «міжнародно-правовий моніторинг» і «міжнародний контроль», виявила відмінності предмету моніторингу у міжнародному праві та правовій системі України, а також характерні риси моніторингу Ради Європи [16, с. 161-165].

В. Нагребельний дослідив концептуальні аспекти одного з компонентів правового моніторингу – правового прогнозування. Автор підкреслив роль правового моніторингу в покращенні законодавчої діяльності та підвищенні ефективності правового регулювання [275, с. 13-20].

Питання теорії, методології та практики моніторингу НПА досліджували Ю. Арзамасов та Я. Наконечний (монографія «Мониторинг в правотворчестве: теория и методология» (Москва, 2009)) [22, с. 2]; М. Черногор (монографія «Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики» (Москва, 2010)) [411].

У навчальному посібнику Ю. Арзамасова «Вступ к нормографии: теория и методология нормотворчества» [20] розкривається правова природа нормотворення (поняття, засади й результати нормотворення), подаються

правила й засоби законодавчої техніки. Особливу увагу приділено вимогам, які пред'являються до проектів НПА.

У науково-практичному посібнику А. Попова, Н. Хананашвілі «Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности» (Москва, 2010) висвітлено найважливіші сутнісні характеристики громадської експертизи, загальні засади її організації та проведення [402, с. 2].

Корисною для результатів нашого дослідження стала публікація «Експертний аналіз законопроекту». У ній висвітлено засади розробки та прийняття концепції закону, набрання чинності, питання експертизи на стадії підготовки законопроекту. Автор праці – помічник Секретаря Кабінету Міністрів Канади з 1998 по 2001 рр., експерт Канадської школи державної служби, професор університету Квінсу, Кінгстона та Онтаріо Д. Елдер [140].

Важливе значення має праця польських науковців М. Новіцкі та З. Фіалової «Моніторинг прав людини» (Варшава, 2000) (Nowicki M., Fialova Z. Monitoring Praw Czlowieka (Warszawa, 2000)), яка присвячена питанням моніторингу класичних прав людини (громадянських і політичних). Правовий моніторинг трактується дослідниками як дієвий механізм в інтересах суспільства.

У праці «Теоретичні основи дослідження ефективності правового регулювання гласності та її обмеження» польського професора З. Кмечака (Kmieciak Z. Podstawy teoretyczne badania skuteczności regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń) [653] схарактеризовано методологічні засади дослідження ефективності правового регулювання у сфері доступу до інформації та її обмеження; методологію визначення цілі діяльності законодавчої влади; дефінійовано поняття «ефективність права».

Перероблене і доповнене видання ОБСЄ під назвою «*Моніторинг судового процесу: підручник для практиків*» (Trial Monitoring: A Reference Manual for Practitioners» (Warsaw, 2012)) [711] забезпечує широкий спектр методологічних підходів, заснованих на досвіді ОБСЄ. У даному підручнику

розкрито різні типи моніторингу судового процесу, відмінність між систематичною, тематичною та спеціальною моніторинговою діяльністю [711, с. 9-10].

Значний інтерес викликає праця сучасних американських вчених К. Волдена і А. Вайсмана «Законодавча ефективність в Конгресі США: законодавці» (Legislative Effectiveness in the United States Congress: The Lawmakers, 2014). Автори розробили метрики індивідуальної ефективності законодавця (оцінювання ефективності законодавства). У книзі запропоновано моніторингову методику вимірювання законодавчої ефективності, яка містить 15 показників [717].

Вагомий внесок у дослідження теоретико-прикладних засад правового моніторингу здійснила низка сучасників російських учених. Зокрема, в кандидатській дисертації А. Фадеєвої «Аналітична функція правового моніторингу» (Москва, 2011) виявлено та розкрито закономірності здійснення аналітичної функції правового моніторингу, розроблено теоретико-правову модель механізму її реалізації. Дана робота є першим монографічним дослідженням, присвяченим вивченню аналітичної функції правового моніторингу та механізму її реалізації [542, с. 8].

Дисертація Л. Іванової «Визначення ефективності нормативних актів в процесі правового моніторингу» (Москва, 2011) є одним з перших монографічних наукових досліджень, присвячених комплексному вивченню питання ефективності НПА (норм права) під час проведення правового моніторингу. В результаті розробки уточнено концептуальну основу правового моніторингу, вперше виділено його самостійний об'єкт – норми Конституції Російської Федерації. Автор визначила напрями правового та організаційного закріплення практики правового моніторингу в Російській Федерації [149, с. 9].

А. Невесьолов дослідив теоретико-правові основи взаємодії моніторингу права, законодавства та державної політики. Автор дійшов висновку, що корекція державної політики проводиться на основі порівняння

реального виконання із поставленими завданнями. За результатами моніторингу права й законодавства здійснюються коригувальні дії: 1) модифікація та внесення змін у сучасну політику; 2) розробка нової політики при старому підході до вирішення проблем; 3) розробка нової політики на основі нового підходу [281, с. 22].

І. Жужгов у дисертації «Моніторинг правового простору Російської Федерації» (Ставрополь, 2006) здійснив комплексне наукове дослідження проблем моніторингу правового простору. В роботі подано визначення поняття «моніторингу» як системи теоретичних та емпіричних методів пізнання, утвореної в результаті злиття різних методологічних концепцій, застосування якої можливе при дослідженні різних об'єктів, незалежно від предметного змісту, на всіх етапах отримання нового знання [132, с. 6].

Я. Наконечний у дисертації «Моніторинг у правотворчості (проблеми теорії і практики)» розробив поняття та види моніторингу НПА; функції та суб'єкти моніторингу НПА; основні засади та методи моніторингу НПА; сучасне розуміння правотворчості; значення і роль моніторингу для розробки концепцій проектів НПА; моніторингову експертизу проектів НПА; моніторингову оцінку НПА; шляхи підвищення ефективності моніторингу НПА. В розумінні автора, моніторинг – це один з компонентів дій на захист громадських інтересів [277, с. 5].

Важливими з точки зору нашого дослідження є напрацювання Інституту моніторингу прав людини (Human Rights Monitoring Institute) [643]. Організацію засновано в Литві 2003 р., а її основними цілями є: забезпечення постійного вдосконалення національного законодавства з метою захисту прав людини; моніторинг альтернативних доповідей в міжнародних органах з прав людини; публічне реагування на порушення прав людини тощо. Більшість співробітників Інституту працювали у кількох національних і міжнародних правозахисних організаціях, таких як Комітет ООН з прав дитини (UN Committee on the Rights of the Child) та Національний комітет з відбору суддів (National Judicial Selection Committee). Значна кількість співробітників

Інституту моніторингу прав людини працювали експертами Ради Європи та ОБСЄ.

Практичні рекомендації щодо застосування механізмів правового моніторингу для покращення законодавства подано у документі Ради Європи «Практичний вплив Ради Європи механізмами моніторингу на зміцнення поваги до прав людини та верховенства права у державах-членах» (Страсбург, 2010) [684]. Документ об'єднує вибір прикладів прийнятих заходів Радою Європи у державах-членах ЄС внаслідок моніторингу прав людини та корупції.

Питання про техніку і технологію створення, моніторингу якості та удосконалення НПА та інших джерел позитивного права України стало предметом доповідей учасників II Всеукраїнської науково-практичної конференції «Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування» [596], яка відбулася 24–25 листопада 2016 р. у Львівському національному університеті імені Івана Франка. У конференції взяли провідні науковці юридичних вищих навчальних закладів (факультетів) та представники наукових установ з усіх регіонів України.

02-03 листопада 2017 р. у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка проведено III Міжнародну науково-практичну конференцію «Проблеми законодавчого регулювання порядку розробки та прийняття нормативно-правових актів». Учасники конференції обговорили питання про законодавче регулювання системи НПА, загальнотеоретичні аспекти удосконалення державно-правового регулювання засобами юридичної техніки та технології, а також про моніторинг якості та ефективності НПА.

Отже, проаналізувавши історіографію дослідження правового моніторингу ми дійшли висновку, що актуальність питання визначення якості та ефективності дії НПА (норм права) в системі правового моніторингу частково опрацьовано в юридичній літературі радянського періоду. Відповіді на правовий моніторинг як відкриття в галузі юридичної

науки не знайдено вітчизняними науковцями аж до теперішнього часу. Окремі наукові праці фрагментарно розв'язують зазначене завдання. Правовий моніторинг як механізм інтелектуального, концептуального оцінювання розвитку правової системи та вмілого управління нею не став предметом окремого системного комплексного дослідження в галузі фундаментальної юридичної науки «Теорія права і держави».

Результати аналізу свідчать про наявність наукових та науково-методичних праць як вітчизняних, так і закордонних учених, що висвітлюють такі питання, як поняття правового моніторингу, його ознаки, функції та види, структура, основні стадії проведення; правовий моніторинг як інструмент аналітичного вивчення та оцінювання дії закону; сучасні наукові погляди на проблему правової експертизи НПА; поняття та сутність міжнародно-правового моніторингу в контексті права Ради Європи; концептуальні аспекти одного з компонентів правового моніторингу – правового прогнозування і визначення його ролі в покращенні законодавчої діяльності та підвищенні ефективності правового регулювання; формування інституційних засад правового моніторингу з метою оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект та ін.

Різні питання моніторингу ефективності НПА фіксувалися й раніше в наукових дослідженнях, щоправда, розглядалися лише з методологічної точки зору. Бракує систематизованого наукового знання про організацію раціональних моніторингових способів і засобів для вирішення практичних завдань.

Тому, розробка практичного механізму моніторингового оцінювання якості та ефективності НПА обтяжена потребою науково обґрунтованого вирішення. Крім того, переважна більшість проаналізованих досліджень не визначається фундаментальністю. Необхідно вдосконалити поняттєво-категорійний апарат розуміння правового моніторингу.

1.2 Поняттєво-категорійний апарат розуміння правового моніторингу

Перш, ніж виокремити основні засади, способи й методи здійснення правового моніторингу, з'ясуємо що таке моніторинг взагалі. Категорія «моніторинг» досить широко поширена у вітчизняній науковій літературі. На практиці це поняття та його похідні використовуються незалежно від галузевого спрямування. Тому, необхідно простежити й проаналізувати всі ключові моменти історичної еволюції поняття моніторингу. Доцільно обмірковувати поняття «моніторинг» від його початкового трактування до того, яке сформувалося в радянський період. Треба дійти до тієї інтерпретації, яка на даному етапі визнається недостатньою та піддається переосмисленню.

Якщо обмірковувати це питання на вербальному рівні, то історію поняття «моніторинг» у його сучасному застосуванні не можна назвати тривалою. Такого поняття ще немає у філософських словниках. Утім, поняття «моніторинг» вже загальновизнане й активно використовується в науковій мові.

Існує певний досвід освоєння сучасних значень моніторингу. В основі його етимології лежать такі давно відомі слова, як *monitory* – багатозначне поняття, яке спочатку означало наставляти, радити, застерігати, напучувати, і *monitor* (від лат. *нагадуючий, наглядаючий*), має вже більш близьке до сучасного значення – спостереження за певними об'єктами або явищами [543, с. 256]; спостереження за діями кого-небудь [709].

Передусім відзначимо, що ці слова спочатку означали дії та широко вживалися в практичній діяльності. Згодом, як це нерідко буває, з практики слова перейшли в науковий лексикон і стали вживатися на правах термінів. Наявне в даний час визначення моніторингу та осмислення результатів його застосування дають підставу здійснити певне судження. Ймовірно, поняття найчастіше вживається тоді, коли мова йде про проведення низки конкретних дій або деяких змішаних заходів, здійснюваних на основі як теоретичних, так

і практичних розробок, які об'єднуються терміном «моніторинг» і слугують для з'ясування ситуації в певній практичній сфері. За такої умови використовуються традиційні пізнавальні засоби – порівняльний аналіз, перевірка, спостереження, контроль, дослідження тощо.

Модерне розуміння правового моніторингу по суті є прямою екстраполяцією поняття «моніторинг» у сферу «права». Категорія «правовий» надає моніторингу правового змісту – тобто має відношення до аналізу та оцінювання НПА. Термін «правовий» іншомовного походження, який походить від латинського «*juridicus*», що означає правовий, той, що стосується правознавства [492, с. 323].

Термін «правовий» пояснюється як категорія, що показує: врегулювання суспільних відносин установленнями-веліннями, які походять від держави й мають офіційний процедурно-процесуальний характер їх реалізації (застосування); зв'язок дії та вчинку, що зображується в офіційних правових актах-документах державної влади [147, с. 115].

Юридичні науки в дослідженнях стикаються з необхідністю всебічного висвітлення правової реальності. Вчені звертаються до систем життєвого світу людини («людина – природа», «людина – людина», «людина – суспільство», «людина – людське «Я»), а також до центральних елементів правової реальності як системи (*правовідносин, правосвідомості, правової культури*). Інтегральна основа цих основних елементів – право та юридичні закони [548, с. 14].

В усіх культурних феноменах виявляється предметна форма та духовно-ідеальна сутність. У праві теж знаходять предметну й духовну сторони за якими історично закріпилися назви «*позитивне право*» та «*природне право*». Позитивне право охоплює чинну систему норм права, відносини і судові рішення, а природне право як ідеальний фундамент права, пов'язане із правосвідомістю. На основі вихідних начал, які виражають сутність природного права створюються та оцінюються чинні норми права [550, с. 9-10].

Беручи до уваги те, що предметом нашого дослідження є теоретичні та прикладні засади правового моніторингу, то варто також подати наше трактування терміна «засада». Термін «засада» розкривається як у вузькому (загальні принципи правового моніторингу), так і в широкому (загальні правила правового моніторингу) значеннях.

Питання засад права виникло тоді, коли філософ запитав: «Що таке право? Яка природа права?» У численних працях мислителі рефлектують про природу права («Закони», «Держава» Платона, «Політика», «Нікомахова етика» Аристотеля, «Сума теології» Томи Аквінського, «Про закони й звичаї Англії» Г. Бректона та ін.). Тема засад права набула безпрецедентної актуальності у класичних працях періоду формування національних держав («Два трактати про врядування» Дж. Локка, «Левіафан» Т. Гобса, «Про дух законів» Ш.-Л. Монтеск'є, «Філософія права» Г. В. Ф. Гегеля, «Метафізика звичаїв» І. Канта та ін.).

Згадані філософи прийшли до висновку про існування властивої для права складової, яка становить *«внутрішню природу права»* та є засадничою для нього [502, с. 306].

Теза, згідно з якою право є зображенням суспільства, в якому воно функціонує (*дзеркальна теза – mirror thesis*), тісно пов'язана з еволюціоністськими та консенсуалістичними стратегіями обґрунтування генезису правової форми [704, с. 65].

У рамках зазначених парадигм правова форма генетично виступає: 1) результатом, що протікає в часі диференціації суспільних структур; 2) результатом соціального контракту індивідів, складових суспільного цілого. Неважко переконатися в тому, що обидві пояснювальні моделі обґрунтовують тезу про зображення правом панівних соціальних практик.

Правові категорії – найбільш глибокі, фундаментальні поняття, які є межею узагальнення як у певній галузі юридичних знань, так і в правознавстві в цілому [69, с. 87-88].

Вперше поняття «моніторинг» використовувалося в ґрунтознавстві, відтак в екології та інших суміжних науках. Моніторинг вивчають і використовують у технічних, суспільних науках, а також у різних сферах практичної діяльності. Залишилося обмаль сфер діяльності, в яких до певної міри не проводиться моніторинг [108, с. 65].

У науковому середовищі заведено вважати, що термін «моніторинг» уперше застосували в рекомендаціях спеціальної комісії з проблем навколишнього середовища при ЮНЕСКО в 1971 р. Вказаний термін застосовувався переважно в межах дослідження природничими науками стану навколишнього природного середовища, погодних явищ, сезонних кліматичних змін. Пізніше моніторинг почали використовувати в соціології як форму організації проведення соціологічних досліджень [225, с. 229].

В структурі Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) діє спеціальний моніторинговий Комітет з дотримання обов'язків та зобов'язань державами-членами Ради Європи (*Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee)*) [612]. Зазначений орган Ради Європи здійснює комплексний моніторинг виконання державами-членами, взятих на себе зобов'язань, щоб запобігати порушенням прав людини та зміцнювати демократичну стабільність в Європі.

На даному етапі є низка новітніх векторів досліджень, де моніторинг виступає головним робочим методом. До таких моніторингових напрямків належать: правовий моніторинг, моніторинг кіберзлочинності [630], світовий еко-моніторинг [698], космічний моніторинг [666], моніторинг медіа-простору [611] тощо.

Моніторинг проник і в соціальну сферу, в якій також стали проводитися дослідження, що кваліфікуються як моніторингові. З'явилися такі види практик, як економ-моніторинг, фінансовий моніторинг, моніторинг систем освіти, галузі права та ін. Широкого вжитку набуло поняття «моніторинг правозастосування» [264].

Деякі аналітичні центри, наявні нині в різних сферах, використовують слово «моніторинг» навіть у назві. До прикладу, центри з вивчення громадської думки стали називатися моніторинговими. Таке положення поширилось не стільки в сфері власне техніки й технології, скільки в сфері управління соціальними процесами, в політиці, а надто при розробці організаційно-правових норм і здійсненні контролю та санкцій. Різного роду моніторингові агенції міцно вписалися в сучасний образ соціальної реальності [543, с. 257].

В адміністративному праві України вживається поняття «моніторинг практик надання адміністративних послуг» [514, с. 59].

З технічної та економічної точки зору моніторинг є способом організації інформаційних операцій у сфері управління економікою. Він пов'язаний з обробленням економіко-статистичних даних. Ця форма, за узагальненими гносеологічними уявленнями економістів і системотехніків, відрізняється від традиційної статистичної технології [591, с. 278].

Економічний енциклопедичний словник поняття «моніторинг» трактує як безперервне спостереження та аналіз діяльності економічних об'єктів [211, с. 526]. В Україні з метою протидії легалізації (відмиванню) доходів здійснюється сукупність заходів суб'єктами первинного та державного фінансового моніторингу [385, с. 248].

І. Бланк визначив моніторинг як основу інвестиційного контролінгу. Системою інвестиційного моніторингу є розроблений на підприємстві механізм постійного спостереження за контрольними показниками інвестиційної діяльності, визначення розмірів відхилень фактичних результатів від передбачених та виявлення причин цих відхилень [50, с. 119].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови моніторинг визначено як безперервне стеження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату, а також прогнозування та запобігання критичним ситуаціям [74, с. 687].

У нормативних документах Ради Безпеки ООН (Letter dated 31 March 1998 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Papua New Guinea to the United Nations addressed to the President of the Security Council; United Nations Security Council 1267 Committee Monitoring Team; Security Council resolution 1373 (2001); Proposals for «Further Guidance» for the submission of reports pursuant to paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001) (intended to supplement the Guidance of 26 October 2001); Resolution 2155 (2014) Adopted by the Security Council at its 7182-nd meeting, on 27 May 2014; Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015)) переважно вживається термін «моніторинг прав людини».

Робоча група Європейської економічної комісії ООН з водного транспорту постійно здійснює моніторинг щодо оцінювання різними країнами правових документів. Розробляються питання про оновлення застарілих положень, враховуючи загальні засади Роттердамської декларації 2001 р. та її заклик до «гармонізації правових положень» в галузі водного транспорту [590, с. 418].

Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини (*The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)*) в контексті моніторингу прав людини розробило моніторингові показники житлових прав [669].

Назріла необхідність прийняти міжнародний правовий акт про юридичну відповідальність держав та їх адміністративно-управлінських структур за промислову та екологічну безпеку в країні. За допомогою розвитку та підтримки ідеї створення міжнародної системи еколого-правового моніторингу встановляться підстави для притягнення порушників норм міжнародного права з екології та промислової безпеки до відповідальності [401, с. 148-149].

На даному етапі в НАТО відпрацьовуються різні аспекти кібербезпеки, в тому числі й моніторинг кіберзлочинів. У зв'язку з цим визначаються

напрямки міжнародної діяльності з налагодження взаємодії між регіональними системами забезпечення інформаційної безпеки. Злочинність у сфері високих технологій, кіберзлочинність є серйозною загрозою для міжнародної безпеки. Про транснаціональну організовану злочинність зазначено в Бангкокській декларації за результатами XI Конгресу ООН [34].

У разі ратифікації Європейської Конвенції про кіберзлочинність багатьма країнами ці норми уніфікуються. Зазначене дозволить створити єдину систему моніторингу комп'ютерних злочинів. Єдина система стане платформою для більш ефективної кооперації національних органів, уповноважених вести цю боротьбу [111, с. 275].

Моніторинг як об'єкт дослідження представляє великий інтерес у тому плані, що його можна вивчати в усіх названих вище аспектах. Моніторинг увібрав у себе різні складові. Результативним буде також його аналіз у рамках так званої функціоналістичної парадигми та прагматизму [641; 667].

З приводу пізнавальної точки зору, моніторинг у найбільш загальному вигляді можна визначити як прагматичний метод отримання та репрезентації знання.

Виокремимо головні особливості вказаного виду діяльності. Моніторинг синтезує чимало функцій, використовує різні засоби спостереження та пояснення, по суті, всі традиційні методи дослідження. Під час проведення моніторингу застосовується більш конкретний і чітко спрямований, як порівняти зі звичайним, аналіз. Це може бути й частковий, вибірковий аналіз, який має початкову умову, завдання та заздалегідь сформульоване цільове призначення. Шляхом розмежування процесу дослідження певного явища та його результату моніторинг набуде значення способу поетапного спостереження та контрольного вимірювання.

Без оцінювання та розпізнавання того, що справді є благом і практичною потребою для суспільства теоретикам важко здійснювати аналіз соціальних правових явищ. Герменевтичний зміст оцінювання соціального феномена полягає в адекватному відтворенні суспільної практики [29, с. 90].

Моніторинг у сфері права, як і будь-яке інше дослідження, мотивований не просто зображенням процесу, а розрахунком на отримання результату. На відміну від статистики та соціологічних опитувань, моніторинг спрямований на виявлення нових можливостей, забезпечення необхідних умов і стратегій їх реалізації [326, с. 155].

Адже «влада факту» й отримані дані стають основою для рекомендацій, які дозволять відійти від статичної картини уявлень і уможливають реалізацію нової цільової раціональної дії. Проти факту не дається доказу (з лат. «*contra factum non datur argumentum*»). Зазначене є дійсним результатом і кінцевою метою проведення моніторингу. Таким чином, моніторингу як методу дослідження притаманні новації [329, с. 75].

Отримані в результаті правового моніторингу факти також мають свої особливості. Йдеться про найважливіші характеристики процесу вироблення дійсних знань, які формуються внаслідок емпіричного пізнання та є фіксацією його результатів.

При проведенні правового моніторингу це можуть бути факти, отримані в результаті правового спостереження, правового експерименту, правової експертизи та інших пізнавальних у своїй основі традиційних процедур. Так само як і в науці, під час проведення моніторингу оцінюється вірогідність фактів [342, с. 43].

На наукове визначення поняття моніторингу впливає специфіка та особливість сфери застосування, ступінь опрацювання та розробки методологічного інструментарію.

Будь-які явища життєдіяльності суспільства – соціальні, економічні, адміністративні, правові та інші являють собою так звану систему – статичну, динамічну, детерміністичну, стохастичну, універсальну або функціонально-орієнтовану. Щоб грамотно оцінити результат взаємодії суспільства з юридичними службами, необхідно вивчати якість роботи юридичних служб і рівень використання ними інформаційних технологій [110, с. 7].

За інтерпретацією О. Юлдашева моніторинг є спеціально організованим систематичним спостереженням за властивостями будь-яких об'єктів. До прикладу, стан виконання рішень, заходів, які передбачені регуляторними актами) [591, с. 278].

Казахський учений Н. Турецький ототожнив правовий моніторинг із широким, багатоплановим поняттям, яке обіймає сфери діяльності щодо забезпечення високої якості суспільно-правових процесів [535, с. 216].

А. Акмалова та Д. Капіцина поняття «*правовий моніторинг*» розкрили в широкому та вузькому сенсі. В широкому сенсі правовий моніторинг – це вид правового контролю, що поєднує інформаційний, аналітичний, інтерпретаційний, експертний, прогнозний, систематизаційний супровід правотворчості й правозастосування, що передбачає періодичне (постійне) відстеження динаміки й статичності правових відносин і норм, взаємодію формалізованої правотворчості й правозастосування [5, с. 17].

На нашу думку, якщо ж говорити про цільову спрямованість, то правовий моніторинг передбачає спостереження, аналіз, оцінювання формалізованої правотворчості та правозастосовних актів у відповідності з прописаними в регламентах вимогами для того, щоб, удосконалюючи норми та їх застосування, підвищити якість державного та муніципального управління.

У вузькому сенсі правовий моніторинг – це вид контролю над нормотворчістю. Попри тісний зв'язок формалізованої правотворчості й правозастосування, годиться окремо виділити моніторинг правотворчості. Це власне процес спостереження, відстеження динаміки (у межах компетенції посадової особи, органу влади) формалізованої правотворчості (нормотворення), що поєднується з аналізом прийнятих НПА [5, с. 18].

Унаслідок узагальнення та систематизації здійснимо критичний аналіз наявних у науковій літературі міркувань щодо першорядних теоретичних і прикладних положень правового моніторингу.

Правовий моніторинг визначається науковцями як: механізм контролю правового регулювання [633]; метод пізнання [543, с. 256]; юридична технологія [5, с. 15]; система спостережень, контролю, оцінок, прогнозу стану й динаміки правових процесів [105, с. 3-4]; збір, аналіз та узагальнення інформації про стан законодавства; система спостережень з метою аналізу й оцінки якості НПА, їх ефективності; система інформаційних спостережень, що дає можливість аналізувати й оцінювати результати нормотворчої діяльності, якість НПА, прийнятих певним органом та ефективність їх дії [286, с. 161]; інформаційно-оцінний інститут, який діє на всіх етапах управління та виявляється на всіх щаблях виникнення і дії права [518, с. 13]; науково та методично обґрунтована система комплексного оцінювання форм, змісту й реалізації НПА [23, с. 32]; спеціальна діяльність державних органів, яка полягає в аналізі стану нормативного матеріалу, узагальненні практики застосування НПА та виробленні пропозицій щодо удосконалення правового регулювання [273, с. 160]; проблемно-орієнтована система, яка задовольняє інформаційні потреби органів державної виконавчої влади в цілком конкретній предметній галузі управління для регулярної перевірки стану виконання прийнятих рішень з метою виявлення необхідності коригування, зміни регуляторних актів [591, с. 278]; систематична діяльність органів державної влади, метою якої є аналіз стану й прогноз розвитку законодавства, практики його застосування на різних рівнях правового регулювання [88, с. 65]; систематичне узагальнення та систематизація правової інформації з метою оцінювання, аналізу, прогнозу стану й динаміки законодавства [283]; алгоритм дій щодо визначення пріоритетів, планування, методів збору інформації, перехресної перевірки інформації, звітності, аналізу інформації тощо [639, с. 8]; систематичне відстеження, аналіз, оцінюванні стану НПА та їх застосування [88, с. 56]; комплексна й планова діяльність органу представництва з метою збору, узагальнення, аналізу та оцінки інформації про практику застосування НПА [420].

Організація та подання законодавчого процесу як своєрідної «технології» прийняття законів, як зауважив Т. Галієв, дозволяє здійснювати відповідний моніторинг більш ефективно [88, с. 57].

Переважає кількість дослідників, наперекір відмінностям у визначеннях, сходяться на думці, що правовий моніторинг є ефективним методом здійснення контролю якості НПА; формою оцінювання ефективності механізму правового регулювання; способом взаємозв'язку між НПА та їх реалізацією; інструментом для вироблення рекомендацій з метою вдосконалення НПА. Спільним для згаданих вище видів діяльності є технологічний аспект, який передбачає певну послідовність взаємопов'язаних процедур і дій, що забезпечують досягнення поставлених цілей і отримання продукту із заданими якість. Правовий моніторинг можна характеризувати як перспективну технологію пізнавальної практики та дослідної науки, як інструментарій для вирішення конкретних життєвих завдань і управління ситуацією, насамперед в умовах сучасної модернізації правової системи.

Попри неусталеність визначення поняття правового моніторингу в юридичній науці загалом, наявні дефініції не суперечать, а доповнюють одна одну. Виходячи зі змісту поняття правового моніторингу та узагальнюючи основні тенденції у розвитку вітчизняної правової системи, можна зробити висновок про те, що сфера застосування правового моніторингу динамічно розширюється і, водночас, відбувається розширення її наукового трактування.

У законодавчих дефініціях терміна «моніторинг» убачаються неоднозначності. До прикладу, *моніторинг земель та моніторинг ґрунтів* (ст. 191 п. 1 Земельного Кодексу України); *фінансовий моніторинг* (Наказ Міністерства Фінансів України від 26.04.2013 № 496 «Про затвердження форм обліку та подання інформації, пов'язаної із здійсненням фінансового моніторингу, та інструкції щодо їх заповнення»); *моніторинг ефективності чинного законодавства України та прогнозування наслідків його*

застосування (п. 2.5. Положення про Інститут законодавства затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 770 від 4 серпня 2003 р. (зміни вносилися згідно з Розпорядженнями від 19 листопада 2003, 10 грудня 2004, 30 березня 2006, 17 грудня 2013 р.)) [195, с. 278]; *правовий моніторинг* (законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини (щодо правового моніторингу)» від 02 вересня 2014 р. № 5001); *моніторинг реалізації Національної стратегії у сфері прав людини* (Проект Національної стратегії у сфері прав людини станом на 23 лютого 2015 р.) [280].

Термін «моніторинг» має багату синонімію, тому в законодавстві, передусім, доцільно конкретизувати суть даного терміна шляхом додаткового тлумачення.

Чи може моніторинг бути й методом, і технологією контролю? В умовах розвитку інформаційних технологій контроль та його види змінюються. Може виникати домінанта якогось виду, скажімо моніторингу, що помітно в розширенні сфери його застосування. Саме це дозволяє говорити про моніторинг як про відносно самостійний вид контролю. Втім, не скасовується можливість застосування моніторингу як одного з методів правового контролю (нагляду), а також як його технології [375, с. 112].

Щоб усунути логічну суперечність, слід затвердити за поняттям «*правовий контроль*» родові ознаки, а «*нагляд*» і «*моніторинг*» вважати видовими поняттями. Правовий контроль, як розширювана система та цілісний процес, проявляється і в такому традиційному вигляді, як нагляд, і в більш новому вигляді як моніторинг. Останній застосовує такі інструменти, як досьє закону (законопроекту), експеримент, експертні оцінки, публічні консультації, єдині інформаційні мережі, демонстрацію результатів.

Без сумніву, зберігаються можливості використання моніторингу як методу, форми, інструменту правового контролю (нагляду) разом із іншими формами й методами (перевіркою законності діяльності, видачею приписів,

оцінюванням ефективності правового регулювання, правовою експертизою, накладенням санкцій тощо) [5, с. 15].

У правозастосовній діяльності Європейського суду з прав людини (*European Court of Human Rights*) об'єктом оцінювання є комплекс значущих для конкретної особи чи групи осіб чинників, які досліджує і зауважує Євросуд при відкритті провадження за заявами громадян, розгляді справ і винесенні рішень (формуванні юридичного оцінювання). Оціночну діяльність у правозастосуванні здійснюють через поєднання взаємозв'язаних елементів: об'єкта оцінювання, суб'єкта оцінювання, оціночного критерію і власне оцінки [192, с. 119-120].

Вироблення та дотримання єдиного понятійного апарату є важливою умовою налагодження системно організованого моніторингу. Чітка термінологія, однозначне тлумачення категорій та понять вкрай необхідні для організації правового моніторингу. До зазначених понять в першу чергу слід віднести такі, як: «сфера правового регулювання», «законодавство», «нормативно-правові акти», «індивідуальні акти», «правове поле», «правовий простір», «правове середовище», «правозастосування», «правова система» і, нарешті, «моніторинг» [40, с. 14].

У поняття складної системи правового моніторингу включаються наступні комплекси суспільних відносин: правовий моніторинг суспільних відносин, моніторинг законопроекту, моніторинг закону та моніторинг правозастосування. Додержуючись логіки даних міркувань стає очевидно, що лінгвістична конструкція «правовий моніторинг» не може адекватно висловити даний процес. Лінгвістична конструкція виключає з поняття частину об'єкта пізнання. Явно гіперболізованими виглядають спроби деяких авторів уключити суспільні відносини, не врегульовані нормами права у поняття «правовий простір». Таким чином, у світлі розширення об'єкта дослідження постає питання пошуку адекватної дефініції.

Вирішенням даної проблеми, на думку Л. Романова, може стати застосування до даного процесу поняття «моніторинг соціально-правового простору» [468].

Саме, розуміння соціально-правового простору, як єдності суспільних відносин, урегульованих соціальними нормами, правовими звичаями та нормами права, уможливорює формулювання визначення моніторингу соціально-правового простору в усій його різноманітності. Таким чином, моніторинг соціально-правового простору – система методів пізнання суспільних відносин, які потребують правового регулювання, зміни або скасування правового регулювання.

На даному етапі розвитку суспільних відносин поняття «моніторинг» інтенсивно розгортає межі свого застосування. У сфері права моніторинг – спеціальне поняття, яке показує специфіку досліджень права та має яскраво виражений методологічний сенс. Розробка теоретичних і прикладних засад правового моніторингу є швидше завданням, ніж сформованою практикою.

Обміркувавши найбільш поширені дефініції, можна констатувати, що правовий моніторинг є багатовимірним у гносеологічному і прикладному сенсі явищем сучасного українського законодавства. Правовий моніторинг здатний стимулювати процес упорядкування суспільних відносин і кардинально підвищити якість та ефективність НПА. У професійній діяльності правовий моніторинг використовується як метод здійснення аналізу, оцінювання НПА і правозастосування, забезпечує вдосконалення права за формою та змістом.

Варто врахувати, що правовий моніторинг тісно пов'язаний з механізмами контрольної діяльності, у тому числі адміністративним контролем (наглядом), експертизою проектів НПА, оцінюванням правового регулювання, оцінюванням самих експертиз. Таким чином, у наступних підрозділах наукової праці ми здійснимо нормативно-правову систематизацію понять «правовий моніторинг», «правовий контроль», «нагляд» та співвіднесемо поняття моніторинг з правовою експертизою,

оцінюванням правового регулювання, експериментом, прогнозом і реєстрацією НПА.

Результати правового моніторингу використовуються з метою виявлення відповідності правової системи очікуваному соціальному результату. Це важливо як для всієї системи законодавства та його окремих напрямків, так і для розвитку підзаконної правозастосовної діяльності: отримання та використання експертних оцінок на основі результатів аналізу в ході вироблення прогнозу розвитку законодавства, поліпшення результатів правозастосування в управлінні та юрисдикційних системах держави.

Інструментальна цінність моніторингу полягає в тому, що він здатний слугувати вирішенню завдання створення ефективного механізму правотворчості й реалізації її результатів, що зображує суспільні потреби. Моніторинг підвищує ефективність вжитих державою заходів щодо подолання правового нігілізму громадян [116, с. 135-136].

Моніторинг проведення правотворчої роботи полягає у відстеженні дотримання правил української мови; правил проходження документів в правотворчому органі; правил пошуку, систематизації, зберігання інформації; нарешті, використання уніфікованих стереотипів та реквізитів документа [44, с. 52].

У результаті моніторингу правотворчості встановлюється чи дотримано наступних вимог до форми проектів: точності та ясності мови нормативних текстів; логічної побудови тексту проекту; несуперечливості як всередині проекту, так і між НПА; економії нормативного матеріалу при забезпеченні повноти врегулювання предмета; термінологічної визначеності [61, с. 204].

Доводиться констатувати, що в наукових працях спостерігається відсутність єдиних підходів щодо розуміння теоретико-пізнавальних засад правового моніторингу.

На основі здійсненого порівняння можемо зауважити, що сучасні науковці пропонують широкий спектр ознак правового моніторингу.

Основним недоліком наявних позицій убачається або надто вузька, або глобалізована інтерпретація правового моніторингу та його ролі в механізмі правового регулювання. На нашу думку, визначальною ознакою та функцією правового моніторингу є власне оцінювання якості та ефективності НПА. Таким чином, ми спробували сформулювати дефініцію, яка виражає загальні та істотні ознаки правового моніторингу.

Згідно з нашим визначенням, *правовий моніторинг* – це інноваційний прагматичний метод отримання знання про якість та ефективність НПА; самостійний, спеціальний вид правового контролю, що поєднує інформаційний (демонстраційний), аналітичний, інтерпретаційний, експертний, прогнозний, систематичний супровід правотворчості й правозастосування; періодичне (постійне) стеження за динамікою й статикою правових відносин і норм, за взаємозв'язком формалізованої правотворчості та правозастосування.

1.3 Методологічна основа дослідження правового моніторингу

Розкривши стан наукової розробки та поняттєво-категорійний апарат правового моніторингу, обміркуємо методологічну основу його дослідження. Науковий пошук як систематичний, методологічний та етичний процес пізнання дає можливість підтвердити, уточнити та виявити нові аспекти предмета дослідження.

На даному етапі суспільного розвитку правовий моніторинг став важливим об'єктом методологічних досліджень і одним з теоретико-прикладних наукових напрямків, які найбільш інтенсивно розвиваються. Наукове дослідження теоретичних та прикладних засад правового моніторингу сприятиме поглибленню та генеруванню знань і вирішенню питань, пов'язаних з оцінюванням якості та ефективності НПА.

Особисті та культурні переконання впливають на сприйняття та інтерпретацію науковцем природних явищ. Тому, внаслідок використання

стандартних процедур і критеріїв, необхідно мінімізувати такий вплив при розробці теорії. Один відомий вчений сказав: «розумні юристи можуть вигадати дуже хороші пояснення для помилкових точок зору». У результаті, за допомогою наукових методів пізнання, можна мінімізувати вплив дослідницького упередження під час перевірки гіпотези чи теорії. Як справедливо зауважив Луї де Бройль: «Кожен успіх нашого пізнання ставить більше проблем, ніж вирішує» [230, с. 317].

Предметом істинного пізнання Т. Прокопович виокремив те загальне, що повторюється й тотожне в речах і відтворюється в поняттях. Сутність методу пізнання вчений визначив як спосіб виявлення невідомого через відоме. Розробкою такого вміння, способу або методу пізнання має займатися логіка. Істинне пізнання Т. Прокопович характеризує як певне, очевидне й вірогідне [55, с. 117].

Загальноприйнятим вважається визначення методології як сукупності пізнавальних засобів, методів, прийомів, що використовуються в будь-якій науці, або ж сфері знань, яка вивчає засоби, передумови та принципи організації пізнавальної та практично-перетворюючої діяльності [481].

Варто зазначити, що методологія об'єднує в собі фундаментальні загальнотеоретичні концепції, загальні діалектичні закони й категорії, загальні й часткові наукові методи. Тим самим методологія являє собою не тільки систему знань, а й інструмент і комплекс історично сформованих раціональних способів надбання та примноження знання. Методологія – це форма руху мислення від незнання до знання, від явища до сутності, від пропозиції до істини [377, с. 11].

Питання методології дослідження правових явищ знайшло своє зображення у наукових дослідженнях М. Абдулаєва [1], М. Амбруса [603], Е. Бабосова [31], О. Балинської [33], В. Дубовицького [124], М. Кельмана [172], В. Кохановського [197], М. Кулеша [209], С. Невіля [674], Н. Пилюгіної [397], Ю. Сурміна [503], І. Фарман [543], Є. Яркової [600] та ін.

У теорії права спостерігається відсутність єдиних підходів щодо розуміння методологічних засад дослідження правового моніторингу. Отож, вважаємо за доцільне відтворити методологію наукового пізнання правового моніторингу як систематичної, комплексної діяльності, спрямованої на спостереження, аналіз, оцінювання чинного законодавства та практики його застосування.

Етимологічно метод передбачає пошук певних форм істини. Термін «метод» походить від грецького «*μέθοδος*», який складається зі слів «мета» («після») та «одос» («шлях») та означає «прагнення до знань» і «спосіб дослідження». Зазначений термін набув свого значення від латинського «*methodos*», що означає «спосіб дії», «раціональна процедура», «система класифікації» та французького «*méthode*», що означає «раціональна процедура». У сучасній мові термін «метод» має два основних значення: 1) процедура досягнення певної мети; 2) якість організації та систематизації думок і дій [665, с. 65].

Метод утворює самостійний компонент загальної теорії права. За своїм безпосереднім змістом метод являє собою певну сукупність прийомів, способів пізнання об'єкта й предмета даної науки, змістом яких є набір правил, засад, які орієнтують, що слід робити під час здійснення якоїсь дослідницької процедури. Знання і творче застосування прийомів, способів наукового пізнання у вивченні права та інших явищ і процесів в значній мірі полегшує шлях до об'єктивно істинного пізнання, оберігає від помилок [504, с. 359].

Методологічною основою дослідження правового моніторингу є загальна теорія права. Дана галузь покликана розробляти єдині методологічні підходи й установки пізнання правових явищ, методи й способи їх дослідження для усіх юридичних наук.

Професор Колумбійського університету (США) Дж. Раз під поняттям «теорія права» розуміє пояснення природи права. Тому, на думку вченого, теорію права можна вважати успішною, якщо вона задовольняє два критерії:

по-перше, вона складається з істинних положень про право, а по-друге, ці положення дають пояснення того, що таке право [687, с. 17].

М. Абдулаєв дійшов висновку, що науково обґрунтована розробка методології юридичної науки сприяє підвищенню її пізнавального потенціалу, збільшує ефективність дослідження правових явищ. Наукове пізнання під час аналізу правових явищ і юридичної практики дозволяє виявити сутність і закономірності існування та розвитку права, іншими словами – розкрити предмет загальної теорії права [1, с. 18].

Практиковані різні форми та рівні методології: спеціально-наукові, статистичні, соціологічні, філософські. Моніторинг як об'єкт дослідження охоплює різні складові та представляє великий інтерес у тому плані, що його можна розглядати в усіх зазначених аспектах. З пізнавальної точки зору, моніторинг у загальному вигляді можна визначити як прагматичний метод отримання та репрезентації знання [543, с. 258].

Оскільки завдання правового моніторингу – у формуванні стратегій успішного аналізу, оцінювання й прогнозування прийняття НПА в умовах нестабільності суспільних відносин, то, як видається, розробка теоретичних та прикладних питань правового моніторингу буде результативною у рамках так званої функціональної парадигми та прагматизму.

Відповідно, у значенні об'єкта дослідження, прагматизм вважає не просто певний фрагмент реальності безвідносно до його ролі в житті людини, але й проблематичні для людини явища або процеси природного й соціального світу.

Прагматизм (*з грец. pragma – діло, дія; англ. pragmatism*) – методологічна парадигма дослідження суспільства, культури, що базується на універсальному методі усунення проблемних ситуацій за допомогою реконструкції досвіду й формування на його основі стратегії дослідження, ефективність якої визначається її оперативністю та результативністю [352, с. 23]. Крім того, прагматизм – це ще й філософія ставлення до подій та вирішення проблем практичним способом [709, с. 673].

Обміркуємо основні засади та дослідницькі процедури прагматичного підходу.

Світ, у світоглядних конструкціях прагматизму, постає як постійно мінливий, тому не зведений до якоїсь закінченої схеми. Людина – істота, яка прагне вижити й активно пристосуватися до мінливих умов. Завдання науки полягає у формуванні стратегій успішної людської дії в умовах нестабільності світу.

Найважливіше поняття, навколо якого будуються всі інші поняття прагматизму – поняття «людська дія». Дія визначається як системна основа людського буття та вихідний пункт теоретизування. Наука й філософія, як вважають прагматисти, виростає з людських справ і пов'язана з ними за своєю спрямованістю [126, с. 11].

За допомогою *методу логіко-історичної реконструкції* розпочнемо власне дослідження еволюції поглядів на правовий моніторинг. Первинне, гносеологічне уявлення про правовий моніторинг накладемо на хід історії традиції та здійснимо, користуючись ним, перші кроки в дослідженні. Шляхом виокремлення моменту появи того, що будемо кваліфікувати як «правовий моніторинг», отримаємо можливість почати відлік ходу історії теоретичного осмислення даного явища. Таке «робоче подання» є, у свою чергу, одним з етапів тієї історії, хід якої спробуємо простежити. У результаті опинимося в ситуації, яка є окремим випадком проблеми та окреслюється філософією як «герменевтичне коло». Уявити цілісну картину ходу історії досліджуваного явища можливо, тільки виходячи з «першого етапу» цієї історії, а «перший етап» можна вирізнити, маючи загальну історичну картину [555, с. 259].

Вивчення правового моніторингу поєднує такі види наукових досліджень: пошуково-описовий, аналітичний та прогностичний. Пошукове дослідження здійснюється при дуже малій кількості або відсутності попередніх наукових пошуків. Метою такого дослідження є відшукати структури, гіпотези чи ідеї, які можна оцінити й сформулювати як основу для

подальшого вивчення. Описове дослідження використовується для виявлення та класифікації елементів та їх характеристики [674, с. 2].

Методологічну основу теоретико-прикладного дослідження правового моніторингу складає метод юридичної науки як система засобів пізнання права, яка складається з таких підсистем: філософські засоби; загальнонаукові засоби; спеціально-юридичні засоби; методики й техніки дослідження.

Таким чином, до основних завдань вивчення правового моніторингу можемо зарахувати: 1) з'ясувати ефективність правового моніторингу; 2) виокремити механізми правового моніторингу на законодавчому рівні; визначити суб'єктів, які здійснюють правовий моніторинг.

Основою методології дослідження правового моніторингу, безумовно, є класичний науковий метод, який складається з чотирьох кроків: спостереження і відтворення явища або групи явищ; формулювання гіпотези для пояснення явищ; використання гіпотези для передбачення існування інших явищ або результатів нових спостережень; продуктивність експериментальної перевірки прогнозів кількома незалежними дослідниками [649].

Гіпотеза нашого дослідження полягає у тому, що під час здійснення правового моніторингу: оцінюється якість та ефективність НПА; прогнозується можливий ефект НПА; результати двох попередніх операцій застосовуються в нормотворчості.

Вивчення теоретичних і практичних засад правового моніторингу передбачає застосування декількох провідних підходів. Основним методологічним підходом, що об'єднує різні аспекти розгляду проблематики правового моніторингу, є *діяльнісний* (для розкриття залежностей досліджень правового моніторингу від суб'єктів, засобів, форм та умов їх здійснення), з його орієнтацією на органічну єдність ідеальних і матеріальних чинників, суб'єктивних і об'єктивних складових процесу правового моніторингу.

Теоретико-методологічним аналогом діяльнісного підходу є *парадигмальний підхід*, що забезпечує концептуальну й методологічну цілісність практики правового моніторингу, єдність стратегічних цілей (за можливої інваріантності засобів) всіх суб'єктів суспільних змін. За допомогою засад комплексності й міждисциплінарності можна розглянути функціональний взаємозв'язок системи правового моніторингу з юридичними технологіями як складний суспільний феномен [334, с. 147].

Невіддільним підходом до вивчення правового моніторингу є *науковий*, який характеризується науковою постановкою завдань дослідження (до прикладу, проаналізувати й систематизувати наукові досягнення, сучасні підходи до проблеми оцінювання якості та ефективності дії норм права, узагальнити критерії оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів тощо) і використанням наукового апарату в його проведенні.

На відміну від буденного знання, наукове знання – це продукт спеціалізованої, професійної форми діяльності, яка передбачає існування особливої цілі, а також застосування наукових методів, яких не застосовує буденне пізнання [256, с. 233].

За допомогою наукового підходу забезпечується реалізація таких вимог, як об'єктивність правового моніторингу, доказовість, точність, принциповість, критичність, орієнтованість на адекватне оцінювання якості та ефективності НПА тощо.

Наукове знання носить теоретичний, концептуальний характер, як знання загальнозначуще і необхідне. Якщо буденне знання – це здебільшого констатація явищ, зовнішніх зв'язків і співвідношень, то наукове орієнтоване на дослідження закономірностей, на пошук нового, звідси його висока пояснювальна і прогностична здібності, а також його системна організація одного з інноваційних фундаментальних підходів – системного та його методу системного аналізу, який розглядають як ефективний метод вивчення правових об'єктів і процесів [503, с. 279].

Як зазначив італійський учений П. Виджано, система є цілісністю взаємозв'язаних елементів (частин цілого). Звідси перша засада (першооснова) системного аналізу – цілісність об'єкта як системи, інтегральні властивості якої не зводяться до суми ознак її елементів, не виводяться з цих ознак [549, с. 68].

Завдяки системному підходу досягається єдність методологічної інтеграції й диференціації при домінуванні тенденції об'єднання, збирання методологічного комплексу. Найбільш важливими функціями системного підходу є: *світоглядна; евристична; пояснювальна; методологічна; прогностична.*

Механізми соціальної системи права спрямовані на стабілізацію права. Тому й повинні бути наявними в різних формах, у різні епохи правового розвитку. Еволюція права ґрунтується на диференціації та на взаємозалежності вказаних механізмів. Їх розрізнення стимулює різні нормативні прогнози, вказує на раціональність перетворень, які впливають з розвитку держави в цілому та приймають форму нових проблем права [715, с. 22-23].

Системний підхід цінний не тільки парадигмальністю, але й методологічністю, тобто використанням його не стільки як способу репрезентації суспільних відносин, але як методу їх пізнання. У цьому й полягає методологічна функція, коли системність в пізнавальному процесі працює як засада, метод і теорія [503, с. 304].

Провівши аналіз наукової літератури за тематикою дослідження, виокремимо системні ознаки, які вказують на моніторинг як самостійне науково-прикладне явище. На *рис. 1.1* спробуємо візуалізувати найбільш значущі сторони моніторингу як процесу та системи.

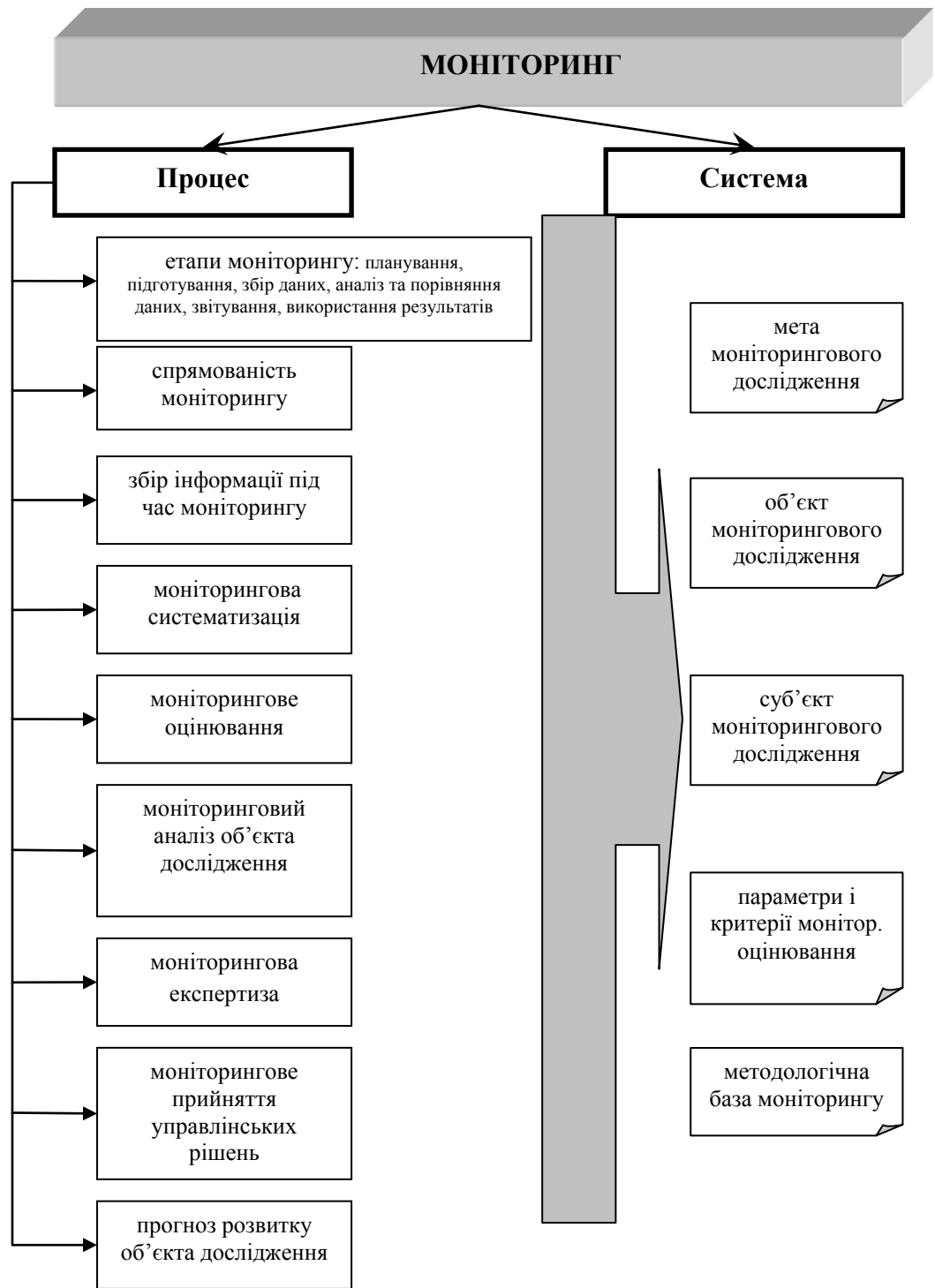


Рис. 1.1. Процес і система моніторингу

Позитивістський підхід до дослідження правового моніторингу, спрямований на виявлення, вимірювання й оцінювання даного правового явища й забезпечення його раціонального пояснення. Це пояснення буде спробою встановити причинно-наслідкові зв'язки й відносини між різними

елементами предмета дослідження (створення нових проектів НПА; виявлення суперечностей, колізій і прогалин між нормами права різних НПА; окремі порушення законодавчої процедури, юридичної техніки; редакційні помилки; неавтентичність тексту тощо) й віднесення їх до певної теорії або практики.

Згідно з позитивістським підходом, слушно раз-по-раз віднаходити факти чи причини такого соціального явища як недосконалість правової системи. Де говорять факти, немає потреби в словах (лат. «*Ubi facta loquuntur non opus est verbis*») [674, с. 6].

Яскравим прикладом грубого порушення регламенту і законодавчої процедури стало прийняття ВРУ пакету законодавчих актів 16 січня 2014 р., та їх підписання Президентом наступного дня. Народні депутати України прийняли так звані «диктаторські закони» закони у спосіб підняття рук, не обговорюючи їх та не використовуючи систему «Рада». Доступ до текстів НПА було відкрито вже після того, як за них проголосували. Законодавчими актами обмежувалося права громадян, органам державної влади надавалося більшої свободи дій з метою криміналізації громадянського суспільства та опозиції. Парламентом 28 січня 2014 р. скасовано дев'ять з одинадцяти законів, ухвалених 16 січня 2014 р. Зокрема, визнано такими, що втратили чинність Закони України: «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян» (№ 721-VII); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень під час проведення футбольних матчів» (№ 722-VII); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі» (№ 723-VII); «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (№ 724-VII); «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо заочного кримінального провадження» (№ 725-VII); «Про внесення зміни до

Закону України «Про безоплатну правову допомогу» щодо відтермінування набрання чинності положеннями п. 6 Розд. VI «Прикінцеві та перехідні положення» (№ 726-VI); «Про внесення зміни до статті 197 Податкового кодексу України щодо звільнення від обкладення податком на додану вартість операцій із ввезення на митну територію України природного газу» (№ 727-VII); «Про внесення змін до статті 297 Кримінального кодексу України щодо відповідальності за осквернення або руйнування пам'ятників, споруджених в пам'ять тих, хто боровся проти нацизму в роки Другої світової війни – радянських воїнів-визволителів, учасників партизанського руху, підпільників, жертв нацистських переслідувань, а також воїнів-інтернаціоналістів та миротворців» (№ 728-VII); «Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за заперечення чи виправдання злочинів фашизму» (№ 729-VI).

У методології дослідження правового моніторингу можна застосувати ще й *феноменологічний підхід*. Це підхід дослідження з точки зору про те, що поведінку людини не так легко виміряти, як явище у природничих науках. Мотивація людини формується за допомогою факторів, які не завжди помітні, от хоч би й внутрішні розумові процеси. Крім того, люди вкладають свої власні смисли, які не завжди збігаються з тим, як інші їх інтерпретують [610, с. 18].

Згідно з неокантівським дуалізмом природи й культури, та, водночас, протилежності природничих і культурологічних наук, соціальний світ тлумачиться цілком феноменологічно, тобто як світ, сконструйований «смислами». На відміну від природних феноменів, соціальним явищам притаманний внутрішній зміст. Антропологічний підхід до вивчення правової реальності орієнтований на вивчення стереотипів повсякденного мислення. Методи пізнання правової реальності запозичуються юридичною антропологією, насамперед, з таких напрямків і теорій сучасної соціології, як феноменологічна соціологія (в тому числі, соціальний конструктивізм), символічний інтеракціонізм, теорія стигматизації І. Гофмана,

етнометодологія або концепція «народної моделі» А. Сикурела. Вони дозволяють показати механізм формування соціального інституту, в якому первинна інновація перетворюється в природний образ, який позитивно оцінюють та реалізують в окремих повторюваних діях [397, с. 20].

За соціологічним підходом правовий моніторинг трактується як наділений функціями елемент соціальної системи, а не як феномен. Даний підхід дозволяє максимально враховувати сучасні соціальні впливи на право й одночасно абстрагуватися від несоціальних причинних впливів трансцендентного, космічного, натурологічного або антропологічного характеру [124, с. 48].

Головні проблеми соціології полягають у дослідженні того, як сформувався політичний, юридичний, моральний, економічний, релігійний інститут, вірування тощо; які причини їх породили; яким корисним цілям вони відповідають. На думку Е. Дюркгейма, порівняльна історія – це єдиний інструмент, який соціолог має у своєму розпорядженні. Щоб досягнути який-небудь інститут, необхідно знати, з чого він складається. Це складне ціле, що складається з різних частин. Потрібно знати ці частини, пояснити кожен з них окремо та спосіб, яким вони з'єдналися разом. Раціональним аналітичним інструментом для того, щоб змусити проявлятися елементам певного інституту є історія [125, с. 97].

Синергетичний підхід до вивчення правового моніторингу передбачає дослідження процесів організації оцінювання ефективності законодавчого процесу і правореалізаційної процедури, вироблення прогнозів про наслідки прийняття законів і транспарентність прийняття нормотворчих рішень; інформування громадян і громадськості про стан правової системи; усунення недоліків у НПА тощо.

Герменевтичний підхід у науковому пізнанні правового моніторингу передбачає «розуміння» його знакового мовлення, а також вміння передавати це значення у загальнодоступних термінах (пояснювати, тлумачити) [33, с. 47-48].

Процес наукового пізнання навколишньої дійсності передбачає виокремлення в досліджуваному явищі найбільш істотних ознак у формі понять, категорій, абстракцій. Об'єктивна реальність, виступаючи початком теоретичного пізнання, протистоїть пізнаним закономірностям, зображеним у формі понять, категорій та інших абстракцій, і розуміється як об'єкт науки, тобто все те, на що спрямована пізнавальна діяльність суб'єкта. У свою чергу, відокремлення пізнаних суб'єктом закономірностей від об'єктивної реальності вимагає «послідовної та ретельної диференціації» об'єкта науки (пізнаваного) від її предмета (пізнаного) [504, с. 101-102].

Це те що стосується науки взагалі. Якщо ж говорити про науку як сукупність юридичних наук, то володіння предметом у цьому випадку можна схарактеризувати як академічний рівень.

З метою визначення об'єкта та предмета наукового дослідження доцільно застосувати інноваційний багаторівневий підхід. У свій час Р. Декарт, влучно підмітив, що «часто річ, яка складена з великої кількості частин і зроблена руками багатьох майстрів, не настільки досконала, як творіння, над яким працювала одна людина» [112, с. 96].

Об'єкт і предмет дослідження правового моніторингу виокремлено за допомогою багаторівневого підходу, суть якого полягає в тому, що система «об'єкт» – «предмет» розглядається як єдиний елемент з двома рівнями: об'єкт першого рівня – це «об'єкт» як ціле (процес оцінювання якості та ефективності механізму правового регулювання суспільних відносин), і об'єкт другого рівня – це «предмет» як частина (компонент, властивість тощо) «об'єкта» (правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади).

За такої умови багаторівневий підхід застосовується як до об'єкта першого рівня, так і до об'єктів другого рівня окремо. У першому випадку об'єкт першого рівня розглядається як об'єкт другого рівня, який випереджує об'єкт першого рівня. У другому випадку один з об'єктів другого рівня розглядається як об'єкт першого рівня, який складається з об'єктів другого рівня. Внаслідок таких операцій ми отримуємо багаторівневу піраміду

об'єктів, кожному з яких відповідає свій певний рівень (що дуже важливо при проведенні порівняльних досліджень, при яких необхідно порівнювати об'єкти одного рівня). У кожного об'єкта нижчого рівня існує тільки один об'єкт вищого. Таким чином, вибравши для дослідження об'єкт першого рівня, можна легко визначити об'єкти другого рівня, що підлягають дослідженню та вивченню. Тим самим визначається академічний рівень дослідження [64, с. 195].

Засаднича відмінність багаторівневого методу системного підходу проявляється в тому, що об'єкти розглядаються дворівневими групами за змістом без виявлення всіх елементів і всіх зв'язків між ними, що характерно для системного підходу. А відмінність від структурного й ієрархічного підходу полягає в тому, що дворівневі групи «об'єкт»–«предмет» розглядаються не тільки за змістом, але й залежно від інших елементів структури або їх співвідпорядкованості [64, с. 195-196].

Система загальних категорій і гносеологічних засад права становить філософські засоби методу юридичної науки. Тут, з одного боку, фіксується наукова ідеологія правознавства як система ідеалів і засад наукового пізнання права, а з іншого, формулюються його граничні методологічні нормативи, що виражаються у світоглядних засадах та універсальних категоріях. Засада – це основа чогось, вихідне, головне положення, принцип, спосіб, метод здійснення чого-небудь [73, с. 419].

Методологія дослідження правового моніторингу охоплює загальнонаукові засоби: *аналіз і синтез, індукцію та дедукцію, аналогію, порівняння, експеримент*, які розробляються логікою й використовуються для вирішення чітко визначених пізнавальних завдань. Так, синтез застосовується внаслідок з'єднання окремих частин правового моніторингу (спостереження за процесом розробки та прийняття НПА, оцінювання якості та ефективності НПА, прогнозування наслідків прийняття НПА) у ціле, аналіз – в процесі розкладання цілого на частини (наприклад, аналіз даних спостереження за реалізацією НПА, в ході якого досліджуються показники їх

реалізації: сповіщення суб'єктів регульованих суспільних відносин про дію і зміст НПА; оцінювання об'єктивної необхідності та соціальної значущості правового регулювання суспільних відносин; вплив мотивації суб'єктів правовідносин на ефективність реалізації НПА; погодження правозастосовної практики з вимогами НПА і (або) прийнятими на його розвиток іншими НПА; наявність матеріальної основи для реалізації положень НПА).

Для уточнення змісту окремих наукових понять розуміння правового моніторингу варто застосувати формально-логічний метод як сукупність засобів і способів логічного вивчення права. Він заснований на поняттях, категоріях, правилах і законах формальної логіки. Тут право не пов'язується з іншими соціальними феноменами (культурою, релігією, мораллю тощо) та економікою. У даному випадку дослідник абстрагується, приміром, від проблем суб'єктів правореалізації, його ефективності та ін. Правовий моніторинг, метод отримання знання та вид правового контролю доцільно, розглядати як логічно взаємопов'язану та ретельно фіксовану систему правил стеження за динамікою й статикою правових відносин і норм, за взаємозв'язком формалізованої правотворчості та правозастосування, побудовану за принципом співвідпорядкованості та несуперечності.

З даного приводу, необхідно брати до уваги логічний закон тотожності (лат. *«lex identitatis»*), несуперечності (лат. *«lex contradictionis»*), виключеного третього (лат. *«tertium non datur»*), достатньої підстави (лат. *«principium rationis sufficientis»*) дозволяють встановити особливості права як логічної системи. Правотворчість і правозастосування розглядаються у відповідності з логічними формами мислення, логічними операціями, в основі яких знаходяться правила формулювання суджень і умовиводів [84, с. 24; 204].

Варто взяти до уваги напрацювання польського професора Е. Незнанського, який ретельно проаналізував логічні засади (консистенції і достатньої підстави) та два основні модуси розділово-категоричного

умовиводу (стверджувально-заперечний (*лат. «ponendo tollens»*) і заперечно-стверджувальний (*лат. «tollendo ponens»*)). Ще з часів Аристотеля застосовуються дискурс і правова аргументація. Йдеться не тільки про *logos*, що стоїть на варті «правди» та «вірогідності». У більшій мірі, переконання – мистецтво захисту «правоти» доктрин і рішень. Не менш важливим, ніж *logos*, видається демонстрація *etos* («добра»), а навіть *patos* («прекрасного») як елементів правового дискурсу [676, с. 23].

Правотворча діяльність у процесі підготовки тексту НПА підпорядковується законам і правилам формальної логіки, утворюючи зовні непомітну, але дуже важливу логічну основу тексту документа. Формально-логічний метод з успіхом застосовується при вивченні правозастосовної діяльності. Застосування норми права до фактичної обставини не раз справедливо уявляють як дедуктивне міркування, де норма права – це великий засновок, фактична ситуація – це менший засновок, а рішення з юридичної справи – це висновок.

Зауважимо: формальна логіка, її прийоми та закони застосовуються при використанні будь-якого методу. Коли ж мова йде про формально-логічний метод, то тут мається на увазі застосування логіки як спеціального способу пізнання права. Саме тому метод називають формально-логічним [84, с. 25].

Таким чином, на відміну від логічних методів, методи, які застосовуються в низці наук переважно ґрунтуються на якихось конкретних наукових дисциплінах (статистиці, математиці, кібернетиці, психології та ін.). З їх допомогою стає можливим вивчити окремі сторони правового моніторингу, зв'язки правових явищ, зокрема перехід кількісних властивостей, ознак у якісні, а також соціально-правову психологію населення та ін. Тому дані методи застосовуються не в будь-якому дослідженні, а лише там, де виникає необхідність у вивченні певних сторін, відносин. У цьому вбачається їх засаднича відмінність від логічних методів, які використовуються в будь-якому науковому пізнанні.

За допомогою зазначених засобів та способів дослідження (до прикладу, ідеалізація, формалізація, моделювання тощо) юридична наука взаємодіє з науковим мисленням. Метод юридичної науки містить операції та процедури наукового мислення.

Спеціально-юридичні засоби дослідження правового моніторингу – це процедури, прийоми та форми дослідницької діяльності, характерні для правового моніторингу. У наукових публікаціях зазвичай виокремлюють спеціально-юридичні методи – метод інтерпретацій і метод порівняльного правознавства. Спеціально-юридичні методи дослідження формуються внаслідок осмислення правового моніторингу та виражають особливості нормативної організації процесу пізнання в контексті юридичної науки. Традиційні в рамках догматичної юриспруденції способи осмислення впливають на розуміння норм наукового дослідження та формування критеріїв сприйняття наукової інформації. У зв'язку з цим, юридичні догми мають виняткове значення для теоретичного та методологічного дослідження, юридичні конструкції, таким чином, стають перспективними.

Метанаукові засоби дослідження юридичної проблематики набувають значення засад і правил наукової діяльності. В результаті пізнання дослідницькі форми доповнюються юридичним змістом.

До методик і технік дослідження правового моніторингу відносяться процедури з метою отримання та опрацювання емпіричних даних. До таких методик і технік, приміром, зараховують методику узагальнення правозастосовної практики, процедуру опису НПА тощо. Наведені процедури нормативно визначені. Характерна особливість нормативності у даному аспекті полягає у тому, що вона є репродукцією наявних правових парадигм і прототипів. Нормативність тут не набуває значення системи чітко сформульованих вимог [506, с. 228].

Як вважає К. Поппер, наука починається не зі спостереження, а саме з проблем. Розвиток науки – це перехід від одних проблем до інших – від менш глибоких до більш глибоких. Проблеми виникають: як наслідок

суперечності в окремій теорії; при зіткненні двох різних теорій; в результаті зіткнення теорії із спостереженням [450].

Формування наукової думки тісно пов'язане з постановкою питання. Тому методологія дослідження правового моніторингу містить також проблематичний метод (метод ймовірності). У грецькій термінології слово «проблема» означає «висування» («рго» – вперед) і власне «рух». Формулювання проблеми методологічно необхідне в будь-якій науковій роботі, її не може не бути. Навіть в дескриптивних працях постановка проблеми необхідна, оскільки сам опис допускає різну ймовірність. Через це постановку проблеми необхідно відрізняти від теми. Аристотель диференціював проблеми на три групи: практичні, теоретичні й такі, які служать для досягнення деякої істини [171, с. 248].

В. Гейзенберг зазначав, що при постановці й вирішенні наукових проблем необхідними є: певна система понять, за допомогою яких дослідник буде фіксувати наявні феномени; система методів, яка обирається з урахуванням цілей дослідження і характеру вирішуваних проблем; опора на наукові традиції, оскільки, на думку вченого, в справі вибору проблем традиції суттєву роль відіграє хід історичного розвитку; власні інтереси вченого [450].

Аналіз текстів НПА та роз'яснення їхнього внутрішнього змісту в процесі правового моніторингу неможливо реалізувати без застосування *герменевтично-правового методу*. Герменевтика – методологія пізнання права, позиціює предмет дослідження як текст, що висуває завдання його осмислення, за допомогою об'єктивованої та суб'єктивованої інтерпретації та розуміння, яке має діалогічний характер і здійснюється в рамках системи логічних процедур, так званого герменевтичного кола [600, с. 124].

Герменевтичне коло є незамінним методом пізнання права та правової дійсності в цілому. Повне осмислення будь-якої норми права недосяжне без зіставлення з конкретною ситуацією. Експлікація сенсу певної норми права (частини) досягається за допомогою її співвіднесення з нормативною

системою (цілим). Розуміння кожного історично наявного правового явища (тексту), досягається через розуміння історичного контексту [600, с. 118].

За результатом інтерпретації НПА утворюються нові лінгвістичні конструкції. За їх допомогою можна тлумачити якийсь процес чи явище. У той час як намагатимемося збагнути історію становлення закону, самі створюватимемо історію. Тут герменевтичне коло змикається: розуміння виникає з попереднього розуміння. В процесі осмислення НПА відбувається також пізнання його історії. Всі наступні етапи розуміння пов'язані з попередніми.

До прикладу, в результаті безпідставного взаємопов'язування положень статей 155 та 158 Конституції України, маніпулювання термінами, алогічних і юридично необґрунтованих тверджень КСУ допустив зміщення змістових акцентів досліджуваного конституційного положення та фактичну підміну предмета офіційного тлумачення, що позначилося на суті Рішення. Дане КСУ офіційне тлумачення положення *«наступна чергова сесія Верховної Ради України»*, яке міститься у ст. 155 Конституції України [465], створює передумови для неконституційного порядку внесення змін до КУ, делегітимізує конституційну процедуру внесення змін до КУ, а відтак, у разі внесення таких змін, і сам Основний Закон України. Таке тлумачення до того ж може заблокувати практичну реалізацію положень ст. 158 КУ, а також конституційного права законодавчої ініціативи в частині повторного подання до парламенту законопроекту про внесення змін до КУ [15, с. 736, 739].

Герменевтика вчить, що відправною точкою будь-якого осмислення є історико-критичне тлумачення за допомогою знання та залучення процесів попереднього розуміння. Внаслідок історико-критичного тлумачення об'єктивно актуалізуються незнайомі смислові висловлювання [547, с. 350].

За допомогою *логіко-семантичного методу* поглиблюється поняттєво-термінологічний апарат правового моніторингу, визначаються сутнісні елементи правового моніторингу.

Під час вивчення правового моніторингу, з огляду на його історичну еволюцію, необхідно застосувати *історико-юридичні методи* (генетичний, еволюційний, періодизації, метод дослідження правових літературних джерел, метод пізнання джерел, числовий метод, історично-юридичний порівняльний метод, реконструктивний метод) [171, с. 276].

Під час оцінювання специфіки правового моніторингу як національного й універсального явища, його загальних і конкретних закономірностей розвитку необхідно застосувати *порівняльно-правовий метод* (догматичний порівняльний метод). Даний метод корисний для виявлення загальних і специфічних закономірностей функціонування та розвитку правового моніторингу в багатьох державах (до прикладу, в США, Канаді, Великобританії, в країнах ЄС, РФ, Республіці Казахстан, де правовому та організаційному закріпленню правового моніторингу притаманні процедурні та організаційні заходи, які унормовано на законодавчому рівні), аналізу концепцій правового моніторингу, подібних і відмінних ознак, ідей, доктрин тощо. За допомогою порівняльно-правового методу можна вдосконалити механізм правового моніторингу, шляхом аналізу нормативних документів Ради Європи, Ради Безпеки ООН та інших міжнародних міжурядових організацій.

Порівняння – акт мислення (*логічна рефлексія*), коли, згідно з установкою, оцінюється, впорядковується і класифікується зміст пізнання [486, с. 13]. Порівняння слугує постійним елементом всіх форм пізнання. Його специфічне дослідницьке значення в різних науках далеко не однакове. Для деяких з них немає потреби розробляти особливим чином організований і систематично використовуваний порівняльний метод [475, с. 41].

Порівняльний метод (лат. «*comparatium*») досить активно використовується вітчизняною наукою для позначення порівняння правової матерії. Відбувається зіставлення одного права як основного предмета дослідження з іншим правом. Звідси випливає, що правильність застосування цього методу обумовлюється насамперед співвідношенням матеріалів:

провідне місце належить головному предмету дослідження як догми свого права [403, с. 5].

Порівняльне право виражається ще й у значущості порівняльного додаткового матеріалу як матеріалу для методу оцінювання. В оцінюванні та можливості критичного ставлення до головного матеріалу – переважно позитивна сторона порівняльного методу [197, с. 167-168].

Професор Туринського університету П. Монатері дійшов висновку, що наперекір сучасним поглядам метод є предметом гносеологічного обмеження та не може бути проігнорований компаративістами. Зокрема, немає єдиного методу, який може претендувати на вседисциплінарний статус. Жоден метод не можна визнати абсолютним. Метод розробляється особами, які знаходяться у часі та просторі та дотримуються інституційних позицій. Тому метод ніколи не може бути об'єктивним [665, с. 69-70].

Якщо згрупувати численні погляди на природу порівняльного правознавства, то можна вийти на декілька кардинальних точок зору: комплексний науковий метод, тобто сукупність наукових прийомів пізнання закономірностей розвитку правових систем, який не має самостійного предмета (*К. Осаке*); самостійна наука, що має свій предмет і методи (*Ю. Тіхоміров, К. Цвайгерт і Х. Кетц*); допоміжна дисципліна в рамках теорії держави й права та синонімічної загальної теорії права (*В. Сиріх*); як науковий метод дослідження, універсальний для всіх галузей юридичної науки, і як система наукових знань про сучасні правові системи на основі широкого застосування порівняльного методу (*А. Телле, М. Ансель*) [49, с. 11].

Право існує в часі та в просторі. Право має минуле, сьогодення й майбутнє. Предметом порівняння можуть бути наявні в минулому правові системи та їх компоненти, тобто порівняння може носити історичний (діахронічний) характер. Тоді порівняння називається діахронічним порівнянням. Однак найчастіше предметом порівняння є чинні правові

системи (синхронне порівняння) і виявляються тенденції до їх зближення, які й стануть переважно об'єктом порівняльно-правового аналізу [475, с. 45].

Як слушно зазначив німецький дослідник Н. Луман, правова система не володіє здатністю здійснити теоретичну реконструкцію виключно за допомогою внутрішніх (юридико-догматичних чи інших подібних) інструментів. Інструменталізація праворозуміння є ключовою передумовою цілеспрямованої постановки питання про прогнозування та оцінку соціальних наслідків функціонування правової системи [659, с. 45].

З огляду наведеного вище матеріалу можна констатувати, що провідними методологічними підходами дослідження правового моніторингу є діяльнісний та парадигмальний підхід. До філософських, загальнонаукових, спеціально наукових та окремо наукових методів вивчення правового моніторингу зараховано: діалектичний, герменевтичний, конкретно-історичний, порівняльний, аксіологічний, соціологічний, структурний, функціональний, логіко-семантичний, діяльнісний, метод класифікації тощо.

1.4 Правовий моніторинг у процесі правового регулювання

Актуальність дослідження феномену правового моніторингу диктується необхідністю досягнення оптимального стану механізму правового регулювання України. На даному етапі правовий моніторинг визнається найбільш раціональним і перспективним способом підвищення ефективності правового регулювання, управління інформаційним суспільством. Право та інформаційні технології застосовують «мову» для здійснення регулятивного впливу.

Законодавче врегулювання порядку розробки та прийняття НПА залишається нерозробленим. Забезпечення якості законодавства й ефективності його застосування органами державної влади ускладнюється відсутністю у правовій системі України закону про закони та інші нормативно-правові акти. Перший проект закону «Про нормативно-правові

акти України» було внесено ще в січні 1995 р. Розробили законопроект відомі фахівці-правознавці, в тому числі з Академії правових наук України та Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Невдовзі було розділено предмет регулювання шляхом внесенням двох законопроектів *«Про нормативно-правові акти»* і *«Про закони і законодавчу діяльність»*, на котрі Президент України наклав вето. Єдиного законопроекту, який би комплексно врегулював нормотворчу діяльність так і не було підготовлено.

Зазначимо, що в процесі моніторингу неминуче доводиться вивчати різні суспільні відносини – правові й неправові (неформальні). Неправові відносини виникають за соціально-психологічними ознаками суб'єктів права, мотивами і цілями їх діяльності. Правові та неправові відносини виникають як до прийняття певних НПА, так і після внесення до них відповідних змін та доповнень або скасування. НПА визначають і впливають на соціальні та реальні правові ролі людей. Правовий моніторинг пов'язують із різними стадіями правового регулювання: виданням норм права; виникненням суб'єктивних прав та юридичних обов'язків; застосуванням та офіційним тлумаченням норм права [193, с. 31].

Вивчення теоретичних та практичних питань правового моніторингу актуалізоване необхідністю віднайдення чинників, здатних сприяти удосконаленню праворегулятивних властивостей основного джерела права сучасної України – НПА.

Ефективність досягається тоді, коли за допомогою засобів досягається бажана мета. Виходячи з цього, поняття «ефективність механізму правового регулювання» визначається як відношення між фактично досягнутим, дійсним результатом і тією метою, для досягнення якої були прийняті відповідні норми права. Крім цілі правового регулювання, як мірила його ефективності, до уваги беруться позитивні й негативні фактори, що впливають на дію норм права [91, с. 73].

Осмислення сутності правового моніторингу як найбільш раціонального та перспективного способу підвищення ефективності

механізму правового регулювання в цілому та функціонування окремих інститутів права тісно пов'язане з розумінням правового регулювання.

Правове регулювання та механізм правового регулювання – різнопланові явища. Кожне з яких має самостійне теоретико-методологічне призначення. Правове регулювання – це динамічний процес дії права на суспільні відносини. Механізм правового регулювання складається з системи правових засобів, що забезпечують його дієвість та ефективність. За допомогою розгляду механізму правового регулювання як компонента правового регулювання можна відмежувати правове регулювання від правового впливу. Крім того, механізм правового регулювання поєднує правові засоби, які використовуються на стадіях правового регулювання [357, с. 55].

Щоб визначити роль правового моніторингу у правовому регулюванні звернемося до дефініції теоретико-методологічної категорії «механізм правового регулювання», призначення якої полягає в тому, що вона: дозволяє виявити місце, «субординацію», функції, нові якості та юридичні тонкощі правових засобів, залучених до процесу правового регулювання на його різних стадіях; з цілком конкретним ступенем наочності надає можливість уявити в єдності та взаємозв'язку всі правові засоби, показати їхню єдину сутність, спільну погоджену роботу правових феноменів, на основі яких відбувається правове регулювання [201, с. 78].

Крім того, під механізмом правового регулювання розуміють систему юридичних засобів, організованих найбільш послідовним чином з метою впорядкування суспільних відносин, сприяння задоволенню інтересів суб'єктів права [104, с. 241].

Шляхом правозакріплення формуються засади правового регулювання суспільних відносин. На даному етапі держава, з метою конкретизації та деталізації основ правового регулювання, самостійно створює широке коло правових приписів. Цей етап називають правотворчістю. Правоутворення не

зводиться до правотворчості, бо є лише останнім етапом цього процесу [72, с. 120].

Законотворчість – це технологія вміння писати закони, яка залежить не стільки від здібностей і таланту його розробників, скільки від того, наскільки відповідні особи оволоділи професійними навичками, методиками та практичними прийомами розробки нормативного змісту та юридико-технічного оформлення тексту закону. В першу чергу мова йде про способи словесного виразу правових приписів, зовнішнього оформлення та внутрішньої побудови НПА [617, с. 23-24].

Розглянемо два підходи до визначення елементів механізму правового регулювання. Згідно з широким підходом означений механізм утворюють елементи, які слугують впорядкуванню суспільних відносин (норми права; НПА; юридичні факти; правовідносини; правореалізація; правотлумачення; правова культура; правосвідомість; правомірна поведінка; законність; юридична відповідальність; протиправна поведінка. Інший спосіб розгляду елементної будови механізму правового регулювання є вузьким та містить тільки ті елементи, які складають основу регулятивної функції права (норми права, НПА, правовідносини, реалізацію права, законність та ін.) [201, с. 75-76].

Правовий моніторинг є елементом динаміки права й повинен супроводжувати всі елементи механізму правового регулювання: від формування нормативної бази до забезпечення законності й правопорядку. Загальним об'єктом правового моніторингу на національному рівні виступає вся правова система країни, усі правові явища у межах кордонів держави, усі елементи механізму правового регулювання [100, с. 9].

На думку українських учених О. Зайчука та Н. Оніщенко, моніторинг ефективності регулятивної функції нових норм права необхідно здійснювати з метою забезпечення:

- 1) верховенства конституційних принципів та норм;

2) належного співвідношення галузей, підгалузей права, інших правових масивів, їх структуризації;

3) розробки пропозицій щодо встановлення офіційної класифікації норм права та їх співвідношення між собою, процедур запобігання і подолання юридичних колізій [511, с. 43].

У зв'язку з наведеним актуалізується всебічне комплексне дослідження теоретичних і нормативно-правових аспектів законопроекткування:

- найважливішої і стрижнєвої стадії законодавчого (законотворчого) процесу;
- найважливішої передпарламентської стадії законодавчого (законотворчого) процесу;
- основної інтелектуально-телеологічної складової частини законодавчого (законотворчого) процесу в єдності його нинішнього стану, принципів, початкового (доправового) процесу нормативного регулювання найважливіших соціальних відносин на їх етапі трансформації у відносини загальнообов'язкового характеру;
- початкового етапу усунення правових лакун і колізій в національному законодавстві, феноменів «аналогії права» і «аналогії закону» [139, с. 38] та ін.

Відповідно до соціального значення завдань моніторингу, пропонується широка гама його цілей та функцій процесу правового регулювання. Метою моніторингу НПА є, з одного боку, підвищення ефективності правотворчої діяльності та, з іншого, підвищення ефективності роботи всього механізму правового регулювання. Моніторинг дозволяє більш детально планувати фундаментальні напрямки правотворчої роботи, визначати ті сфери суспільних відносин, які повинні увійти в сферу правового регулювання [21, с. 47].

Правовий моніторинг зараховують до правових технологій у сфері протидії корупції. Антикорупційний правовий моніторинг належить до найважливіших сучасних інструментів управління справами держави та

розвитку громадянського суспільства. Правовий моніторинг являє собою діяльність, що включає збір, спостереження, вивчення, аналіз, контроль актів законодавства та підзаконних актів, матеріалів наукових досліджень, позитивної й негативної практики застосування чинних актів, інших аналітичних, статистичних, службових матеріалів, соціологічних досліджень про стан законодавства [82, с. 75].

Як і будь-яка соціальна діяльність, правовий моніторинг заснований на певних засадах, серед яких виокремлюються засади легітимності та об'єктивності; обов'язковості; інформаційної всеосяжності; інформаційної доступності; програмно-цільового та планового забезпечення; фінансового забезпечення [25, с. 84].

Цілком природне різноманіття неформальних відносин, що показують багатючий спектр соціальних зв'язків. Сучасні юристи розглядають співвідношення права й моралі в динаміці. «Переміщення» норм та їх колізії майже не привертають уваги. Цілком інший підхід проявляється в працях іноземних вчених, які слідом за Ж.-Ж. Руссо, Дж. Локом, Т. Гобсом, Г. В. Ф. Гегелем і Г. Кельзенем шукають витoki регулювання або в теорії індивідуалізму й обмеження державно-правового втручання, або в трактуванні цілісності суспільства та регулювання як способу його забезпечення. Треба визнати, що на даному етапі ці позиції зображують глибинні корені нормативного регулювання. Питання полягає в тому, наскільки вдало знаходять і використовують форми їх вираження [522, с. 24].

Необхідно враховувати різноманітність форм нормативного регулювання як за змістом і засобами впливу на суспільну поведінку, так і за способом їх утворення, що й продемонстровано на *рис. 1.2*.



Рис. 1.2. Форми нормативного регулювання

Цілісну систему правового регулювання вибудувати досить складно. З одного боку існує неспіввідносність чинних актів і правил, а з іншого – хаотичність їх утворення та непогодженість. Можна констатувати багатовекторність потоків документів, актів, рішень, норм. Назустріч закону, який, як парашутист, спускається вниз, піднімаються «повітряні потоки» інших актів – підзаконних, регіональних, інших норм – релігійних, національних традицій тощо [357, с. 57].

Ігнорування системного підходу до ієрархічної побудови права та законодавства призводить до порушення послідовності у прийнятті різних НПА. Нерідко в концепціях правового забезпечення галузей і регіонів, у

програмах реформ співвідношення актів з раніше прийнятими постановами Уряду, актами міністерств або їх методичними рекомендаціями, законами визначається довільно. Тоді кожна «юридична клавіша» буде видавати звуки по нотах [522, с. 24].

Одним із завдань правового моніторингу є виявлення правових колізій: між сумісними загальними і спеціальними нормами, диспозиції яких співвідносяться як рід і вид; між загальними і спеціальними сумісними правовими нормами, диспозиції яких є різними і належать до одного роду; між принципами права та НПА; між загальними нормами права, при формулюванні яких використано слова *«лише»*, *«тільки»*, *«виключно»*, *«не інакше як»*, і спеціальними нормами права; між нормами права меншої юридичної та нормами права вищої юридичної сили; між нормами права та НПА, галузева належність яких не збігається з галузевою належністю зазначених норм тощо.

Щоб розв'язати колізії між нормами права, необхідно взяти до уваги системні ієрархічні зв'язки між НПА та нормами права. Норми права, що встановлені НПА вищої юридичної сили, підлягають переважному застосуванню перед нормами права, що встановлені актами меншої юридичної сили. Норми права, встановлені актами, які мають вищу юридичну силу, мають перевагу під час правозастосування.

В Основному Законі України чітко розрізняються випадки, коли певні винятки із загальних правил можуть встановлюватись тільки Конституцією (наприклад, ч. 1 ст. 64 КУ: «в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватись окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень»), і випадки, коли такі винятки можуть встановлюватись законом (наприклад, ст. 33 КУ). Передбачається також встановлення винятків із загальних конституційних норм Конституцією, міжнародними договорами України і законами (наприклад, ст. 26 КУ: «кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право

вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом»)[187].

З наведених випадків можна зробити висновок, що законодавчий орган уповноважений встановлювати винятки із загальних конституційних норм. Такі норми-винятки застосовуються переважно перед конституційними нормами, до яких додається правове застереження про можливість встановлення законами норм винятків.

До прикладу, норми винятки, розміщені в ст. 33; ч. 1 ст. 64 Конституції України, за юридичною силою прирівнюються до норм права та підлягають переважному застосуванню перед відповідними конституційними нормами. Наведене не порушує субординацію НПА та не може свідчити про перевагу правила *«lex specialis derogat generali»* над правилом *«lex superior derogat inferiori»*.

Не менш важливі акценти робляться на спрощення регламентуючої документації, стрімке зростання якої приймає загрозливі розміри. Наприклад, обсяги деяких кодексів збільшилися більше, ніж на третину. Причини – прохання громадян стосовно індивідуальних ситуацій, ускладнення державних структур та міжнародних зв'язків, розширення соціально-економічної сфери діяльності. Утруднення доступу до права та обрання правильних рішень призводить до колізій. Саме тому в Французькій Республіці спрощення стало основою нормотворчої діяльності, а його засади – практично діяльними.

Переважна більшість юридичних колізій виникає за таких обставин, що порушуються засади розподілу влади, державні органи виходять за рамки своїх повноважень або присвоюють компетенцію один одного. Крім того, до зазначеного переліку можна зарахувати ще й популізм, лобізм, амбіції та суперництво лідерів тощо. За таких обставин приймається значна кількість НПА, які суперечать одні з одним. Адже юридичний конфлікт – це активне протистояння сторін, викликане полярністю їхніх інтересів або різним відношенням до цінностей і норм суспільного життя [562, с. 326-327].

Суперечності є основою кожного злочину, його рушійною силою. Розбіжності характеризують відмінність поглядів осіб, які вчиняють злочини, та законослухняних громадян на соціальні цінності, які охороняються кримінальним законодавством. Розбіжності стають об'єктом соціально-правової уваги лише за умов досягнення рівня конфліктних відносин. Конфлікт (лат. «*conflictus*» – зіткнення) – граничне загострення супротивностей; зіткнення осіб, їхніх ідей, інтересів, потреб, оцінок, рівня прагнень, домагань тощо [540].

Прикладом юридичного конфлікту став прийнятий у першому читанні проект Закону України (№ 3501 від 20.11.2015) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)» [417]. Законопроект викликав жваву дискусію представників українських церков (релігійних організацій) щодо свободи совісті, яка входить в колізію з принципом недискримінації в суспільній сфері, а відтак недискримінація породжує дискримінацію, що є абсурдом. На основі даного законопроекту виникають серйозні суперечності між нормами права у сфері свободи совісті та недискримінації.

Критичною точкою, на наш погляд, стало недостатньо юридично обґрунтоване питання декриміналізації таких діянь як пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, інвалідності, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками шляхом механічного виключення цих положень зі змісту диспозиції ч. 1 ст. 161 КК з одночасним встановленням за такі діяння адміністративної відповідальності (ст. 188-48 «Порушення законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації» КУпАП у редакції проекту).

За результатами правового моніторингу законопроекту № 3501 та Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»

[427] встановлено відсутність критеріїв ефективності антидискримінаційних інструментів. Дискримінація невіддільна від більш широкого порядку забезпечення соціальної рівності та подолання спонтанних процесів, які ведуть до маргіналізації свободи совісті та віросповідання. Все це розбалансовує систему прав людини, де свобода совісті, релігії та вираження поглядів визначені як фундаментальні права людини.

Суперечність викликає ще й ст. 2-¹ Кодексу законів про працю України «Рівність трудових прав громадян України» [180]. Стаття забороняє будь-яку дискримінацію у сфері праці, у тому числі пряме або непряме обмеження прав працівників залежно від статі, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації. Правовим підґрунтям захисту секс-меншин стала ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Так звані «секс-меншини» надаються рівні трудові права. Вказана норма однозначно дискримінує громадян України, які є представниками традиційних релігійних організацій.

У законопроекті № 1244 запропонована редакція доповнень до ст. 9 ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації», яка містить словосполучення, що значно ускладняють її реалізацію на практиці. Так, певні непорозуміння виникають за змістом словосполучення «керівний центр», яке не дає чіткого уявлення про природу взаємозв'язків між релігійною організацією і її «керівним центром». У законопроект необхідно внести чітку дефініцію вказаних понять. Інакше законодавець свідомо створить прогалини [355, с. 30-31].

Інтенсивністю конституційної конфліктності в Україні обумовлена актуальність наукових розробок у сфері профілактики конституційних конфліктів і зниження їх негативного впливу на конституційно-правові відносини. Одним з методологічних інструментів конституційно-конфліктної діагностики є конфліктологічна експертиза конституційного законодавства, що становить собою спеціальне дослідження якості конституційно-правових норм і практики їх реалізації, тобто нормативної бази з урахуванням

створених на її основі фактичних конституційних відносин з точки зору конституційної конфліктності [128, с. 376].

Проаналізуємо деякі законопроекти, внесені на розгляд Верховної Ради України VIII скликання щодо яких висунуто зауваження та пропозиції Верховного Суду України за 2016 р.

Голова ВСУ Я. Романюк підписав висновок від 13.01.2016 р. із зауваженням стосовно проекту Закону України № 3272 від 8 жовтня 2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної реєстрації актів цивільного стану щодо приведення їх у відповідність з європейськими стандартами». У висновку обґрунтовано недоцільність внесення змін до ч. 6, ст. 295 ЦКУ щодо звуження кола підстав для відмови в зміні імені, оскільки реалізація запропонованих змін на практиці може негативно вплинути на стан правоохоронної діяльності та призвести до обмеження прав інших громадян і порушення безпеки держави в цілому [79].

Висновок ВСУ від 11. 11. 2016 р. теж містить зауваження та пропозиції до окремих положень проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям ЗУ «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині забезпечення реалізації функцій прокуратури) № 5177 від 23. 09. 2016. ВСУ обґрунтував, що без відповідного доповнення норм КПКУ передчасним буде виключити з КУпАП ст. 185-4, якою передбачено адміністративну відповідальність за злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування [79].

Результати правового моніторингу дають підстави для висновку, що вказаний законопроект не містить механізмів, які би забезпечували право слідчого звертатися до прокурора із клопотаннями про проведення процесуальних дій, які потребують дозволу слідчого судді. Наявність відповідного механізму є вкрай важливим, оскільки саме слідчий уповноважений здійснювати досудове розслідування, збирати докази у

кримінальному провадженні, а також несе відповідальність за законність та своєчасність здійснення процесуальних дій (п. 17 ст. 3 та ч. 1 ст. 40 КПКУ). Відсутність у слідчого прав, передбачених п. 5 ч. 2,3 ст. 40 КПКУ, унаслідок їх виключення, може призвести до неможливості звернення слідчого до прокурора з відповідними питаннями або до можливості їх вирішення в позапроцесуальний спосіб, що поставить під загрозу питання законності таких дій.

З огляду на наведене, законодавчі пропозиції до ст. 40 КПКУ потребують суттєвого доопрацювання, оскільки їх прийняття в запропонованій редакції може призвести до дисбалансу в кримінальному провадженні та істотно вплинути на рівень виконання його завдань у частині повного та неупередженого розслідування й судового розгляду.

Таким чином, можемо констатувати, що застосування прийомів і засобів юридичної техніки повинно вести до підвищення якості закону, його престижності та соціальної корисності. Втім, нерідко виникають і прямо протилежні приклади, коли приймається завідома недієвий, неефективний закон, що викликає обурення в соціально-правовому середовищі й породжує «мертве» законодавство. Приміром, ВРУ приймає закон або поправки до закону, які абсолютно не потрібні, оскільки регулюють відносини, вже врегульовані нормами іншого НПА, або, навпаки, є нагальна потреба у прийнятті певного закону, а він з невідомих причин тривалий час відлежується на полицях архівів тощо. На жаль, «чорні» законодавчі технології призводять до прийняття неякісних, незапитаних, які суперечать істинним цілям законів, до впровадження в правову систему помилкових норм, реалізація яких виявиться неможливою або скрутною.

На даному етапі триває процес творчого пошуку єдиних критеріїв оцінювання закону, що визначатимуть його рейтинг. Українці непросто виробити такі критерії, оскільки законотворчість – дуже делікатна матерія. Прийнятий закон – це плід колективної творчості, і до нього необхідно мати повагу як з боку законодавців, так і з боку суб'єктів застосування права та

громадян, на яких поширюватимуться певні норми. Повага до закону з боку суспільства можлива тільки тоді, коли НПА буде зрозумілий, доступний і непотайний для ознайомлення та сприйняття громадянами.

Ефективність конкретної норми права, безсумнівно, залежить не тільки від її змісту, але й від особливостей взаємодії з психікою людини. Тому й ефективність норм права не може бути ширшою, ніж можливості їх сприйняття і трансформації психікою людини.

Особливе значення слід надати правовій експертизі НПА, які закріплюють втрату чинності інших документів. Зазначене дозволить виявити техніко-юридичні дефекти втрати чинності, факти невинного скасування акта, зловживання своїми повноваженнями тощо. Під час проведення юридичної експертизи НПА, які визнають втрату чинності інших актів, необхідно оцінювати компетенцію органу, а також можливість виникнення прогалин у правовому регулюванні в результаті скасування НПА [583, с. 221].

Найбільш ефективний спосіб ліквідації прогалин в законодавстві – це прийняття НПА або норми, якої не вистачає [606, с. 260-261].

Правозастосовні органи використовують аналогію закону і аналогію права (ст. 8 ЦКУ; ч. 8 ст. 8 ЦПКУ; ч. 7 ст. 9 КАСУ) з метою подолання прогалин [85, с. 173].

Повноцінні норми права можна виявити також шляхом коректного здійснення висновку від протилежного. До прикладу, у ст. 103 Конституції України немає положення про несумісність поста Президента України з посадою в органах місцевого самоврядування. Внаслідок розширеного тлумачення положення ч. 4 ст. 103 Конституції Президенту заборняється обіймати посади в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, але не на службі в органах місцевого самоврядування. Здійснивши висновок від протилежного, можна стверджувати, що Президент України може обіймати посади в органах місцевого самоврядування. Однак, вказаний припис не відповідає принципу верховенства права та не може застосовуватись. Таким

чином, виникла прогалина, яку необхідно подолати внаслідок застосування за аналогією до наведених правовідносин ч. 3 ст. 103 Конституції.

Аналіз динаміки нормативно-правового регулювання дозволяє виявляти так зване надлишкове регулювання. Ілюстрацією слугує, по-перше, проведення в рамках адміністративної реформи великої роботи зі скорочення, видозміни та скасування багатьох функцій державних органів. По-друге, подолання адміністративних бар'єрів як зайвих елементів процедур прийняття рішень. По-третє, надмірне захоплення імперативними правилами, що обмежують права й законні інтереси громадян і підприємців, замість підтримки та стимулювання [357, с. 58].

Подоланню зазначених розбіжностей, без сумніву, сприятиме визнання та використання юридичних кореляцій як зображення взаємовпливів і залежностей. Зовнішні кореляції характеризують вплив соціального середовища на правову систему за допомогою: цінностей, свідомості та поведінки людей, дій чи бездіяльності публічних та інших інститутів, змін політичного курсу та соціально-економічних змін. Норми права не є рухомими одиницями, оскільки змінюється ставлення до них і, відповідно, реальна питома вага в регулюванні суспільних відносин. Зсередини правову систему розглядають як своєрідне зовнішнє середовище стосовно соціальної дійсності й виокремлюють вплив політичних і релігійних норм на правотворчість, корпоративні цінності та на правозастосування.

Підкреслимо, що всередині правової системи діють свої власні кореляції. Роль закону веде до зниження обсягу підзаконних актів. Звуження сфери державного регулювання призводить до розширення сфери локальної правотворчості. Правова децентралізація зменшує обсяг централізованої правотворчості, а дотримання ієрархії НПА сприяє правильному їх використанню для вирішення взаємопов'язаних завдань. Укладення міжнародних договорів виключає внутрішню правотворчість всупереч їхньому змісту. Перебільшена увага публічних та інших інститутів до підготовки й ухвалення НПА супроводжується недооцінкою їх реалізації.

Норми-засади й норми-цілі мають пріоритет перед іншими нормами [522, с. 25].

Політико-правові реалії сучасної України зумовлюють гостру потребу в запровадженні системи правового моніторингу як засобу оптимізації правової системи загалом і, передусім, підвищення ефективності дії законодавства та організації його застосування. Правовий моніторинг має стати невіддільною частиною правового регулювання. Ефективне функціонування цієї системи є можливим лише за умови її інституційного оформлення як спеціального виду державної діяльності [100, с. 12].

Основні засади, цілі, завдання, принципи, суб'єкти, об'єкти, статус результатів необхідно визначити Законом України «Про правовий моніторинг» (*див. Додаток А*). Постановою Кабінету Міністрів України, відповідно до Закону України «Про правовий моніторинг», затвердити Порядок проведення правового моніторингу проектів НПА та доручити Міністерству юстиції України забезпечення проведення правового моніторингу у строки, визначені Порядком, а також розробити та затвердити методологію проведення правового моніторингу.

У зазначених НПА мають бути визначені об'єкти моніторингового оцінювання та статус результатів моніторингу. Важливо, щоб висновки з проведеного дослідження формувалися як рекомендації, адресовані конкретним органам державної влади і місцевого самоврядування, посадовим особам, організаціям і установам, щоб передбачалися форми реагування (внесення змін у законодавство, коригування правозастосовної практики, проведення перетворень у структурі державної влади тощо). Необхідно встановити, яким органом або організацією здійснюється інформаційно-технічне забезпечення моніторингової діяльності. Наприклад, у системі Мін'юсту України цю функцію міг би виконувати Науковий центр правової інформації. Вивчення проблем інформаційно-технічного забезпечення, можливо, потребує відповідного доручення на адресу Міністерства інфраструктури України.

З метою виконання державної функції з правового моніторингу проект Закону України «Про правовий моніторинг» має встановити вимоги до порядку виконання такої функції, докладно визначити адміністративні процедури, права і обов'язки посадових осіб, форми і порядок контролю за вчиненням дій і прийняттям рішень, результат дії і порядок його передачі та ін. Вагомими мають стати критерії оцінювання результативності норм права та вироблення заходів щодо її підвищення, а також прийняття рішення про необхідність регулювання тих чи інших правовідносин і ухвалення рішення про підготовку змін у НПА [327, с. 10].

Доцільно визначити види відповідальності за порушення Закону та контроль за забезпеченням реалізації правового моніторингу. Невжиття належних заходів згідно з рекомендаціями повинно розглядатися як невиконання посадових обов'язків із притягненням до юридичної (дисциплінарної) відповідальності. Встановлення юридичної відповідальності є найважливішим у практичному відношенні кроком, що закріпить повноцінний правовий статус результатів правового моніторингу [366, с. 199-200].

Отже, у відповідності до принципу інформаційної відкритості органів державної влади треба передбачити обов'язки органів виконавчої влади та органу (його структурного підрозділу), що займатиме провідне місце у сфері правового моніторингу, інформувати громадськість про результати моніторингу та вжиті заходи за допомогою обов'язкового оприлюднення інформації через ЗМІ (газети, телебачення, радіо), а також шляхом розміщення відповідної інформації на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет.

На підставі узагальнення наукових позицій ми дійшли висновку, що правовий моніторинг є інструментом динаміки права, який повинен супроводжувати всі елементи механізму правового регулювання: від формування нормативної бази до забезпечення законності й правопорядку. Загальним об'єктом правового моніторингу на національному рівні виступає

вся правова система, усі правові явища у межах кордонів держави, усі елементи механізму правового регулювання.

Як з'ясувалося, правовий моніторинг як засіб динаміки права повинен супроводжувати всі елементи механізму правового регулювання: від формування нормативної бази до забезпечення законності й правопорядку. Стратегія розвитку України в умовах удосконалення всієї системи державного управління та гарантування національної безпеки вимагає налагодження роботи в сфері впорядкування правової системи, практики застосування НПА. Тільки на цій основі може успішно розвиватися правова держава, проходити адміністративна реформа, здійснюватися перетворення в управлінні різними формами власності. Без упорядкування правової системи не можна забезпечити підвищення ефективності публічного та приватного управління, правової культури всіх структур суспільства, правосвідомості законодавців та всіх громадян України.

Таким чином, необхідно з'ясувати сутність правового моніторингу як елемента правової системи суспільства, його ролі в забезпеченні ефективності права, а також необхідно встановити зв'язок правового моніторингу з іншими елементами механізму правового регулювання.

Правова система (сукупність джерел права та юрисдикційних органів конкретної держави, а іноді її відокремленої частини; правова культура, правова ідеологія, правова наука, недержавні правові інститути) охоплює всі правові явища й процеси, які проходять в масштабах держави та громадянського суспільства, є найважливішим регулятором політичної системи [58, с. 418].

Правова система відіграє важливу роль в організації, інтегруванні, регуляції та стабільності суспільних зв'язків. Крім того, правова система забезпечує єдність та скоординованість соціального організму, ослаблює небезпечні явища суспільної життєдіяльності. У правовій системі об'єктивуються, структуруються та зміцнюються моральні принципи істини й справедливості для всього суспільства.

У сучасних спробах контролювати й оцінювати законність та справедливість існує значна фрагментація. Тому й необхідні інноваційні підходи, щоб усунути законодавчі прогалини та наблизити Україну до європейських стандартів поваги людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства закону й прав людини.

Комплексним інститутом саморегуляції правової системи є правовий моніторинг. Завдяки йому систематично відстежується стан нормативної системи права, виявляється її еволюція, динаміка, якість та ефективність. Орієнтуючись на принципи верховенства права та законності, суб'єкти правового моніторингу виявляють показники неефективності прийнятих НПА, їх конфліктність з іншими НПА, корупційність тощо.

Україна визнана правовою державою (ст. 1. Конституції України), а принцип верховенства права знаходиться на першому місці в ієрархії юридичних регуляторів суспільних відносин (ч. 1 ст. 8). Зазначений принцип виноситься за межі правила про ієрархію НПА та має перевагу під час правозастосування перед нормами права, встановленими законами й підзаконними НПА.

Верховенство права, на думку П. Рабіновича, це не стільки верховенство самих по собі статичних основоположних прав людини, скільки їх реалізація, погоджена з основоположними правами інших індивідів, людських спільнот, об'єднань й усього суспільства [457, с. 42].

Британським вченим-конституціоналістом А. Дайсі для досягнення максимального ефекту від застосування ідеї верховенства права запропоновано розрізняти принципи: панування права, верховенства права та панування духу законності [620].

Принцип – це, немов своєрідний промінь, який освітлює певну площину. Важливо не вийти поза його межі. Таким чином, правові принципи стають певним орієнтиром. Порушення принципу та застосування альтернативного варіанту поведінки допускається в рамках встановленої «шпарини» [198, с. 209].

У документі Європейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія) «*Rule of Law Checklist*» – «Мірило верховенства права», затвердженого на 106 пленарній сесії Венеційської комісії (11 – 12 березня 2016 р.) подано критерії верховенства права, а саме шість базових елементів: 1) законність; 2) юридична визначеність; 3) заборона свавілля; 4) доступ до правосуддя; 5) збереження людських прав; 6) недискримінація та рівність перед законом [695].

У встановлених законом випадках звичаї ділового обороту (ст. 7 ЦКУ) та національних меншин (ст. 28 ЦКУ) мають значення нормативних регуляторів. Моральні норми, традиції та звичаї, які становлять частину змісту принципу верховенства права можуть застосовуватись переважно перед законами.

С. Головатий проаналізував документи II Міжнародного конгресу юристів та з'ясував сутність поняття «*верховенство права*»: 1) цінності, що становлять субстантивний зміст даного принципу; 2) процесуальний механізм верховенства права [93, с. 905-906].

Між матеріальними та процедурними правовими приписами немає абсолютної межі. Якщо законодавством встановлено порядок реалізації, то процедурні правові приписи розглядаються як матеріальні правові приписи відносно правових приписів, які встановлюють порядок їх реалізації. Тому, між матеріальними і процедурними правовими приписами часто виникають колізії. До прикладу, враховуючи перевагу матеріальних правових приписів перед процедурними, втрачають сенс посилання на порядок відшкодування моральної шкоди ч. 3 ст. 47 ЗУ «Про питну воду і водопостачання», вирішення питання про відшкодування збитків та моральної шкоди в судовому порядку ч. 3 ст. 40 ЗУ «Про телекомунікації» тощо.

Наведені приклади аргументують доцільність впровадження правового моніторингу з метою захисту фундаментальних конституційних цінностей і засад (свободи, рівності, ефективної системи правосуддя, доступу до правосуддя та ін.) у правову й політичну систему.

Проблема визначення, що таке «справедливість», має велике значення у контексті академічних диспутів та філософських роздумів. Це пояснюється тим, що спроба визначення справедливого соціального порядку, правильної поведінки або справедливого права має велике практичне значення. Тому суперечки про справедливість належать до найдавніших філософських проблем [624, с. 15].

Не завжди та не в усіх системах моніторинг може діяти ефективно. Все залежить від складності та характерних особливостей самої системи. Технічні системи, наприклад, жорстко структуровані (нерідко вони є джерелом підвищеної небезпеки), тому система інформаційного спостереження в них чітко обумовлена і визначена. Навпаки, більш відкриті суспільні системи представляють підвищену складність в управлінні. Вони менш формалізовані, тому організація жорсткої системи інформаційного спостереження, збору й аналізу інформації про динаміку розвитку таких систем, видається складною. До такого виду належить правова система.

Діяльність суб'єктів права є засобом досягнення мети правової системи. До меж правового регулювання відносяться: юридичні властивості суб'єктів права; юридичні властивості правових засобів; предмет правового регулювання; потреби та інтереси особистості й суспільства; засади правової системи; системи джерел права; характерні риси юридичної практики [232, с. 374].

Простір людського соціуму охоплює різні сфери: правову, економічну, політичну, етнічну, конфесійну, культурну. Їх межі, ареали та конфігурація не збігаються. Термін «простір» можна віднести до одного з найбільш часто вживаних понять суспільствознавства. Цілком звичним стало використання в науковому та громадському житті таких понять, як політичний, економічний, культурний, духовний, географічний, фізичний, мовний, правовий простір тощо.

У процесі оцінювання правового простору розглядається нормативно-правовий масив в контексті певного історичного етапу, з'ясовується

особливість праворозуміння, а також прогнозуються напрямки суспільного та державного розвитку. Особливе значення водночас набувають ціннісні гносеологічні уявлення про належний стан правової системи, що виражаються в концепції правової держави [127, с. 56-57].

Державний простір може функціонувати лише як правовий простір, тобто як якась територія, в рамках географічних меж якої застосовуються певні загальні правові механізми. Втім, у науковій та публіцистичній літературі допускається розуміння простору як евфемізму поняття «державна» (подібне розуміння, наприклад, присутнє при використанні таких понять, як «пострадянський простір», «економічний простір», «демократичний простір», «гуманітарний простір» тощо) значною мірою дискредитувало цей термін як юридичну категорію [127, с. 57; 56, с. 38].

Приводом для побудови правової системи розглядають предмет і метод правового регулювання. У зв'язку з цим здійснимо диференціацію позитивного права на певні галузі, які є цілісними та скоординованими правоутвореннями. Кожна галузь права складається з елементів (норм права), які виконують самостійну роль і мають певні завдання щодо регулювання суспільних відносин. На сучасному етапі робляться спроби пошуку інших системоутворюючих критеріїв.

Зосібна, на думку В. Попондопуло, поряд з предметом правового регулювання, для диференціювання права на підгалузі можна використовувати об'єкт і суб'єкт регульованих відносин. Однак, очевидно, що й об'єкт і суб'єкт є елементами регульованих суспільних відносин і їх не можна використовувати окремо. Іншими словами, суб'єкт і об'єкт разом визначають особливості предмета правового регулювання [94, с. 61].

Взаємопов'язані та взаємообумовлені терміни «правова система» й «право» не поглинають одне одного. Термін «*правова система*», що вживається у вузькому розумінні, може використовуватися у значенні «право». У такому випадку термін «право» застосовується широко, через те, що у вузькому сенсі «право» поглинається терміном «правова система». По-

друге, внутрішньодержавне право може бути визначене переважно через інструментальну (нормативну, регулятивну) підсистему правової системи. Таке розуміння викладено у ст. 2 *Європейської конвенції про громадянство* (1997 р.), де внутрішнє законодавство розкривається через основні джерела (форми) права [487, с. 328].

На даному етапі надзвичайно важливого значення набуло здійснення моніторингу в цілях: гармонізації правової системи; визначення базових критеріїв, індикаторів якості законодавства і правозастосування; організації незалежної експертизи підготовлених та прийнятих актів законодавства; своєчасної підготовки посадових осіб правозастосовних органів з метою якісного виконання законів; створення умов для сприйняття законодавства громадянським суспільством, населенням у цілому [567, с. 89].

Як зазначено в посібнику ООН *«Верховенство права для постконфліктних держав. Моніторинг правових систем»* метою контролю правової системи є забезпечення аналізу інститутів і системи в цілому. Моніторинг – це інструмент, а не підсумок. Його значення показується в цілісності та скоординованості інформації, точності й глибині аналізу, актуальності та практичності рекомендацій. Рекомендації повинні детально подавати інформацію про те яким чином проблеми, що стоять перед системою правосуддя можуть бути ефективно вирішені. До прикладу, шляхами розв’язання таких питань можуть бути: правові та політичні реформи; створення та розвиток інституцій, включно з механізмами звітності; надання засобів; навчання; адміністративна та матеріально-технічна підтримка; ресурсний розподіл [694, с. 2].

Правовий моніторинг необхідний для забезпечення верховенства закону, прав і свобод громадян, підвищення якості прийнятих політико-правових рішень і транспарентності правотворчої діяльності, зниження рівня суперечливості законодавства, забезпечення стабільності правової політики, підвищення рівня правосвідомості та правової культури населення, впорядкування діяльності у сфері законотворчості, забезпечення єдиного

правового простору держави, підвищення ефективності правозастосовної практики [578, с. 838].

До того ж правовий моніторинг бере участь у реалізації практично всіх функцій правової системи: інтегративної, регулятивної, охоронної, комунікативної, правового стимулювання, забезпечення єдиного правового простору держави, міжнародного правового співробітництва [42, с. 10].

Правосуддя та верховенство закону є незамінними засадами існування ЄС. Зазначені принципи впливають на політику ЄС. Яскравим прикладом важливості справедливості є розширення політики, яка ставить акцент на правовий моніторинг й оцінювання рівня справедливості та верховенства закону в країнах-кандидатах.

Так, напередодні вступу Республіки Польща до ЄС, в результаті співробітництва Управління Комітету Європейської Інтеграції та Урядового Центру Законодавства, були розроблені та опубліковані «Рекомендації стосовно політики у сфері законодавчої техніки». Рекомендації містять набір правил і порад з метою забезпечити ефективність права Європейського Союзу у польському законодавстві [722, с. 7].

Згідно з правовою доктриною ЄС, верховенство закону – багатогранне поняття, що складається з восьми площин:

- 1) відповідальність перед законом;
- 2) доступ до інформації;
- 3) незалежність судової влади;
- 4) ефективність судової системи;
- 5) повага до основних прав;
- 6) ефективне здійснення законів;
- 7) доступ до правосуддя;
- 8) відсутність корупції [667, с. 2].

Контроль за правовими системами полягає в здійсненні аналізу інститутів і системи в цілому, з тим щоб закріпити вдалу практику й усунути недоліки. Контроль є інструментом, а не самоціллю. Його важливість

зображується в цілісності та скоординованості інформації, точності й глибині аналізу, а також у значущості та практичній застосовності рекомендацій. У рекомендаціях слід докладно відтворювати способи ефективного вирішення проблем, з якими стикається система правосуддя [263].

Таким чином, правовий моніторинг є важливою умовою ефективного функціонування правової системи. Кожне суспільство живе за правилами, які саме ж і створює. Чинна велетенська правова система складається з безлічі соціальних норм. Серед них важливе місце належить праву. Об'єктивні потреби призводять до розростання нормативного масиву, розвиток і використання якого залежить від дій людей та інститутів. Внаслідок цього виникає чимало суперечностей між різними нормами, з одного боку, між нормами та реальною суспільною поведінкою – з іншого [522, с. 22].

Питання правового моніторингу як на теоретичному, так і на практичному рівнях розробляються фахівцями Інституту законодавства ВРУ, який є базовою установою науково-правового забезпечення законодавчої діяльності. Серед основних завдань Інституту, відповідно до п. 2.5. Розпорядження Голови ВРУ № 770 від 4 серпня 2003 р. «Про затвердження Положення про Інститут законодавства Верховної Ради України та його структури», є організація моніторингу ефективності чинного законодавства України та прогнозування наслідків його застосування [433].

Мета контролю полягає в тому, щоб упорядкувати правову систему відповідно до законодавства, у тому числі з застосовними міжнародними й регіональними нормами, а також сприяти дотриманню засади верховенства права. Міжнародні та регіональні норми закріплені в договорах або інших документах.

Що стосується ООН, універсальні застосовні норми, прийняті під її егідою, слугують нормативною основою для діяльності, спрямованої на підтримку правосуддя і встановлення верховенства права [263].

Основоположні засади включають неприпустимість дискримінації, зокрема: доступ до правосуддя; справедливе поводження з жертвами; доступ

до судових засобів правового захисту та/або надання відшкодування відповідно до закону; справедливий характер матеріально-правового та процесуального аспектів судочинства; недопущення безкарності за злочини, передбачені міжнародним правом; незалежне та неупереджене правосуддя тощо [694, с. 5].

Моніторинг правової системи являє собою комплекс з оцінювання, аналізу стану й динаміки законодавства та практики його застосування. Це важливо як для всієї системи законодавства та його окремих напрямків, так і для розвитку підзаконної правозастосовної діяльності. Покращення результатів правозастосування в управлінні та юрисдикційних системах держави відбувається шляхом отримання і використання експертного оцінювання на основі результатів аналізу законодавства та прогнозу його розвитку [40, с. 14].

Моніторинг права розглядається як система постійного відстеження всього життєвого циклу НПА, законодавства, правової системи. Об'єктами моніторингу можуть бути як окремі закони та інші акти, так і функціонування гілок влади в аспекті права. В підсумку можна отримувати необхідну інформацію для комплексного аналізу стану системи законодавства й вироблення пропозицій щодо його вдосконалення [522, с. 22].

Ідеї прав людини сягають у давні часи. Вже в Кодексі Хаммурапі (XVII ст. до нашої ери) згадується про те, що цар – основа влади, справедливості, захисту слабких від зловживань з боку сильних. Грецькі софісти та стоїки сповідували природну свободу, рівність людей і вищість природного права над становим. Римські мислителі, зокрема, Цицерон і Сенека, наслідували ідеї природного права. В стародавньому Римі народилося фундаментальне право на справедливий судовий розгляд, а в Законі XII Таблиць з 449 р. до н. е. є запис про заборону використання зворотного права. Чимало сучасних мислителів звертають увагу на знецінення прав людини в сучасному світі. Права людини знову викликають жваві дискусії та полеміку [661, с. 11].

Контроль за правовими системами є ключовим аспектом аналізу в галузі прав людини. Неможливо проконтролювати всі практичні аспекти, а надто щодо окремих випадків. Контроль за розслідуванням справ вимагає застосування методології, яка виходить за межі спостереження за окремими справами як поодинокими випадками. Необхідно виявляти порушення прав людини в конкретному випадку й забезпечити індивідуальні засоби правового захисту [337, с. 10].

До того ж моніторинг правової системи спрямовується на виявлення моделей та тенденцій в порушеннях міжнародних стандартів. Приміром, з метою оцінювання відповідності національного законодавства міжнародним правам людини, необхідно проаналізувати й щоденну практику в судових справах. Право на справедливий судовий процес та незалежність суддів лежить в основі справедливої й ефективної системи правосуддя. Моніторинг системи правосуддя може скеровуватися, в першу чергу, на процес кримінального правосуддя, зокрема на початковій стадії.

Європейський Суд з прав людини неодноразово зазначав, що принцип верховенства права висуває певні вимоги до текстів законів. «Вираз «передбачене законом»... означає ще й якість закону, тобто доступність для зацікавлених осіб внаслідок чіткості формулювання, щоб зацікавлені особи могли, отримавши за необхідності юридичну консультацію у справі, передбачати з розумним для даних умов рівнем визначеності ті наслідки, які може тягти за собою певна дія» [477, с. 57].

Зазначені вимоги до якості законів Європейський Суд з прав людини доповнив більш широким за змістом міркуванням про те, що закон не повинен суперечити принципу верховенства права [477, с. 54].

Сфера цивільно-правового захисту раз-у-раз нерозривно пов'язана з простотою і справедливістю. Право власності та сімейних відносин, у тому числі з питань захисту дітей, може мати відношення до невирішеної постконфліктної ситуації та використання неформальних або альтернативних

традиційних методів і практик для вирішення інших кримінальних та цивільно-правових спорів, які можуть виникати.

Порушення прав у окремих випадках може бути наслідком ізольованого інциденту або поведінки конкретних учасників, наприклад, корумпованого судді або байдужого правоохоронця. Для того щоб виявити системні проблеми, які потребують уваги або реформування, необхідно проконтролювати низку справ і встановити тенденції та характерні ознаки з метою складання загальних висновків щодо функціонування системи й винесення рекомендацій для проведення всебічних реформ [263].

Міжнародне гуманітарне право (МГП) і права людини тривалий період залишалися окремими галузями права. В залежності від стану міжнародних відносин, застосування законодавства в галузі прав людини було пов'язане зі станом миру між державами, а міжнародне гуманітарне право збройних конфліктів (*лат. «jus in bello»*) було пов'язане зі станом війни. Центральна ж мета міжнародного гуманітарного права – це захист громадян або представників ворожих держав/спільнот в період збройного конфлікту [686, с. 70].

Відома теза «Людина є мірилом всіх речей ...» стала свідченням усвідомлення людиною власної цінності, значущості та внеском у загальнолюдське [200, с. 234]. Гуманізм виявляється тут не в пошуках шляхів до свободи, не у визначенні трансцендентних витоків людини, а в пошуках гармонії, симетрії, впорядкованості, доцільності [260, с. 193].

Гуманізм виокремив духовну людину від природної, звільнив творчий розвиток природної людини, віддалившись від внутрішнього смислу, відірвавшись від глибинних основ самої природи людини [45, с. 70].

Так, у 1998 р. була створена третя міжурядова робоча група з права на розвиток на основі Резолюції 1998/72 Комісії з прав людини й рішення Економічної та соціальної ради ООН. Робоча група збирається раз у рік і звітує перед Радою з прав людини та Генеральною Асамблеєю ООН. Мандат робочої групи з права на розвиток включає моніторинг і аналіз досягнутого

прогресу в реалізації права на розвиток, закріпленого у Декларації про право на розвиток, як на міжнародному, так і на національному рівнях [170, с. 409].

У 2001 р. на 29-й черговій сесії в Тріполі (Лівія) Африканської комісії з прав людини та народів прийнято Резолюцію про свободу вираження думок в Африці. У документі заохочувалося заснувати механізм для сприяння моніторингу дотримання стандартів вираження думок, для розслідування порушень і розробки рекомендацій для самої Комісії та держав-членів. У 2002 р. Комісією була прийнята Декларація засад свободи вираження думок в Африці, яка закріпила найважливіші стандарти в цій сфері, такі як рівні можливості в здійсненні права на свободу думки, права на доступ до інформації й обов'язок публічної влади надавати інформацію [485, с. 526].

Європейський комітет з питань охорони здоров'я (*CDSP*) готує рекомендації для керівного органу РЄ – Комітету міністрів. Наприклад, були прийняті наступні рекомендації: Рекомендація *CM/Rec(2010)11* про вплив генетики на організацію служб охорони здоров'я та підготовку медичних працівників; Рекомендація *CM/Rec(2010)6* про ефективне управління в системі охорони здоров'я; Рекомендація *CM/Rec(2009)3* про моніторинг і захист прав людини й гідності осіб з психічними розладами; Рекомендація *Rec(2008)1* про врахування гендерних відмінностей в політиці у сфері охорони здоров'я та ін. [474, с. 614-615].

З метою систематизації й кодифікації європейської виборчої спадщини, Рада Європи, заохочуючи прийняття Зводу рекомендаційних норм при проведенні референдумів (м. Венеція, 13–14 жовтня 2006 р., 16–17 березня 2007 р.), розраховувала, крім того, сконструювати інструмент, необхідний для співпраці з іншими міжнародними інституціями, діяльність яких направлена на забезпечення проведення демократичних виборів і процедуру їх моніторингу. До згаданих міжнародних інститутів належать, зокрема, Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, а також Асоціація керівників виборчих комісій країн Центральної та Східної Європи (*АРВК ЦСЄ*) [233, с. 565-566].

У Стратегії для ефективного здійснення Хартії основних прав Європейського Союзу (Брюссель 19.10.2010) Європейський парламент і Рада Європи проголосили моніторинг дотримання основних прав людини в Союзі одним зі своїх пріоритетів на майбутнє у сфері юстиції, свободи та безпеки. Повага до фундаментальних прав підлягає поглибленому моніторингу з боку суду та є важливим компонентом у будівництві ЄС. Рекомендовано більш ефективно застосовувати методологію для систематичного й суворого контролю дотримання Європейської конвенції з прав людини, закріплених у Хартії основних прав Європейського Союзу [702].

У 2012 р. за ініціативи омбудсмена з прав дитини та Міністерства соціальних справ Естонії вперше було організовано моніторинг прав дитини та батьківства. Основне завдання моніторингу було – картографувати інформованість суспільства в частині прав дитини, а також проаналізувати позиції та проблеми в питаннях виховання дітей і підтримки батьківства, враховуючи перспективи як дітей, так і дорослих. Для цього були зібрані дані як у дорослого населення, так і в дітей. Перше опитування проводилося в період 01.03.2012 – 18.03.2012 в рамках опитування *Omnibuss*, яке проводило *Turu-Uuringute AS*. Було опитано 1000 осіб у віці від 15 до 74 років, які відповіли на запитання, пов'язані з батьківством і правами дитини. Дані були зважені й подані результати за статтю, віком та регіоном (Північна Естонія, Північно-Східна Естонія, Західна Естонія, Центральна Естонія, Південна Естонія) [167, с. 7].

У 2013 р. в Республіці Польща з коштів Фонду Стефана Баторія було профінансовано та реалізовано проект «Моніторинг обґрунтованості та вірогідності висновків і положень щодо розміщення осіб, які клопочуть про надання статусу біженця в охоронюваних приміщеннях» [701, с. 3].

Важливим аспектом моніторингу прав людини є питання свободи совісті та віросповідання. Європейський суд з прав людини неодноразово цитував дуже ясно закріплену у ст. 9 Європейської конвенції з прав людини (ECHR) [627, с. 5] норму, що свобода думки, совісті та релігії є однією з

основ демократичного суспільства. Це, у своєму релігійному вимірі, є одним з найбільш важливих елементів, які складають особистість вірян і їх сприйняття життя, а також є найціннішим надбанням для атеїстів, агностиків, скептиків і байдужих. Релігійний плюралізм нерозривно пов'язаний з демократичним суспільством [635, с. 79].

Наведемо результати моніторингу дотримання основоположних прав та свобод людини в Україні в 2015 р. В Резолюції 2075 (2015) «Імплементація рішень Європейського Суду з прав людини» ПАРЄ зазначено, що Україна знаходиться серед держав, в яких рівень виконання рішень ЄСПЛ є найгіршим. Іншим важливим документом є Резолюція ПАРЄ 2078 (2015) «Прогрес в моніторинговій процедурі Асамблеї». В поданому документі проаналізовано ситуацію, зокрема, і в Україні у період з жовтня 2014 р. по серпень 2015 р. [267].

Згідно з матеріалами доповіді «Свобода в світі 2015», підготовленої впливовою міжнародною правозахисною організацією *Freedom House*, Україна відноситься до частково вільних держав. Загальними показниками стали: рівень свободи; стан дотримання громадянських прав; повага до політичних прав. На користь наведених індикаторів було зараховано по три бали з семи можливих. Верховенство права згаданою організацією оцінено (на 6 з 16), виборчий процес (на 9 з 12), політичний плюралізм (на 10 з 16), функціонування уряду (на 6 з 12). До основних недоліків віднесено: неспроможність оновлення суддівського корпусу, склад прокуратури; різні форми дискримінації; беззаконня на окупованих територіях; незахищеність малого та середнього бізнесу від зловживань влади та рейдерів [267].

Ю. Тіхоміров виокремив такі параметри аналізу законодавства, як: дотримання конституційно встановлених предметів відання; повнота, законність та ефективність НПА за колом функціональної діяльності органів та їх підсистем; зіставлення результатів роботи судових органів з їх юрисдикційними повноваженнями; адекватність правової системи та основних напрямків сучасної структури економічної діяльності [522, с. 22].

Конкретизуючи сказане, рекомендується чітко визначати завдання моніторингу на стадії правотворчості, включаючи підготовку законів. Йдеться про аналіз динаміки сфер, обсягу та методів правового регулювання, критерії встановлення предмета регулювання, концептуальні та техніко-юридичні вимоги до проектів НПА тощо. Доцільно складати досьє законів у процесі їх розробки та передавати як естафету для наступних обговорень. Слід звернути особливу увагу на моніторинг реалізації права (законів та інших НПА).

На жаль, до цього дня державні службовці, депутати та громадяни звертаються до закону лише тоді, коли потрібно отримати пільгу, або у випадках очевидних порушень законності. Видається, що найважливішим завданням кожної структури (державної, господарської та ін.) є забезпечення реалізації законів та інших НПА.

Отже, правовий моніторинг як елемент правової системи суспільства – це інструмент забезпечення ефективності НПА та практики їх застосування, що дозволяє побачити сучасний стан законодавства, дійсну картину його роботи, оцінити якість правового регулювання і з'ясувати причини гальмування досягнення поставлених правових цілей.

Правовий моніторинг може набувати ще й політичного виміру: посилювати відповідальність законодавця за результати своїх рішень і, таким чином, сприяти демократичному функціонуванню політичних установ; створювати основи для критичного підходу до законодавства та правової системи в цілому. Де-факто виявлення розходження між цілями або намірами законодавця та досягнутими в дійсності результатами дасть імпульс для вдосконалення НПА.

Висновки до розділу 1

1. На сучасному етапі розвитку правової доктрини України вивчення теоретичних аспектів якості та ефективності НПА супроводжується потребою розробки практичних рекомендацій з оцінювання їх ефективності за допомогою системи теоретичних та емпіричних методів пізнання правового моніторингу.

Одне з перших розумінь оцінювання якості та ефективності законодавства, а також юридичного прогнозування сформували в 60-ті роки ХХ ст. радянські вчені (*В. Баранов, В. Глазирін, В. Кудрявцев, В. Лазарєв, В. Нікітінський, І. Самощенко, В. Сирих, М. Шаргородський*). Науковці не вкладали до змісту поняття «ефективність» обов'язковості оптимального результату. Мотивація цього полягала в тому, що ефективність може також бути й негативною. Розробка ефективності права тяжіла до проблематики якості та ефективності формальних норм законодавства.

На даному етапі розвитку суспільних відносин питання моніторингу корупційних ризиків у законотворчості, колізій і прогалин у законодавстві дослідили співробітники Інституту законодавства Верховної Ради України (*О. Богачова, О. Зайчук, О. Копиленко, Н. Нижник та ін.*).

Крім того, концептуальні питання правового моніторингу досліджують сучасні українські вчені (*Ю. Градова, Т. Анцупова, В. Косович, Г. Рибікова та ін.*).

Проблеми методології, теорії і практики правового моніторингу узагальнили та творчо осмислили сучасні закордонні розробники (*Ю. Арзамасов, Д. Елдер, Я. Наконечний, М. Новіцкі, М. Черногор та ін.*).

2. Історія поняття «правовий моніторинг» у його сучасному застосуванні нетривала. Такого поняття ще немає у словниках, втім, воно загальноновизнане й активно використовується в науковій мові. В основі його етимології лежать такі давно відомі слова, як «*monitory*» – багатозначне поняття, яке спочатку означало наставляти, радити, застерігати, напучувати, і

«*monitor*» (від лат. нагадуючий, наглядаючий), має вже більш близьке до сучасного значення – спостереження за певними об'єктами або явищами; спостереження за діями кого-небудь.

Категорія «*правовий*» надає моніторингу правового змісту. Термін «*засади*», який увійшов до формулювання предмета дослідження, розкривається як у вузькому (загальні принципи правового моніторингу), так і в широкому (загальні правила правового моніторингу) значеннях.

Термін «*моніторинг*» уперше застосували в рекомендаціях спеціальної комісії з проблем навколишнього середовища при ЮНЕСКО в 1971 р. Вказаний термін застосовувався переважно в межах дослідження природничими науками стану навколишнього природного середовища, погодних явищ, сезонних кліматичних змін. Пізніше моніторинг почали використовувати в соціології як форму організації проведення соціологічних досліджень.

Моніторинговий Комітет з дотримання обов'язків та зобов'язань державами-членами Ради Європи діє в структурі Парламентської Асамблеї Ради Європи, здійснює комплексний моніторинг виконання державами-членами, взятих на себе зобов'язань.

Моніторинг поєднує різні функції, використовуючи засоби спостереження та пояснення. Застосовується частковий, вибірковий аналіз, який має початкову умову, завдання та заздалегідь сформульоване цільове призначення. Моніторинг розуміється як спосіб поетапного спостереження та контрольного вимірювання.

На даному етапі є низка новітніх векторів досліджень, де моніторинг виступає головним робочим методом: правовий моніторинг, моніторинг кіберзлочинності, світовий еко-моніторинг, космічний моніторинг, моніторинг медіа-простору тощо.

3. Провідними методологічними підходами дослідження правового моніторингу є діяльнісний та парадигмальний підхід. За допомогою засад комплексності й міждисциплінарності розглянуто функціональний

взаємозв'язок системи правового моніторингу з юридичними технологіями як складний суспільний феномен.

Позитивістський підхід до дослідження правового моніторингу, спрямований на встановлення причинно-наслідкових зв'язків між різними елементами предмета дослідження. До прикладу, виявлення порушень законодавчої процедури під час прийняття Верховною Радою України (далі – ВРУ) пакету законодавчих актів 16 січня 2014 р., та їх підписання Президентом наступного дня. Народні депутати України прийняли так звані «диктаторські закони» (№ 721-VII; № 722-VII; № 723-VII; 724-VII; № 725-VII; № 726-VI; № 727-VII; № 728-VII; № 729-VI) у спосіб підняття рук, не обговорюючи їх та не використовуючи систему «Рада». Законодавчими актами обмежувалося права громадян, органам державної влади надавалося більшої свободи дій з метою криміналізації громадянського суспільства.

Застосування порівняльно-правового методу (догматичного порівняльного) корисне для аналізу концепцій правового моніторингу, подібних і відмінних ознак, ідей, доктрин, виявлення загальних і специфічних закономірностей функціонування та розвитку правового моніторингу в Сполучених Штатах Америки, Канаді, Великобританії, в країнах ЄС, Російській Федерації, Республіці Казахстан.

4. Правовий моніторинг – інститут саморегуляції правової системи, який знаходиться в структурі питань формування інформаційного суспільства та програм застосування інформаційних технологій.

Роль правового моніторингу для підвищення якості та ефективності механізму правового регулювання осмислено з урахуванням його телеологічного аспекту: оптимізації цілеспрямованого впливу права на суспільні відносини та функціонування правової матерії. Метою моніторингу правової системи є забезпечення аналізу її підсистем, зокрема нормативної.

Ефективність правового моніторингу залежить від цілісності та скоординованості інформації, точності й глибини аналізу НПА, актуальності та практичності рекомендацій. Бувши істотним елементом правового

моніторингу, оцінювання є важливою традиційною частиною правової соціології та методології. Оцінювання охоплює формальні та змістовні аспекти НПА.

Ціль моніторингу НПА зводиться також до виявлення моделей та тенденцій в порушеннях міжнародних стандартів. Принцип верховенства права висуває вимогу до якості текстів НПА, тобто доступність для зацікавлених осіб внаслідок чіткості формулювання.

Закон не повинен суперечити принципу верховенства права. У тому числі, чи охороняється на законодавчому рівні принцип рівності (трактування однорідних ситуацій однаково, а відмінних ситуацій – по-різному та гарантування рівності з приводу підстави для потенційної дискримінації)? Приміром, правило щодо депутатської недоторканності необхідно врегулювати в обмежувальний спосіб. Зняття недоторканності має відбуватись за чіткою та неупередженою процедурою за наявності підстав у справі, що є предметом розгляду.

Законодавство в галузі прав людини відноситься до питань, пов'язаних зі ставленням держави до своїх громадян, а також осіб, які проживають на її території. За результатами моніторингу дотримання основоположних прав та свобод людини в Україні (Резолюція 2075 (2015) «Імплементация рішень Європейського Суду з прав людини» ПАРЄ) Україна зарахована до держав, в яких рівень виконання рішень ЄСПЛ є найгіршим. Згідно з матеріалами доповіді «Свобода в світі 2015», підготовленої впливовою міжнародною правозахисною організацією *Freedom House*, Україна відноситься до частково вільних держав. Верховенство права оцінено на 6 з 16.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ

У розділі розроблено такі питання як: концепція правового моніторингу; об'єкти, суб'єкти та предмет правового моніторингу; види та функції правового моніторингу; техніка та технологія правового моніторингу.

Установлено сукупність елементів і процесів, що утворюють механізм правового моніторингу, а також місце та функції аналізу в системі даного інституту. За допомогою розробки правового моніторингу під техніко-технологічним кутом зору та максимального зближення емпіричного й логічного рівня пізнавального процесу, вдалося охопити та зв'язати воедино методи вивчення законодавства й правозастосовної практики. До того ж розкрито організаційну, управлінську, інституційну, функціональну та інструментальну складову сутності правового моніторингу.

Розроблено теоретичну конструкцію механізму реалізації правового моніторингу. Показано, що реалізація правового моніторингу являє собою досить складний юридичний феномен, який має свою структуру: 1) інституційна складова; 2) технологічний компонент; 3) техніко-юридичний компонент.

Виокремлено три основні способи організації правового моніторингу: 1) централізований, 2) децентралізований і 3) змішаний.

Техніку правового моніторингу визначено як комплекс правил, методів та засобів здійснення послідовних операцій органами державної влади, місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, науковими спільнотами з метою контролю, аналізу, узагальнення, оцінювання якості НПА та практики їх застосування, оформлення, оприлюднення та реалізації результатів моніторингу.

2.1 Концепція правового моніторингу

Юридичні концепції виражають і представляють різні аспекти юридичної діяльності. З їх допомогою полегшуються сприйняття та вивчення всього різноманіття правових явищ.

На даному етапі в Україні дуже активно розвиваються концептуальні та методологічні засади правового моніторингу та його впровадження в механізм прийняття і реалізації НПА. Цей процес стимулює розвиток нового напрямку в юридичній науці. Досягнуті результати відкривають нові грані цього явища, виявляють більш складні проблеми, що вимагають наукового осмислення, а в деяких випадках – корекції окремих, концептуальних та методологічних рішень.

У наукових працях, зокрема С. Алексєєва [7], Т. Анцупової [16], І. Бачило [40], С. Миронова [257], П. Сандевуара [479], М. Тарасова [506], М. Черногора [458; 566] та інших, концептуальні засади правового моніторингу, спосіб його розуміння й трактування показано досить вузько. Необхідно розкрити систему поглядів на правовий моніторинг в Україні, його значення для логіки розвитку, реалізації та тлумачення права.

Як система знань, право використовує низку концепцій, тобто абстрактних, узагальнених ідей, побудованих на основі досвіду, або на чисто умоглядній основі. Мозок черпає з глибин інтелекту або з реальності суспільного життя ті елементи та характерні риси, які відтак складуть загальну картину концепції – образу, що показує дійсність і сприяє її інтерпретації.

Концепція (лат. «*conceptio*» – розуміння) визначається як система поглядів на певне явище; спосіб розуміння, тлумачення якихось явищ; ідейний задум [73, с. 571].

Правові концепції розвиваються юридичною наукою, зокрема, загальна теорія права надає їм форму, здійснює інтегрування юридичних конструкцій з найбільш поширеними суспільними ідеями. Концепції, будучи свого роду

«двигуном», відіграють дуже велику роль у питаннях юридичної техніки. Головним чином, концепції являють собою відбитки, моделі юридичних явищ, що зустрічаються в суспільному житті.

У цілому, концепції є необхідними факторами спрощення, з урахуванням всього різноманіття й складності приватних випадків юридичної практики, а також факторами точності та чіткості при вивченні не тільки власне юридичних феноменів, а й усього масиву явищ суспільного життя. А проте, звичайно, існує небезпека того, що юридичні концепції, як будь-яке уможлядне узагальнення, припускають надмірну систематизацію чи відносну деформацію реальності. Це обов'язково повинно враховуватися будь-яким юристом [479].

Згідно з іншими інтерпретаціями наведеної тези доктринальні поняття, що формуються внаслідок теоретичного узагальнення у галузевих науках, безумовно, знаходяться у центрі аналітичної юриспруденції. Власне базові поняття юриспруденції історично формуються в галузевих науках і, передусім, у цивільному праві. Загальна теорія права зароджувалась в ХІХ ст. з аналізу юридичних понять [506, с. 168-169].

Варто звернути увагу на таку обставину, що переклад терміна «моніторинг» на українську мову є неточним. Відповідно ще не має однозначного синоніма до даного терміна. Тому в українській юридичній мові «моніторинг» використовується як запозичений термін. Тим більше, що використання в юридичній мові запозичених слів латинського генезису є сталою традицією.

Беручи до уваги різні етапи здійснення, моніторинг може охоплювати такі види діяльності як: контроль, рекомендацію (пораду), нагляд, спостереження, оцінювання, прогнозування тощо. Зазначені компоненти входять до змісту правового моніторингу. Функції міжнародно-правового та національно-правового моніторингу мають різний предмет, утім вони є схожими. В кожному випадку йдеться про правовий моніторинг [16, с. 163].

У системі права Ради Європи моніторинг із наглядом не ототожнюється. У перекладі на українську мову такий юридичний термін Ради Європи як «*observation*» означає «*спостереження*», що є однією з функцій моніторингу. Функцію спостереження здійснює Комісар Ради Європи з прав людини. Він належить до системи органів Ради Європи та здійснює моніторинг дотримання зобов'язань [634, с. 19]. Комісар Ради Європи з прав людини не наділений жодними правовими засобами впливу. Спостереження розуміється як функція політичного моніторингу Ради Європи.

Проблематичність завдання з розробки поняття правового моніторингу пов'язана з ототожненням «*міжнародного контролю*» і «*міжнародно-правового моніторингу*». Внаслідок некоректного перекладу, «*моніторинг*» і «*контроль*» переважно позначаються як слова-синоніми. Таке видання ООН як «Інструменти забезпечення панування права в постконфліктних державах. Моніторинг правових систем», на першій сторінці вступу подає поняття «*контроль за правовою системою*». Термін «моніторинг» замінено на «контроль» [156, с. 63].

Міжнародний правовий моніторинг як комплекс інформаційних спостережень пов'язаний з аналізом і оцінюванням конструювання норм міжнародного права, а також дії та застосування його норм. Предметом міжнародного правового моніторингу є:

- 1) міжнародні договори;
- 2) акти міжнародних міждержавних організацій;
- 3) рішення судових органів;
- 4) внутрішньодержавні акти, що стосуються імплементації договорів [301, с. 5].

Терміни «*правовий моніторинг*» і «*техніка правового моніторингу*» ще не набули поширення в юридичній науці, як і сама наукова проблема. Зайнявшись цією темою, вчений може спиратися лише на численні публікації з юридичної техніки, а також спеціальну літературу з проблем правового

моніторингу, корупціогенності НПА та антикорупційної експертизи. Певні орієнтири у дослідженні може дати вивчення робіт з проблематики ефективності дії норм права [566, с. 349].

У контексті даного дослідження виявилася специфіка юридичної матерії, її письмове термінологічне «опредметнення», підпорядкування логічним засадам, здатність втілюватися в логічні конструкції. Те, що надало юридичному знанню на прагматичному рівні переважно юридико-технічний зміст, у принципі однопорядкове зі змістом усіх інших технічних знань, наукових результатів технічного профілю. У зв'язку з цим, правознавство з найдавніших часів було своєрідною господею відпрацьованої словесності та витончених юридико-логічних конструкцій [7, с. 270].

Важливими умовами системності правового моніторингу є його структурно-організаційне забезпечення та координація діяльності всіх суб'єктів, які здійснюють цю діяльність.

Для прикладу, І. Бачило у своїх дослідженнях пропонує створити в РФ Центр організації моніторингу. Верхня палата російського парламенту є центром моніторингу федеральних законів. Порівняльний аналіз моніторингу законів суб'єктів РФ також може бути зосереджений на цьому рівні. Всеросійський Центр організації моніторингу вирішує всі методичні проблеми моніторингу, включаючи вироблення єдиної термінології та критеріїв оцінювання продукту правотворчості. Це вже вкотре привертає увагу до проблеми організаційного забезпечення методичного та аналітичного центру моніторингу НПА [40, с. 16].

Довершений з техніко-технологічного погляду, своєчасно прийнятий закон є найбажанішим місцем зустрічі влади й суспільства, держави й людини. Як наслідок, відбувається визначення чітких орієнтирів власного розвитку й постійна підтримка високого рівня участі громадянського суспільства в справах держави [257, с. 11-12].

Наступна особливість правознавства пов'язана з тим, що право, закон володіють потужною силою в суспільстві. Це призвело до того, що юридична

діяльність і знання спочатку опинилися в зоні інтересів влади, потрапили у залежність від державних інтересів і політики. Тим більше, що й сама правова матерія існує та функціонує у залежності від діяльності державних установ, державної волі.

Правда, далеко не всі спеціалісти-правознавці знаходяться на службі держави. Деякі різновиди юридичної роботи, в першу чергу – адвокатського профілю, відносяться до вільних професій. Певні види юридичної діяльності, передусім, суддівської, покликані мати й щоденно підтверджувати свій незалежний статус. Та й дані висновки правознавства техніко-юридичного гатунку мають у своїй основі характер об'єктивних наукових знань. Тим не менше, юридична діяльність та юридичні знання цілковито пов'язані з владою [7, с. 271].

Участь інститутів громадянського суспільства в здійсненні аналізу й прогнозу якості законодавства відноситься до числа первинних цілей створення системи моніторингу правового простору та правозастосовної практики. На даному етапі, оскільки інститути громадянського суспільства в цій сфері слабо організовані, не мають відповідних організаційно-правових механізмів і засобів здійснення комплексної діяльності, пропонується ініціювання діалогу влади й суспільства зі сторони держави.

Об'єкти правового моніторингу розташовані в правовій сфері. Як різновид юридичної діяльності вони мають техніко-юридичний компонент – сукупність інструментів, за допомогою яких досягаються цілі та вирішуються завдання техніки правового моніторингу [383, с. 113-114].

Підхід до проблеми легітимації інституціоналізованої практики – це припущення, згідно з яким об'єктивована реальність набуває обов'язкового характеру. Легітимність певної практики відбувається через утвердження у відповідності з інституційними та інструментальними правилами. Інституціоналізована практика формується під час об'єктивізації фактичної сфери та в ній шукає свого узаконення [683, с. 182].

Правовий моніторинг не обмежується лише аналізом і прогнозами дії НПА. Функції моніторингу слід здійснювати ще на передпроектному етапі правотворчості. Найбільше навантаження має припадати на етап розробки проектів нормативних документів (актів і договорів). Надалі необхідно здійснювати постійне моніторингове спостереження й аналіз за станом законодавства та інших нормативних документів, за застосуванням цих актів [276, с. 170].

Таким чином, моніторинг здійснюється ще до правового регулювання, під час створення НПА та після їх прийняття. Моніторингова діяльність повинна пронизувати всі етапи правотворчого процесу та правозастосовної практики, іншими словами, всі етапи механізму правового регулювання.

Так, у залежності від етапу правового регулювання, правовий моніторинг розподіляється на передпроектний та на моніторинг правозастосування. Передпроектний моніторинг здійснюється перед підготовкою проектів НПА, на стадії встановлення потреб у правовому регулюванні. Широта кола об'єктів правового моніторингу визначає виділення таких його видів, як загальний, галузевий і точковий. За тривалістю правовий моніторинг буває постійним, тимчасовим, оперативним [594, с. 334-335].

Н. Нижник та О. Муза зазначили, що наступним кроком на рівні теоретичного обґрунтування здійснення науково-експертної діяльності після виокремлення галузевого правового моніторингу та моніторингу законодавства за сферами законодавчого регулювання суспільних відносин має бути впровадження секторального правового моніторингу. Секторальний правовий моніторинг учені трактують:

- 1) самостійним видом правового моніторингу;
- 2) складовою частиною моніторингу законодавчих актів;
- 3) субсидіарною складовою конкретного виду правового моніторингу

[288, с. 48-49].

Загальний моніторинг здійснюється для отримання інформації про застосування законодавства в цілому. Галузевий моніторинг має на меті отримати інформацію про практику застосування НПА у певній сфері правового регулювання. Точковий моніторинг спрямований на оцінку дії конкретного НПА чи певних його частин (норм). Правовий моніторинг може здійснюватися в масштабі всієї країни, на території регіону, в межах муніципального утворення або у відповідній сфері державного управління. За своєю тривалістю правовий моніторинг може бути постійним, тимчасовим, або оперативним (здійснюваним протягом першого року дії НПА) [594, с. 335].

Наукова концепція правового моніторингу базується на теоретико-правовій характеристиці основних його елементів. Так, згідно з Л. Івановою, яка сформулювала мету та завдання даного виду юридичної діяльності, що відповідають його сутності, мета правового моніторингу як невіддільної частини управлінського циклу полягає у забезпеченні зворотного зв'язку, виявленні потреб у регулюванні суспільних відносин [149, с. 14].

У результаті правового моніторингу стає можливим відстежити сучасний стан законодавства, побачити дійсну картину його роботи, з'ясувати формальні причини (*лат. «causa formalis»*), внаслідок яких гальмується досягнення поставлених правових цілей. На цій основі оцінюється якість норм права та правового регулювання в цілому.

Для суб'єктів нормотворення правовий моніторинг має значення у цілях: розпізнавання тенденцій та прогностичних потреб правового регулювання певних суспільних відносин; оцінювання складу та структури нормативно-правового матеріалу з певного питання; визначення ступеня повноти правового врегулювання відповідної сфери суспільного життя та ін. [594, с. 333].

Таким чином, змодельємо *табл. 2.1* у якій виокремимо основні структурні елементи правового моніторингу: засади, цілі, предмет, об'єкти та суб'єкти.

Основні структурні елементи правового моніторингу

<i>Основні засади правового моніторингу</i>	– законність; – обов’язковість; – програмна забезпеченість; – повнота інформаційної бази; – об’єктивність та певність інформації; – транспарентність; – оснащеність [411, с. 33].
<i>Основні цілі правового моніторингу</i>	– оцінювання стану законодавства; – аналіз та узагальнення законодавства; – виявлення прогалин правового регулювання і корупціогенних чинників з метою їх усунення; – вироблення рекомендацій і пропозицій щодо вдосконалення законодавства; – оцінювання ефективності реалізації НПА [157; 411, с. 33].
<i>Предмет правового моніторингу</i>	– висвітлення передумов створення нових проектів НПА; – виявлення суперечностей, колізій і прогалин між нормами права різних НПА; – обґрунтування зміни чи скасування застарілих норм; – віднаходження надлишковості або недостатності правового регулювання суспільних відносин; – виявлення дублювання норм; – аналіз нормозастосування, норм декларативного характеру; – визнання актів такими, що втратили чинність; – розкриття наявних порушень законодавчої практики, юридичної техніки; – перевірка правильності юридичної мови та письма (внутрішньої скоординованості, логічної побудови, відповідності нормативній формі державної мови); – засвідчення помилок редакційного характеру; – констатація неавтентичності тексту тощо.

Закінчення таблиці 2.1

<i>Об'єкти правового моніторингу</i>	– НПА та його структурна частина, форма НПА (закон, указ, постанова тощо); – назва органу, що ухвалив акт (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів тощо); – назва акта (заголовок); – преамбула (за потреби); – основна частина – розділи, глави, статті, частини, пункти, підпункти (розбивається в залежності від форми та обсягів НПА); – санкції за недотримання норм акта та порядок відповідальності; – положення про анулювання раніше ухвалених нормативних актів; – дата (порядок) набуття чинності НПА; – дата ухвалення НПА; – підпис особи, яка скріпила НПА; – окремі статті.
<i>Суб'єкти правового моніторингу</i>	– усі органи держави, наділені правом створювати НПА чи вносити до них зміни; – суб'єкти, спеціально уповноважені для проведення моніторингу (Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ, Рахункова Палата, Центральна виборча комісія, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи судової влади, органи прокуратури); – приватний сектор (недержавні формування, починаючи з об'єднань громадян і завершуючи правосвідомими громадянами).

Підсумовуючи наведені міркування, можна сформулювати більш обґрунтований «нормотворчий задум», дати аргументовані пропозиції щодо шляхів і способів правового регулювання життєвих ситуацій.

З метою покращення процесу розробки й реформування законодавства необхідно: установити часові інтервали для перегляду законодавства та його

НПА; створити центральну базу даних або комісію, в яку зацікавлені сторони або виконавчі органи можуть представити дані про колізії НПА; призначити робочу групу або комісію з розгляду НПА й рекомендувати внести зміни в міру потреби [467, с. 164].

Концепція правового моніторингу в Україні трактується нами як певний спосіб розуміння (сприйняття) правового моніторингу, який є сегментом юридичної техніки та юридичних технологій, системою раціональних прийомів спостереження, аналізу й оцінювання якості НПА і практики їх застосування.

Засади концепції правового моніторингу в Україні визначають стратегію наукового дослідження, а саме: законності; обов'язковості; програмної забезпеченості; повноти інформаційної бази; об'єктивності та правдивості інформації; транспарентності; оснащеності.

Основне завдання наукового пізнання правового моніторингу полягає не тільки в розробці найбільш досконалих прийомів і засобів його проведення, але й у розкритті раціонального шляху впровадження теоретичних знань в практичну сферу.

Варто погодитись із Л. Мадером у тому, що в результаті моніторингового оцінювання досліджується вплив законодавства. Дія законодавства має багато аспектів, які можна обмірковувати з різних точок зору й оцінювати, відповідно, за певними принципами. До неодноразово згадуваних принципів оцінювання належать: дієвість; ефективність; доцільність [662].

Під принципом дієвості розуміють ступінь погодження результатів спостереження за поведінкою цільової групи населення (індивідів, підприємств, посадових осіб, які відповідають за застосування законодавства) та нормативною моделлю (відносинами й нормами поведінки).

Дієвість може бути лише критерієм, а не запорукою якості НПА. Досягнення ефективності тісно пов'язане з точністю залежностей між

причиною і наслідками застосування законодавчих засобів. З іншого боку, простий факт здійснення цілей окремого законодавчого акта не доводить ефективності цього акта. Реалізація цілей може виявитися результатом дії інших факторів.

Принцип ефективності НПА розуміють як ступінь досягнення поставленої мети. Цей критерій понад усе цікавий з політичної точки зору, адже показує, наскільки важливо ясно визначити мету або цілі законодавчого рішення. Ефективність законодавства важко оцінювати, коли політичною владою та законодавцями не визначено чітких цілей.

Якщо цілі не відтворені в НПА, їх висловлюють під час парламентського обговорення та формулюють у супровідній записці. Оцінювачі, без політично визначених цілей, будуть змушені встановлювати, що вважати метою закону.

На переконання професора Лондонського університету Е. Аллота, основна причина неефективності НПА пов'язана з дефектами лінгвістичного формулювання правового повідомлення, недосконалістю юридичних конструкцій та відсутністю зворотного зв'язку. Правові системи, як правило, мають недоліки в кожній із зазначених сфер. Іншою причиною неефективності НПА є конфлікт між цілями законодавця і характером суспільства, в якому він має намір його реалізувати. У багатьох випадках законодавчі пропозиції набирають чинності тільки після того, як вони були апробовані тими, хто буде їм підпорядковуватись [602, с. 236-237].

Сенс «ефективності» відноситься до ступеня захищеності громадян законами і правовими процесами. Майже всі серйозні правові випадки є конфліктом між державою і громадянином. Ефективність НПА залежить до певної міри від дотримання правових рішень громадянами. Велика проблема в тому, щоб переконати громадян прийняти те, що відбувається в судовому процесі. Судовий процес стосується звичайного життя, де люди заплутуються в конфліктних відносинах. Часто доводиться переконувати

людей виконувати судові рішення, яке на їхню думку не погоджується з їхніми інтересами [660].

Принцип доцільності розуміють як співвідношення між «витратами» й «вигодами» від законодавчих дій. Слова «витрати» і «вигоди» використовуються в цьому контексті в дуже широкому сенсі. Перше включає не тільки прямі фінансові наслідки дотримання застосовуваних норм права. До уваги приймаються також невлімові елементи, такі як психологічні чи емоційні незручності та всі негативні впливи як результат законодавчого акта. Друге відноситься, головним чином, до цілей окремих законодавчих дій. Всі наслідки, що сумісні з цілями або сприяють їх подальшій реалізації, можуть розглядатися як вигоди.

Шкалою виміру доцільності права є його цінність, яка полягає у здатності задовольняти соціальносправедливі загальнолюдські потреби та інтереси громадян. Бувши справедливою мірою свободи і рівності, право має стати чинником соціального прогресу. Обсяг нормативного регулювання має узгоджуватися з життєвими потребами.

Таким чином, оцінювання доцільності НПА означає розгляд, з одного боку, витрат на його застосування і, з іншого – ступінь досягнення поставлених цілей. Уможлиблюється вибір між різними заходами та оцінювання пропорційності різних заходів.

Оцінювання вигод і витрат виконується, перш за все, з точки зору законодавця, але, звичайно, може брати до уваги й інші погляди, зокрема думку «цільової» групи населення, на яку спрямована норма права. Норма права є динамічним та мінливим елементом права, який швидко встановлюється й скасовується, коли з'ясовується неспроможність ефективно схематизувати соціальні взаємодії та забезпечити ефективний соціальний результат [142, с. 199].

У зв'язку з цим, можна також вирізнити внутрішні та зовнішні витрати й вигоди.

Принципи дієвості, ефективності та доцільності висувають на перший план деякі аспекти дії НПА. Підкреслюються аспекти, які є вкрай важливими у процесі нормопроєктування та не вичерпують всіх складних причинно-наслідкових відносин, що існують в соціальній дійсності.

Таким чином, проаналізувавши закордонний та вітчизняний досвід, виокремимо принципи моніторингового оцінювання якості НПА на *рис. 2.1*.

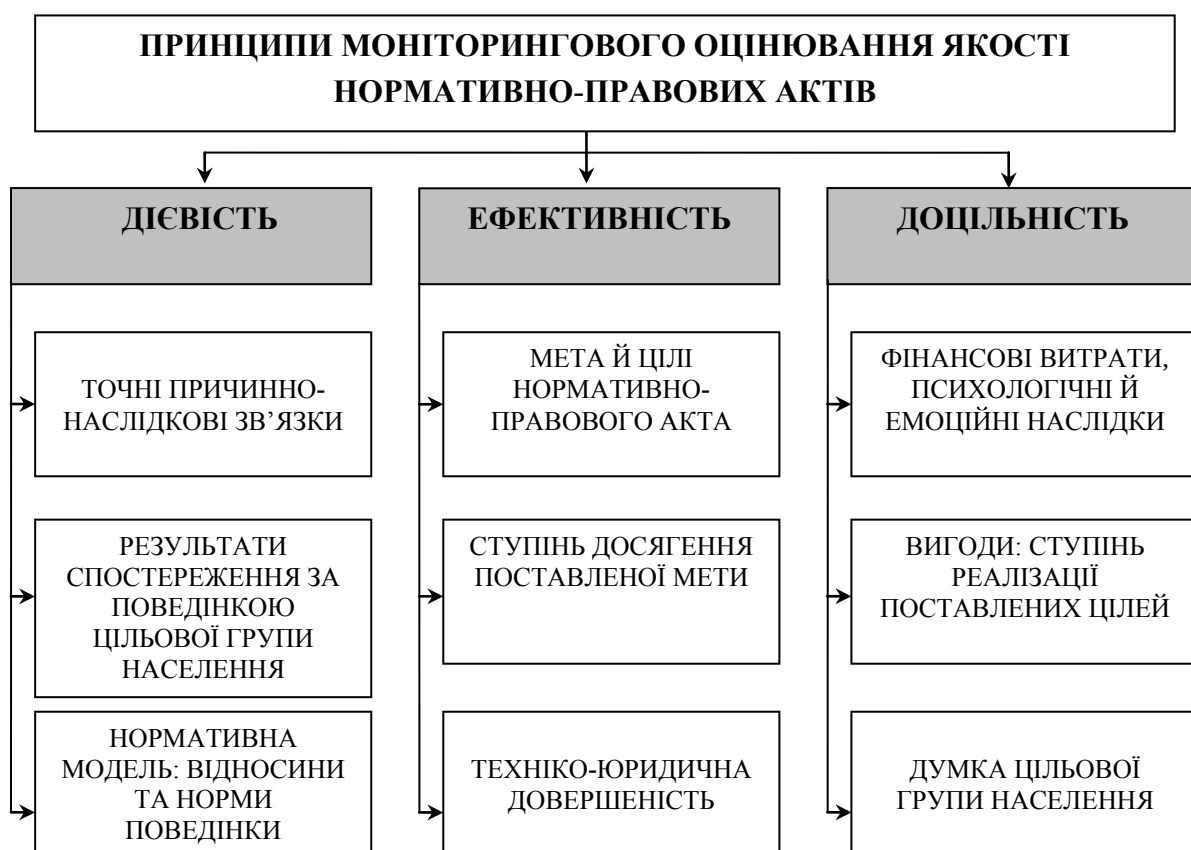


Рис. 2.1. Принципи моніторингового оцінювання якості НПА

Наведемо практичний приклад. У багатьох країнах водії та пасажирів автомобілів зобов'язані використовувати ремені безпеки. Ціль даного зобов'язання – зменшити травми у разі автокатастрофи. Дієвість цієї норми, як видається, значно варіюється. У деяких країнах або областях значна частина водіїв використовує ремені безпеки та робить це, принаймні частково, через існування правового зобов'язання (*дієвість*). Є дані, які

підтверджують, що використання ременя безпеки сприяє скороченню травматизму (*ефективність*). Витрати на застосування цього запобіжного засобу (технічне обладнання на автомобілях, дії щодо застосування норми права з боку державної влади, а також, у більш широкому сенсі, фізичні та психологічні обмеження для водіїв і пасажирів) є пропорційними, порівнюючи з користю цієї справи для зменшення травматизму (*доцільність*).

Втім, наявні деякі свідчення того, що використання ременів безпеки має ще й негативний ефект. Зокрема, використання ременів безпеки негативно впливає на самооцінку водіїв, що призводить до великої кількості автокатастроф і, передусім, до нанесення більш серйозних травм велосипедистам і пішоходам. Таким чином, оцінювання повного впливу від застосування цього засобу має, вочевидь, допускати деякі нюанси.

Графічне подання причинно-наслідкових зв'язків між нормою права та спостережуваною соціальною дійсністю – шлях наочного зображення причинно-наслідкової гіпотези. Графічне подання допомагає критично розглянути й дослідити ці гіпотези. Власне, графічне моделювання неминуче редукує складність потенційних або реальних причинно-наслідкових зв'язків. Втім, на практиці значно допомагає розкриттю деяких недоліків розроблених гіпотез або аналізу причинно-наслідкових зв'язків [662].

Моделювання може стати основою конструювання технології управління інформаційним суспільством. У кінцевому підсумку норми права повинні погоджуватись зі сутністю комунікативних процесів та зіставлятись з інструментами інформаційних технологій. Очевидно, правове регулювання переведеться в систему дихотомії реальне/віртуальне. Розшириться та покращиться можливість «перекладу» мови «реального» правового регулювання на мову «віртуального» правового регулювання. Внаслідок забезпечення єдності та цілісності правового регулювання реальних і віртуальних комунікацій стане можливим створення єдиного реально-віртуального правового простору [92, с. 47].

Моніторингове оцінювання НПА стало досить важливим сегментом у законодавчій практиці багатьох країн. До прикладу, в США правовому та організаційному закріпленню правового моніторингу притаманні процедурні та організаційні заходи. Процедурні заходи – це, наприклад, оцінні клаузули (зобов'язання здійснювати перспективне й ретроспективне оцінювання) та зобов'язання складати періодичні звіти. Організаційні заходи стосуються створення спеціальних органів або служб, відповідальних за моніторингове оцінювання законодавства. Такі органи та служби самостійно здійснюють моніторингове оцінювання законодавства або уповноважують зовнішніх фахівців. Певна річ, вказані органи та служби створюються в рамках:

- 1) різних міністерств (децентралізоване рішення) або в одному окремому міністерстві (централізоване рішення);
- 2) парламентських служб або як автономні органи (наприклад, моніторинговий офіс або суд) [712].

Видається, що правовий моніторинг – це більше, ніж технологічний інструмент. З правової точки зору, моніторингове оцінювання якості та ефективності НПА може збагатити внутрішній зміст загально-правових і конституційних засад. З наукової точки зору, правовий моніторинг сприяє розвитку догматичних концепцій та теорії права.

Можемо стверджувати, що дія правового моніторингу спрямована на організацію дослідного процесу у сфері права й відстеження його динаміки, результатом чого є знання. Згідно з сучасними трактуваннями, правовий моніторинг як метод пізнання є рушійною силою пізнавальної діяльності. У теоретичному аспекті, моніторинг допомагає окреслити ідентичний спосіб сучасного когнітивного процесу.

Зазначимо, що сферою дії моніторингу є як наука, так і соціальний досвід. У складі системних і глобальних досліджень моніторинг здійснює складні пізнавальні у своїй основі функції. У соціальному плані правовий моніторинг розглядається як методологія реалізації та здійснення контролю за динамікою створення НПА та їх реалізації.

2.2 Об'єкти, суб'єкти та предмет правового моніторингу

Внаслідок відсутності розробки адекватного інструментарію техніки правового моніторингу та включення положення про структуру цієї техніки в НПА, міністерствам, контрольним та наглядовим органам не вистачає інформації, необхідної для забезпечення підзвітності. Механізми контролю та зворотного зв'язку повинні давати законодавцям змогу з'ясувати, чи справді закон після ухвалення є результативним.

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

На доктринальному рівні в Україні відсутнє чітке бачення об'єктів та суб'єктів правового моніторингу. Невідкладними науковими завданнями, безумовно, є: 1) виокремити об'єкти та суб'єкти генезису правового моніторингу в Україні; 2) з'ясувати переваги й недоліки суб'єктів правового моніторингу.

Дані правового моніторингу забезпечують корисні показники. Сформована система оцінювання перетворює ці дані в ясну картину ефективності закону й підзаконних НПА. Замість того, щоб залишатися невикористаними на полицях міністерств, відомості моніторингу стають основою динамічного аналізу та постійного вдосконалення. Оцінювання даних сприяє виконавчій владі поліпшувати якість реалізації законодавства; дає змогу наглядовим органам тримати виконавчу владу під контролем та встановлювати цільові показники для поліпшення; готує розробників закону й реформаторів до покращення деталей НПА [467, с. 163].

До завдань моніторингу в розглянутій сфері відносять: з'ясування стану системи чинного законодавства, включаючи відстеження динаміки кожного конкретного НПА, його життєвого циклу (від прийняття до

скасування); установлення індикаторів оцінювання адекватності НПА щодо причин, які викликали його до життя, та до завдань регулювання конкретних соціальних відносин; отримання експертної оцінки ефективності НПА, певних напрямків законодавства, а в результаті – оцінювання ефективності всієї системи законодавства та правової роботи органів державної влади в цілому за підсумками моніторингу на певний момент [40, с. 15]; удосконалення виборчої системи, яка застосовується на виборах усіх рівнів, уточнення нормативного змісту інституту відповідальності за порушення виборчого законодавства, подальший розвиток процедур, що забезпечують громадський контроль за визначенням підсумків голосування та результатів виборів [81, с. 44].

Як видається, виконання названих завдань санкціонуватиме більш обґрунтований підхід до впорядкування діяльності в сфері законотворчості з метою поліпшити практику застосування законодавства в організації та взаємодії всіх гілок державної влади між собою, з органами місцевого самоврядування, з корпоративними та приватними структурами соціально-економічної та культурної сфер, з громадянами.

На думку Ю. Арзамасова, об'єкт правового моніторингу визначається завданнями, що ставляться перед моніторингом – визначення інформації про: наявні моделі регулювання суспільних відносин; світовий досвід розвитку напрямів суспільних відносин; перевірені часом і практикою моделі регулювання суспільних відносин; організацію взаємодії усіх гілок державної влади між собою, з органами місцевого самоврядування; недоліки, проблеми та колізійність національного законодавства, що регулює суспільні відносини певного історичного періоду; політичні наслідки зміни (вдосконалення) чинного регулювання суспільних відносин [21, с. 81].

Н. Власенко до об'єктів правового моніторингу відносить також застосування виборчого законодавства, з метою модернізації політичної системи та створення механізму ефективної демократії [81, с. 44].

Погоджуємось з В. Косовичем у тому, що об'єкт правового моніторингу визначають характерності його виду. Існує широкий спектр суспільних явищ, які можуть становити об'єкт правового моніторингу. Нормотворчий моніторинг стосується новостворюваних НПА. Моніторингу підлягає чинний правовий масив, насамперед НПА, які мають певні недоліки. Вони аналізуються разом з економічними, соціально-політичними та іншими факторами, що впливають на правові відносини. З'ясовується рівень правосвідомості суспільства [193, с. 35-36].

Співробітники Інституту законодавства і порівняльного правознавства при Уряді Російської Федерації (*Д. Горохов, Є. Спектор та М. Глазкова*) до об'єктів правового моніторингу віднесли: НПА та його структурну частину; окремі статті НПА; комплекс НПА, що регулюють певну сферу суспільних відносин; відносини, пов'язані з реалізацією НПА [98, с. 31].

О. Єрьоміна до об'єктів моніторингу зарахувала: сфери й галузі права; правові інститути; систему законів; окремі закони та інші НПА; підготовку та реалізацію НПА; неправові явища, «тіньове» право; матеріальні об'єкти навколишнього світу [130, с. 158].

В. Негрбов стверджує, що об'єктом правового моніторингу є законодавство, яке розуміють як сукупність НПА. Згідно з широким розумінням законодавства й предметно-функціонального розподілу, об'єктами моніторингу законодавства можуть виступати окремі види або групи НПА, а також нормативно затверджені концепції, програми, плани, доктрини тощо. Об'єктами моніторингу є окремі інститути, галузі, підгалузі законодавства та інші нормативні комплексні утворення в законодавстві [282, с. 8].

Казахські фахівці у сфері юриспруденції пліч-о-пліч з об'єктом моніторингу розглядають предмет правового моніторингу. Береться до уваги низка недоліків чинних НПА, які потребують усунення насамперед за допомогою засобів юридичної техніки. Згідно з Методичними рекомендаціями щодо проведення правового моніторингу НПА і підготовки

концепції проектів НПА Міністерства юстиції Республіки Казахстан, предметом правового моніторингу є: виявлення суперечностей, колізій і прогалин між нормами права різних НПА; зміна чи скасування архаїчних норм; надлишковість чи недостатність правового регулювання суспільних відносин; дублювання норм; аналіз нормозастосування та норм декларативного характеру; визнання актів такими, що втратили чинність; розробка нових проектів НПА; окремі порушення законодавчої практики, юридичної техніки; хиби редакційного характеру; неавтентичність тексту тощо [251].

Багатогранність об'єктів правового моніторингу про які зазначено у попередньому підрозділі зумовлює розмаїття суб'єктів, причетних до його проведення. Широке доктринальне бачення кола суб'єктів правового моніторингу зумовлене тією обставиною, що у правовій системі України даного питання ще нормативно не визначено.

У класифікації суб'єктів правового моніторингу наявні деякі розбіжності. Так, С. Миронов диференціював суб'єктів правового моніторингу на конституційні та ініціативні [257, с. 8-13]. І. Жужгов, В. Негробов і Н. Толмачова визначили склад суб'єктів правового моніторингу в залежності від статусу органу, який здійснює моніторинг або рівня їх діяльності. При цьому ефективне проведення правового моніторингу вможливлується лише внаслідок взаємодії держави й громадських об'єднань [121, с. 628].

У моніторингу правового простору тією чи іншою мірою беруть участь органи всіх гілок і всіх рівнів державної влади. Активно приєднуються до цієї роботи органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, наукові центри, засоби масової інформації [188, с. 205].

Ю. Градова виокремила дві групи суб'єктів: 1) державні органи; 2) громадяни та їх об'єднання. На думку дослідниці, у всіх правових департаментах органів, наділених нормотворчими повноваженнями, мають бути аналітичні управління, спроможні здійснювати правовий моніторинг.

Учена запропонувала створити єдиний науковий центр з моніторингу (на основі Інституту законодавства ВРУ) та регіональні центри правового моніторингу, надати право здійснення правового моніторингу Міністерству юстиції України [101].

Наявна ще й така наукова позиція, згідно з якою раціонально розмежувати групу «суб'єктів» і групу «учасників» правового моніторингу. До групи «суб'єктів» правового моніторингу належать: органи державної влади; посадові особи; спеціально створені зазначеними органами структури, що мають повноваження щодо здійснення державного контролю за станом законодавства. До когорти «учасників» правового моніторингу відносяться юридичні та фізичні особи, які можуть брати участь у здійсненні державного контролю за станом законодавства. Правомочності суб'єктів і учасників моніторингу розрізняються за своєю природою. Для суб'єктів здійснення правового моніторингу за невиконання або неналежне виконання обов'язків повинна наступати відповідальність перед законом. Учасники здійснення моніторингу можуть використовувати право, яке вони одержали від суб'єктів моніторингу [102].

У країнах англо-саксонської правової системи, зокрема у Великобританії та США, в міру повноважень, правовий моніторинг здійснює судовий корпус [312, с. 206].

У Російській Федерації, наприклад, суб'єктами правового моніторингу можуть бути конституційні суб'єкти: Президент РФ; Уряд і органи виконавчої влади РФ; Федеральні збори РФ; Рахункова палата РФ; органи судової влади РФ; органи прокуратури РФ; органи державної влади суб'єктів РФ; органи місцевого самоврядування; Уповноважений з прав людини в РФ та інституційні суб'єкти: інститути громадянського суспільства; експертні ради при вищих органах державної влади; наукові організації та об'єднання; корпоративні об'єднання; правозахисні й екологічні організації; політичні партії [21, с. 170-183].

Суб'єктний склад правового моніторингу становлять: органи державної влади, що беруть участь у моніторингу правового простору; інші органи й організації, залучені до моніторингу.

Держава виступає в ролі суб'єкта офіційного моніторингу як у внутрішньодержавних відносинах, так і на міжнародній арені. У міжнародних відносинах здійснювати моніторинг, крім держав, можуть ще й інші суб'єкти міжнародного права – міжнародні та міждержавні організації, в певних аспектах – міжнародні суди. Не виключається моніторинг і з боку міжнародних громадських, неурядових організацій, створених не державами як суб'єктами міжнародного права, а представниками громадськості держав [301, с. 5].

Т. Анцупова до суб'єктів, які здійснюють правовий моніторинг Ради Європи зарахувала: Комітет Міністрів Ради Європи; Парламентську Асамблею Ради Європи; Генерального Секретаря Ради Європи; Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. Як зауважила вчена, суб'єктами моніторингу можуть бути ще інші інституції, створені на основі часткових угод або актів статутних органів. Зазначений вид моніторингу є тематичним, або орієнтованим на певну державу [17, с. 479].

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

Безперечно, наявні певні розходження в підходах до класифікації суб'єктів правового моніторингу. Процес правового моніторингу з метою оцінювання якості НПА, їх реалізації буде більш ефективним за співдії інститутів громадянського суспільства й держави.

Після того, як розробник закону визначить необхідні види моніторингу даних і періодичність збору відомостей, він може вибрати систему моніторингу. Кожен тип системи контролю має свої переваги й недоліки, й розробник повинен визначити систему для отримання максимально точної та своєчасної інформації за найнижчими цінами та з найнижчим тягарем.

На нашу думку, необхідно використовувати інструмент вибору контрольного органу для визначення відповідної системи. Щоб забезпечити ефективну реалізацію НПА, розробник повинен взяти до уваги такі загальні питання: права та обов'язки працівників, посадових осіб, процедури та критерії прийняття рішень і положення підзвітності.

Розробникам НПА доцільно обміркувати, чи пропоноване рішення буде потребувати: активного або реактивного моніторингу; контрольного органу з повноваженнями збирати конфіденційну або приватну інформацію [467, с. 161].

Суб'єкти правового моніторингу можна диференціювати на три групи.

До першої групи слушно віднести *всі органи держави, наділені правом створювати НПА чи вносити до них зміни*. У складі зазначених органів мають функціонувати спеціальні відділи, управління, департаменти чи відповідальні особи, на яких покладається обов'язок здійснювати моніторинг як запланованих та проєктованих НПА, 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).

Здебільшого в європейських країнах (Німеччині, Італії, Іспанії, Швеції, Великобританії та ін.) відсутні цілісні загальнодержавні програми правового моніторингу. Кореспонденти переважно посиляються на наявність деяких програм або процедур всередині самого парламенту, діяльність урядових міністерств, або ж на процедури оцінки ефективності, закладені у самому законі [255, с. 13].

Повноваження щодо аналізу законодавства можуть існувати як у парламенті, так і в уряді. Відносини між урядом і парламентом у процесі правового моніторингу здебільшого визначаються їх взаємним становищем в рамках конкретної правової системи. Уряди переважно володіють необхідними ресурсами для проведення такого аналізу. Втім, це ще не передбачає їх використання належним чином. У ролі факторів, які перешкоджають повноцінному системно організованому моніторингу вирізняють дефіцит ресурсів, обов'язкових для якісного проведення подібних робіт і нечисленність (або відсутність) дослідних структур [255, с. 15].

Наступна категорія – *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). Насамперед привертає до себе увагу фактично моніторингова, хоча вона так не називається, діяльність створених нормотворчими суб'єктами робочих груп із підготовки проектів НПА. Приміром, відповідно до § 45 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою КМУ № 950 від 18. 07. 2007 р., головний розробник проекту акта КМУ проводить аналіз та розрахунки. Згідно з § 44 Регламенту розробнику надається право створити робочу групу з метою проведення правового моніторингу [462].

Різновидом державної правотворчості є судова правотворчість, яка включає такі ознаки: владно-організаційний характер; офіційність; здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами; пов'язана з вирішенням юридичної справи; результатом правотворчості стає прийняття НПА; у правотворчості використовуються прийоми юридичної техніки [389, с. 46].

Судова правотворчість характеризується низкою відмінних ознак: характер побічного продукту діяльності з метою здійснення правосуддя; визначення змісту судової правотворчості за характеристикою розглянутих

справ, з метою здійснення правосуддя; здійснення судової правотворчості на основі наявних правових засад і норм, а також у межах, встановлених законом; відсутність ініціювання правотворчого процесу з боку суду; специфічні способи судового правотворення тощо [563].

Наявні суб'єкти техніки правового моніторингу в Україні мають як переваги, так і недоліки. Так, до переваг органів судової влади належать: керуються процесуальними правилами, тому такі вимоги де-юре вимагають ретельного підходу до розгляду справи; розглядають скарги; нерідко мають підвищений рівень легітимності.

До недоліків судів належать: відсутність швидкості; значні витрати; узагальнювальний підхід; реактивний підхід (діють після порушення) [467, с. 162].

Раціональною вбачається думка вітчизняних науковців про необхідність надання повноважень на здійснення моніторингу підзаконних НПА Міністерству юстиції України, законів – Інституту законодавства Верховної Ради України (створення на його основі єдиного центру правового моніторингу в Україні). Однак діяльність цих органів, видається, буде стосуватися більшою мірою аналізу чинних НПА. Щодо новостворюваних – то це радше буде вивчення та оцінювання правового простору, ніж конкретної нормотворчої пропозиції [193, с. 39].

На нашу думку, моніторингові повноваження вказаних суб'єктів варто диференціювати. Інститут законодавства ВРУ має займатися моніторингом НПА на доктринальному рівні, а Міністерство юстиції України – на практичному, унормувавши порядок і методологію його проведення та оприлюднення результатів. На основі Міністерства юстиції України та Інституту законодавства Верховної Ради України видається за доцільне створити інформаційно-координаційний орган – єдиний Центр правового моніторингу в Україні.

Моніторинговий Центр може виконувати функції інформаційно-координаційного органу. До наведеної групи суб'єктів доцільно зарахувати ті

державні органи та установи, які за своїм потенціалом спроможні здійснювати оцінювання поточного й перспективного законодавства, зокрема, органи судової влади, контрольно-наглядові органи, навчальні заклади тощо. Їхнім моніторинговим висновкам належить надходити до правотворчих суб'єктів чи до центру правового моніторингу [361, с. 74].

Виконавчі (міністерські, адміністративні) установи володіють досвідом проведення спеціалізованої експертизи, збору технічних даних та моніторингу. Виконавчим установам раціонально надати право збирати конфіденційну або приватну інформацію в межах конституційних і законодавчих обмежень. Вочевидь виконавчі установи можуть розробляти НПА, втім, вони вразливі у відношенні до політичного тиску та надто бюрократичні [467, с. 162].

Виконавчі органи державної влади координують розпорядницькі й контрольно-наглядові повноваження в галузі державного управління та місцевого самоврядування, розглядають справи про адміністративні правопорушення, що вчинюються фізичними та юридичними особами в господарській, фінансовій, митній сферах, а також про порушення громадського порядку [4, с. 26].

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

З однієї сторони приватний сектор може мати спеціальні знання, сильну мотивацію та інтерес до правового моніторингу, людські й фінансові ресурси для моніторингу. З іншої сторони, приватному сектору бракує

техніко-юридичних знань. Бувши ініціативним, приватний сектор схильний фрагментарно реагувати на порушення тощо [467, с. 162].

Правовий моніторинг має вагоме значення для Верховної Ради України. Адже парламент потребує якісного механізму прогнозування можливих наслідків законодавства, відстежування його ефекту й використання результатів таких операцій у своїй законотворчій діяльності.

З приводу узагальнення вище викладеного матеріалу можна стверджувати, що науковцями пропонується практично необмежене коло суб'єктів правового моніторингу: від підрозділів парламенту до громадян держави. Проведено диференціювання суб'єктів моніторингу залежно від їх «моніторингових повноважень» та юридичної значущості результатів моніторингу. Крім того, рекомендовано брати до уваги те, що моніторинг може бути пов'язаний із підготовкою нового чи уточненням чинного НПА.

Суб'єктів правового моніторингу доцільно диференціювати на три групи: 1) всі органи держави, наділені правом створювати НПА чи вносити до них зміни (результати діяльності цих суб'єктів найбільш значущі, оскільки прямо пов'язані із правотворчою діяльністю Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України); 2) 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); 3) приватний сектор (недержавні формування, починаючи з об'єднань громадян, і, завершуючи правосвідомими громадянами).

Зауважено, що держава виступає в ролі суб'єкта офіційного моніторингу як у внутрішньодержавних відносинах, так і на міжнародній арені. У міжнародних відносинах здійснювати моніторинг, крім держав, можуть ще й інші суб'єкти міжнародного права – міжнародні та міждержавні організації, в певних аспектах – міжнародні суди. Не виключається моніторинг і з боку міжнародних громадських, неурядових організацій,

створених не державами як суб'єктами міжнародного права, а представниками громадськості.

До предмета правового моніторингу можна зарахувати: створення нових проектів НПА; виявлення суперечностей, колізій і прогалин між нормами права різних НПА; зміна чи скасування застарілих норм; виявлення надлишковості або недостатності правового регулювання суспільних відносин; виявлення дублювання норм; аналіз нормозастосування, норм декларативного характеру; визнання актів такими, що втратили чинність; окремі порушення законодавчої практики, юридичної техніки; юридичне письмо та мова (внутрішня скоординованість, логічна побудова конструкцій, погодження із нормативною формою державної мови); редакційні помилки; неавтентичність тексту.

2.3 Види та функції правового моніторингу

У багатьох закордонних державах інститут правового моніторингу набув значного поширення. Без ліку десятиліть діють норми, за якими здійснюється логічний аналіз підготовки, прийняття НПА та оцінювання їх ефективності. Нормами даного інституту керуються всі суб'єкти правотворчості.

У законодавстві України в цьому напрямі робляться лише перші кроки. Сам факт відсутності закону про правотворчість і НПА переконливо це доводить. Все це негативно позначається на якості прийнятих НПА, знижується регулятивний та охоронний потенціал права, виникають серйозні проблеми у правозастосуванні.

Беручи до уваги наявні доктринальні напрацювання, і, залежно від етапу правового регулювання, правовий моніторинг можна диференціювати на передпроектний і моніторинг правозастосування. За такої умови постає питання, який із видів моніторингу має вирішальну роль для створення якісних НПА? Відповідь, у якій буде названо якийсь із видів, очевидно

викликати дискусію. Ключове завдання правового моніторингу – забезпечення створення якісного «нормативного продукту», здатного здійснювати ефективний регулятивний вплив на суспільні відносини. Це, насамперед, мета моніторингу, що випереджує створення концепції та проекту НПА.

Широке коло об'єктів визначає види правового моніторингу: загальний; галузевий; точковий. За критерієм тривалості правовий моніторинг класифікують на: постійний; тимчасовий; оперативний [594, с. 334-335].

Моніторинг практики реалізації та застосування проводиться з метою виявлення недоліків у цих актах і внесення у них необхідних змін. Правозастосовний моніторинг знову ж таки слугує своєрідною складовою нормотворчої діяльності. На практиці моніторингу піддаються насамперед ті НПА, щодо дієвості яких є зауваження і, які потребують правової корекції. Тому акцент має робитися на моніторингу нормотворення [193, с. 35].

Ю. Тіхоміров виокремив такі види моніторингу: комплексний; галузевий; федеральний; регіональний; муніципальний; постійний; тимчасовий; надзвичайний [517, с. 27-33].

Подібного підходу до класифікації, очевидно, дотримується й О. Єршоміна [130, с. 157-160].

У сфері правового регулювання розглянемо види моніторингу: суспільних відносин; правового поля; правового простору; правозастосовної практики; реалізації права законодавчої ініціативи; формалізованої правотворчості; муніципальної правотворчості; корпоративний моніторинг; моніторинг договірних зобов'язань держав-членів РЄ; моніторинг виконання рішень Європейського суду з прав людини тощо.

Моніторинг суспільних відносин – система теоретичних і емпіричних методів, за допомогою яких досліджуються суспільні відносини, що потребують правового регулювання, зміни чи скасування правового регулювання. Діяльність суб'єктів моніторингу правового простору

здійснюється на постійній основі з метою оцінювання ефективності правового регулювання суспільних відносин за певними показниками та розробки пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання загальнодержавних відносин [132, с. 7].

Моніторинг нормативно-правових актів – здійснювана на постійній основі діяльність суб'єктів моніторингу правового простору з метою збору, аналізу та узагальнення інформації про стан НПА. Така діяльність виконується з використанням документів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, уповноваженої спеціалізованої експертної організації у сфері моніторингу з метою розробки заходів щодо підвищення ефективності правотворчої діяльності [411, с. 27].

Моніторинг правового простору полягає у віднайденні й аналізі відомостей, необхідних для забезпечення найкращого стану правового простору. Питання, пов'язані із правопорядком, законністю, правосвідомістю, правовою культурою, юридичним персоналом, суб'єктами правотворчості, юридичною професією, освітою, наукою тощо моніторингом правового простору не охоплюються. Зазначені питання порушуються до тієї міри, в якій це необхідно для оптимального здійснення моніторингу правового простору [132, с. 5].

Особливістю суспільної свідомості та буття є гуманізм. Його зміст розкривається у відношенні до людини як до найвищої цінності. Гуманізм пов'язаний з альтруїзмом, прагненням чинити добро, милосердям, співчуттям, прагненням допомогти оточуючим [561, с. 372].

Приміром, моніторинг поваги свободи зібрань та захисту цієї свободи передбачає навмисну й організовану присутність спостерігачів на публічних зборах для спостереження, документування та складання звітів про хід заходів, а також про взаємодію учасників, поліції та інших державних органів. Моніторинг націлений здійснювати позитивний вплив на практику проведення публічних зібрань, на розуміння й повагу свободи мирних зібрань з боку органів державної влади [469, с. 33].

Моніторинг правового поля – здійснювана на постійній основі діяльність суб'єктів моніторингу правового простору з метою вивчення й оцінювання заповнення правового поля, випереджувального правового регулювання, виявлення наявності правових прогалин і колізій. Це, безперечно, діяльність з метою розробки пропозицій щодо перспективного планування правового регулювання суспільних відносин і усунення прогалин у законодавстві. До того ж під правовим полем розуміють сукупність суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню [411, с. 28].

Планування – це можливість реалізації комплексного підходу до законодавчого регулювання через визначення пріоритетних напрямів, раціональної диференціації зусиль при розробці законопроектів, погодження їх між собою, вдосконалення організації роботи з підготовки законопроектів, підвищення ефективності наукових досліджень і зосередження їх на головних напрямках [489, с. 33].

Моніторинг правозастосовної практики – здійснювана на постійній основі діяльність суб'єктів моніторингу правового простору, пов'язана зі збором і аналізом інформації щодо органів державної влади та місцевого самоврядування з метою з'ясування відповідності правозастосовної діяльності та правозастосовних актів [411, с. 28].

І. Колесник технології моніторингу правозастосування класифікувала: за стадіями моніторингу правозастосування (планування, збору необхідної інформації, її фіксації, узагальнення, аналізу й оцінки, оформлення та оприлюднення, а також реалізації результатів); за роллю, функціональним навантаженням (складання документів: планів, звітів, дос'є «закону» тощо), оцінкою об'єкта моніторингу та інформації про нього (критерії та показники ефективності); в залежності від якості структурних елементів (вироблення стратегії або тактики, вибору методу або способу, правил і прийомів, що забезпечують використання юридико-технічних засобів для оптимального досягнення поставлених цілей і вирішення завдань моніторингу правозастосування [183, с. 295].

Моніторинг реалізації права законодавчої ініціативи – діяльність суб'єктів моніторингу правового простору з метою аналізу й узагальнення інформації про активність суб'єктів права законодавчої ініціативи, про концепції проектів законів, терміни їх розгляду.

При виділенні зазначених видів моніторингу був відсутній єдиний критерій класифікації. Моніторинг НПА, правозастосовної практики й реалізації права законодавчої ініціативи, очевидно, диференційований за об'єктом моніторингової діяльності.

Моніторинг правового простору, моніторинг у сфері правового регулювання суспільних відносин і моніторинг правового поля фактично спрямовані на той самий результат – розмежування ступеня ефективності регулювання суспільних відносин НПА та пошук шляхів їх удосконалення. За такої умови моніторинг НПА, правового поля і правозастосовної практики включені до складу моніторингу у сфері правового регулювання суспільних відносин як підвиди зазначеної діяльності [411, с. 28].

Моніторинг формалізованої правотворчості охоплює оцінювання НПА на основі процедур, затверджених компетентними органами, на предмет відповідності засадам і цінностям права, Конституції та законодавству, що значною мірою збігається з поняттям «нормативний контроль». Однак, крім вже прийнятих НПА (норм), які «моніторяться» також є законопроекти, документи, що супроводжують законодавство, характеризують зміни в законодавстві. Дослідники з повною підставою відносять до об'єктів моніторингу нормотворчості також концепції законів і експертні висновки [21, с. 37, 82].

Моніторинг муніципальної правотворчості. Мало-помалу формується система моніторингу локальних норм на рівні місцевого самоврядування України. Органи місцевого самоврядування приймають свої НПА. Правда, на даному етапі ці акти нерідко виглядають як типові. У них відтворюються здебільшого законодавчі норми, які подекуди повторюють одна одну. Таким

чином підтверджується необхідність моніторингу правотворчості органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування можуть створювати свої моніторингові інформаційні інструменти, публікуючи на сайтах прийняті акти, супроводжуючи їх коротким викладом змісту. Зрідка цим правовий моніторинг і обмежується [5, с. 21].

Корпоративний моніторинг. Даний вид моніторингу, скоріше, відноситься до системи органів виконавчої влади [311, с. 147].

Окремими видами правового моніторингу Ради Європи є: моніторинг зобов'язань, які держави беруть на себе при вступі до Ради Європи; моніторинг договірних зобов'язань держав-членів РЄ; моніторинг виконання рішень Європейського суду з прав людини державами-сторонами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, 1950 р. [17, с. 479].

Моніторинг адміністративної юстиції. У ЄС здійснюється перевірка та визначається законність чи доречність адміністративного акта. За результатами моніторингу рекомендується здійснити відповідні заходи протягом розумного періоду часу. Адміністративна юстиція заснована на верховенстві закону. Це означає, що уряд та його адміністрація, повинні діяти в рамках юридичних повноважень. Це також означає право приватних осіб на звернення до суду, коли порушуються їх права. До ключових завдань з моніторингу судових процесів адміністративного судочинства належать: покращення якості здійснення правосуддя; підтримка нових судів і трибуналів; підвищення рівня обізнаності та розуміння представників публічної та адміністративної влади [640, с. 14; 688; 689; 690].

У Довіднику Ради Європи для моніторингової місії Європейського Союзу в Грузії термін «правовий моніторинг» охоплює послідовність пов'язаних функцій: від визначення пріоритетів і планування до напрямків збору та перехресної перевірки інформації, звітності, аналізу відомостей та наступних дій [639, с. 8].

На думку Ю. Арзамасова та Я. Наконечного, функції правового моніторингу обумовлені метою та завданнями даного інституту. Системний характер правового моніторингу обумовлює прояв, взаємодію та взаємодоповнення таких його функцій як: спостережної; контрольної; інформаційної; аналітичної; експериментальної; прогностичної [22, с. 27, 49].

А. Акмалова та Д. Капіцина розширили перелік функцій правового моніторингу, до котрого віднесли:

1) *спостереження* (відстеження подій), аналіз нормотворення та правозастосування як процесу правильного чи такого, що відхиляється від певних стандартів;

2) *інновація* – виявлення та поширення позитивного досвіду, в тому числі з використанням експериментів, вироблення рекомендацій для нормотворчості, правозастосування та управління;

3) *оптимізація* – пошук моделей оцінювання правового регулювання, що знижують адміністративні бар'єри;

4) *прогнозування* розвитку правових явищ і управління; *інформування* – демонстрація процесу нормотворчості й правозастосування з певним ступенем транспарентності для законодавців, правозастосовувачів, контрольних органів, громадян;

5) *систематизація* – впорядкування зв'язків між нормами права, прямого й зворотного зв'язків суб'єктів нормотворення та правозастосування;

6) *критеріалізація* – вироблення та коригування критеріїв, необхідних для розробки стандартів і регламентів, оцінювання правового регулювання [5, с. 18-19].

Поняття «регламент» має декілька значень:

1) розпорядок ведення зборів, засідання та ін.;

2) час, відведений згідно з цим розпорядком для доповіді чи виступу;

3) звід правил, які регулюють внутрішню організацію й порядок роботи законодавчих та урядових органів;

4) правила, що регулюють порядок діяльності державного органу або комерційної організації;

5) правила, які регулюють внутрішню організацію та форми діяльності палати чи однопалатного парламенту, а також правове становище депутата;

6) акти, які приймають уряди певних країн для здійснення регламентарної влади [597, с. 245].

Зазначимо, що поняття «функція» дозволяє розкрити значення свідомості та мислення у використанні правового моніторингу. У математиці функція в найбільш загальному вигляді – це закон залежності однієї величини від іншої [99, с. 96].

Функція (*лат. functio – здійснення, виконання*) означає діяльність, роль об'єкта в рамках деякої системи; роботу, вироблену органом, організмом; роль, значення чого-небудь; обов'язок, коло діяльності [2, с. 5]. У правознавстві функцією визнається «висвітлення суті» об'єкта [459, с. 84].

Однією з головних функцій правового моніторингу є *функція спостереження*. Будь-яка важлива діяльність, пов'язана з прийняттям управлінських рішень у сфері правозастосування та нормопроєктування, повинна ґрунтуватися на всебічному спостереженні за об'єктом, в якому відбудуться певні зміни. До того ж саме якісні зміни говорять про те, наскільки вірно здійснювалося управління із застосуванням традиційних та інноваційних методів [21, с. 9].

Прикладом моніторингу правозастосування стала реалізація Московською Гельсінською групою проекту «Моніторинг правозастосовної практики законодавства останніх років у сфері захисту цивільних прав» (листопад 2012 р.). Передбачалося зібрати об'єктивну інформацію про якість прийнятих законів і практики їх застосування. У фокусі моніторингу перебували: зміни в законодавстві про публічні заходи; закон про регулювання діяльності некомерційних організацій, що виконують функції іноземного агента; зміни в законі про захист дітей від інформації, що завдає шкоди їх здоров'ю та розвитку; введення кримінальної відповідальності за

наклеп; федеральний і регіональні закони проти «пропаганди гомосексуалізму» [265, с. 7].

Як самостійну функцію правового моніторингу в практиці нормотворення слід виокремити *контрольну функцію*, здійснення якої дозволяє вести контроль над НПА й, навіть, їх проектами. Дана функція, звичайно, нерозривно пов'язана з функцією спостереження. Вказані функції взаємопов'язані за напрямками реалізації алгоритму правового моніторингу. Функція контролю переважно настає за функцією спостереження. Підставами для правового реагування є виявлення: фактів порушення процедури прийняття НПА; розбіжності змісту НПА з міжнародними стандартами прав і свобод людини й громадянина та НПА, що мають вищу юридичну силу [21, с. 10].

Як самостійний напрямок моніторингової діяльності слід виділити *інформаційну функцію*. Інформаційне забезпечення є дуже важливим для всіх видів нормотворення: від законодавчої діяльності до підготовки й прийняття корпоративних правових приписів, та й усіх видів правозастосування.

Так, завданнями правового моніторингу в сфері охорони здоров'я слід вважати надання, передусім, Міністерству охорони здоров'я України (МОЗ України) як суб'єкту нормотворення об'єктивної інформації про тенденції та потреби правового регулювання відповідних суспільних відносин у сфері охорони здоров'я, його коригувальний вплив на систему законодавства, виявлення суперечностей або дублювань у правовому регулюванні відповідних питань, визначення ефективності дії норм права з метою вдосконалення та систематизації законодавства [41, с. 4].

У ході здійснення моніторингу віднаходиться різна інформація: про підготовку та обговорення НПА; про експертну оцінку НПА; про вступ НПА в юридичну силу; про застосування НПА державними та муніципальними органами влади.

Інформація, отримана в результаті правового моніторингу, повинна зберігатися в базах даних та бути доступна кожному фахівцю, який бере

участь у процесі розробки й прийняття НПА, через те, що для правильного прийняття управлінського рішення необхідна інформація про стан об'єкта управління [21, с. 12].

Мета правового моніторингу відрізняється від завдань, які ставлять собі соціологи та психологи, соціальні працівники. Тому варто погодитись з М. Новіцкі в тому, що моніторинг повинен дати знання про об'єктивні факти, а не про те, що знають чи думають про них люди. Результатом моніторингу має бути точне репродукування подій, а не картини, які вони залишили в пам'яті свідків [677, с. 96].

Академік Національної академії правових наук України О. Петришин слушно зазначив, що вагомим показником застосування соціологічного підходу до права буде розбудова національної правової системи на засадах верховенства права [394, с. 140].

Ще однією функцією правового моніторингу є *аналітична функція*. Аналітична функція є однією з визначальних функцій правового моніторингу, зміст якої полягає у визначенні ступеня ефективності дії норм права на практиці, а також у виробленні пропозицій з метою підвищення ефективності реалізації нормативних приписів в майбутньому [713, с. 14].

Аналіз і оцінювання об'єкта відбувається після процесу спостереження та спрямовані на детальне дослідження, вивчення деяких виявлених ознак, властивостей та стосунків. З бігом часу формується загальне гносеологічне уявлення про спостережуваний об'єкт [21, с. 13].

На наш погляд, таку функцію правового моніторингу як аналіз, необхідно здійснювати на етапі перевірки конституційно-правової природи НПА та виявлення елементарних дефектів соціального змісту. Доцільно здійснювати перевірку тих системних характеристик законодавства, які можуть утруднити реалізацію даних актів. Йдеться про аналіз тієї підсистеми законодавства, в якій діє НПА, з точки зору наявності прогалин і суперечностей, оцінювання ступеня стабільності законодавства тощо.

Професор Ю. Тіхоміров виокремив такі параметри аналізу: дотримання конституційно встановлених предметів відання; повнота, законність і ефективність НПА за колом функціональної діяльності органів та їх підсистем; зіставлення результатів роботи судових органів з їх юрисдикційними повноваженнями; адекватність правової системи та основних напрямів сучасної структури економічної діяльності [523, с. 379].

Під механізмом реалізації аналітичної функції правового моніторингу слід розуміти сукупність взаємодоповнюючих і взаємодіючих елементів уповноважених суб'єктів. Аналітична функція здійснюється в певній послідовності за допомогою спеціальних засобів, прийомів, способів і методів технологічних дій і операцій, що забезпечують кінцевий результат аналітичної діяльності в рамках правового моніторингу [359, с. 66].

Механізм реалізації аналітичної функції правового моніторингу являє собою досить складний юридичний феномен, який має свою структуру: 1) *інституційна складова*; 2) *«технологічний» компонент*; 3) *техніко-юридичний компонент* [713, с. 17].

У сучасних умовах становлення системи правового моніторингу актуалізується важливість здійснення правових експериментів. Якщо експеримент слід розглядати, як один з прийомів (способів) проведення правового моніторингу, то сказане дозволяє виокремити *експериментальну функцію* як самостійну [21, с. 14].

З приводу наведеного міркування варто зробити застереження про те, що абсолютно самостійних функцій, в тому числі й моніторингу, не існує, оскільки вони взаємопов'язані та взаємозалежні, їх дії слугують певним доповненням такого складного процесу як нормотворчість.

Окремі функції експерименту вже давно здійснюють деякі органи виконавчої влади. Однак різні аспекти реалізації цієї функції повинні бути вичерпно регламентовані на рівні закону, тобто не просто якимось НПА у формі підзаконного акта, що носить переважно тимчасовий характер, а актом, який володіє вищою юридичною силою, більшими регуляційними

можливостями. Експериментальна функція, безсумнівно, вдихає життя в інші напрями моніторингу, а саме, сприяє здійсненню такої не менш важливої функції як *прогностична функція*. В юридичній літературі прогнозування розглядається як діяльність зі створення відповідних подань, а прогноз – система науково-обґрунтованих наукових уявлень [21, с. 14].

Сутність прогностичної функції полягає в тому, що правовий моніторинг повинен прогнозувати на декілька кроків вперед розвиток законодавства, передбачати ймовірні наслідки впровадження певної норми в життя тощо [113, с. 30].

На наш погляд, реалізуючи на практиці результати проведеного моніторингу, можна скласти наукові прогнози того, наскільки успішно й ефективно держава, висловлюючи свої ідеї в нормативних моделях правового регулювання суспільних відносин, перетворює правові приписи на правомірні дії. Слід зазначити, що прогностична функція моніторингу повинна спиратися не тільки на дані різних видів експериментів, але й на більш широку методологію.

З огляду на зазначені обставини слід виокремити ще одну функцію правового моніторингу – *функцію планування діяльності*. Тут слід підкреслити, що підготовка планів – це складна й важлива процедура першого етапу певного юридичного процесу, яка надає юридичній діяльності офіційності [21, с. 15-16].

Оціночно-стимулююча функція реалізується за допомогою показників правової статистики. Сприяє зниженню навмисних помилок статистичного спостереження (порушень законності, в тому числі укриття злочинів від обліку, незаконного затримання за підозрою в учиненні злочинів, арешту, проведення обшуку, виїмки, злочинів проти правосуддя та ін.) [652, с. 12; 473, с. 368]. Як видається, оціночно-стимулююча функція правового моніторингу впливає на ефективність виконання пізнавальної, управлінської та пропагандистської функції. Реалізація зазначених функцій – взаємозалежний процес.

Фактично можна стверджувати, що основна проблема функціонування механізму правового моніторингу на практиці полягає у відсутності опрацьованих і перевірених критеріїв, показників і методики оцінювання якості та ефективності НПА. Без зазначених явищ діяльність з проведення правового моніторингу стає безуспішною.

2.4 Техніка і технологія правового моніторингу

Необхідність розробки на загальнодержавному рівні концептуальних засад правового моніторингу визначає мету, яка полягає у розкритті питання техніки правового моніторингу, визначення її місця і ролі у процесі реалізації аналітичної функції даного інституту.

Питання теоретичного осмислення, розкриття закономірностей функціонування та розвитку правового моніторингу зводяться до розробки поняттєвого апарату, що зображує розуміння юристами даного явища. Наявність розвиненої системи поняттєвого апарату правознавства, категорій і законів філософії значно полегшує процес пізнання техніки правового моніторингу.

Крім того, потрібно вирішити низку гносеологічних завдань, зокрема: інтерпретувати поняття «юридична техніка» стосовно правового моніторингу; визначити межі застосування понять загальної теорії права та юридичної техніки; сформулювати нові поняття, що демонструють юридичну техніку правового моніторингу та суміжні явища; здійснити термінологічне закріплення нових понять.

Розробка юридичної техніки правового моніторингу на рівні сучасних завдань юридичної науки й практики вимагає визначення та конкретизації предмету дослідження. Предмет конкретних досліджень юридичної техніки правового моніторингу складають: засоби й прийоми, що забезпечують досягнення цілей правового моніторингу та вирішення відповідних завдань; діяльність суб'єктів правового моніторингу щодо його створення та

використання; закономірності впровадження правового моніторингу в державно-правову практику та визначення найбільш раціональних шляхів такого впровадження.

Техніка правового моніторингу неоднорідна. Підходи до її аналізу (розчленування цілого) бувають різними: за стадіями правового моніторингу його техніку можна розподілити на правила, засоби та способи: планування; збору й фіксації необхідної інформації; узагальнення, аналізу й оцінювання; оформлення та оприлюднення; реалізації результатів; за роллю (функціональним навантаженням) можна виділити такі складові техніки правового моніторингу: розумові операції; засоби й прийоми складання документів (планів, звітів, «досьє закону» тощо); засоби оцінювання об'єкта моніторингу та інформації про нього (критерії й показники ефективності); в залежності від якості складових елементів, у структурі техніки правового моніторингу можна виокремити техніко-юридичні засоби, прийоми й способи, що забезпечують досягнення цілей та вирішення завдань правового моніторингу [566, с. 356].

Тлумачний словник англійської мови Дж. Мюррея вказує на таке значення поняття «техніка», як формальна або механічна частина мистецтва. Наголошується на багатозначності даного поняття. У ньому виділяються технічні аспекти характеристики: особа, вправна (*skilled*) у тому чи іншому виді мистецтва або ремесла (*subject*); майстерно виготовлена річ; така сфера людської діяльності як наука, мистецтво, професійна діяльність або рід занять [673, с. 136].

За словником іноземних слів, техніка (від грецьк. *technike* – майстерний, *techne* – мистецтво, майстерність) є сукупністю прийомів, застосовуваних у якійсь справі, майстерності, а також володіння цими прийомами [490, с. 640-641].

При першому наближенні техніка правового моніторингу постає у вигляді сукупності засобів і прийомів спостереження, аналізу й оцінювання

правової інформації, а також критеріїв і показників ефективності законів та практики їх реалізації [556, с. 336].

Виходячи зі змісту юридичної техніки правового моніторингу, конкретних засобів і прийомів, застосовуваних при його плануванні, проведенні, оформленні результатів, можна припустити, що предмет дослідження утворюють емпіричні закономірності. Закономірності такого роду являють собою результат узагальнення позитивного досвіду правового моніторингу або конкретизації якогось теоретичного положення стосовно до специфіки даної діяльності [566, с. 343].

Як-не-як знання про юридичну техніку правового моніторингу та її закономірності формують науково обґрунтовані раціональні методи практичної дії.

До предмета техніки моніторингу в міжнародному праві зараховують визначені нормами міжнародних договорів, рішеннями міжнародних міжурядових організацій та іншими актами зобов'язання держав обов'язкового та рекомендаційного характеру [16, с. 161].

На даному етапі ще складно стверджувати, що юристи будуть використовувати виключно техніко-юридичні прийоми правового моніторингу. Можливо, для цього будуть адаптовані елементи нормотворчої або правозастосовної техніки. Втім, це припущення не виключає можливість виникнення самостійних прийомів і засобів, наприклад, техніки складання планів, відсилань до інших планів, техніки затвердження планів і програм моніторингу, техніки оформлення пропозицій органів виконавчої влади в проект зведеного плану [566, с. 338]. Наведені пропозиції повинні містити мету та об'єкт моніторингу, перелік його суб'єктів, вимоги до форми збираної інформації, її змісту, обсягу та показників, термінів проведення тощо.

Вивчення взаємозв'язків згаданих видів юридичної техніки вимагає їх чіткого диференціювання. Вирішення такого завдання переважно залежить від рівня проникнення в сутність техніки правового моніторингу, виявлення

її стійких ознак та інтегральних властивостей, формування не тільки емпіричного, але й абстрактного знання.

Не менш важливе встановлення зв'язків техніко-юридичних прийомів і засобів правового моніторингу з правилами та технологією його проведення. Для диференціювання елементів об'єкта дослідження можуть бути корисні напрацювання теоретиків права в сфері юридичної техніки й технології. Однак, беручи до уваги відсутність єдності в поглядах учених з питань диференціювання юридичної техніки й технології, слід дотримуватися певної обережності щодо запозичення та використання теоретичних положень і конструкцій.

Таким чином, техніка правового моніторингу – досить складне в структурному та змістовому плані явище, що вимагає ретельного вивчення та використання відповідної методології.

В якості робочого описового поняття можна прийняти за основу наступне визначення: *техніка правового моніторингу* – це комплекс правил, методів та засобів здійснення послідовних операцій органами державної влади, місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, науковими спільнотами з метою контролю, аналізу, узагальнення, оцінювання якості й ефективності НПА та практики їх застосування, оформлення, оприлюднення та реалізації результатів моніторингу.

Дослідження правового моніторингу, формування позитивного наукового знання про дане явище вимагають застосування методології правової науки. Конкретизація наявних пізнавальних засобів, визначення сукупності прийомів і методів раціонального пізнання, методологічних підходів, застосовуваних для вивчення даного явища, відбувається виходячи з особливостей предмета дослідження, форм його існування та специфіки розв'язуваних наукових завдань. Правовий моніторинг, його техніка й технологія, перш ніж об'єктивується в реальному житті, повинен попередньо сформуватися в якості правових понять. Утворення понять являє собою результат логічного розвитку правових ідей.

Правовий моніторинг являє собою різновид юридичної технології. Розгляд даного явища під таким кутом зору дозволяє максимально зблизити емпіричне й логічне в наукових дослідженнях даного роду, охопити та зв'язати воедино методи вивчення законодавства й правозастосовної практики. До того ж розкриваються організаційна, управлінська, інституційна, функціональна та інструментальна складова природи та змісту правового моніторингу [149, с. 10].

Термін «технологія» – «мистецтво, майстерність, уміння, вивчення» – має грецьку етимологію: сукупність методів та інструментів для досягнення бажаного результату; метод перетворення даного в необхідне; спосіб виробництва. В кінці XVIII ст. в технoзнaннi стали розрізняти описовий розділ і новий, який отримав назву «технологія». Термін «технологія» в науковий вжиток увів Й. Бекман у роботі «Вступ до технології» (1777 р.) для позначення ремісничого мистецтва, що охоплює професійні навички й емпіричні уявлення про знаряддя праці та трудові операції. Сучасне розуміння технології має кілька смислів:

1) *технологічна форма руху матерії* – глобальна сукупність матеріальних процесів речовинно-енергетичної взаємодії суспільства й природи, що протікають в системах техніки й у цілому формують техносферу;

2) *технологічний процес* – матеріальний вплив на предмет, що викликає в ньому доцільні якісні та кількісні зміни властивостей і просторово-тимчасового положення [284, с. 207].

У філософському аспекті під технологією розуміється форма руху матерії – поступальної та керованої людиною природно-соціальної сукупності процесів цілеспрямованої зміни різних форм речовини, енергії, інформації. Як сформулював американський економіст і публіцист Д. Гелбрейт: «Технологія – це систематизоване застосування наукового (організованого) знання для вирішення практичних завдань» [182, с. 7].

Якщо юридична технологія відповідає на запитання: як робити, в якій послідовності здійснювати певні юридичні операції, то юридична техніка відповідає на питання: за допомогою яких прийомів та засобів повинні здійснюватися ті чи інші технологічні дії, операції [593, с. 26].

Техніка – це майстерність, сукупність умінь для здійснення приватних, конкретних дій [332, с. 339]. Технологія являє собою систематичну організацію технічних засобів, узагальнені засади дій, що застосовуються в певному роді випадків. Техніка – це результат, або артефакт, а технологія – це метод створення артефактів і вчення про нього [212, с. 306].

Технологія – це управління природними процесами, спрямоване на створення штучних об'єктів. Функціонування техніки (технічного об'єкта) – вигляд її руху, під час якого зміни матеріальних структур мають зворотний характер при збереженні стабільності та якісної стійкості системи. За зовнішнім функціонуванням приховується більш істотна сторона – технологічні процеси руху речовини, енергії та інформації [169, с. 175].

Якщо техніка – «це», то технологія – «як це зроблено»; якщо техніка – «це спосіб», то технологія – «це спосіб способу»; якщо техніка є «стало», то технологія – «стає», спосіб становлення, створення штучного світу; якщо техніка – це засіб перетворення світу людиною, то технологія – це організація використання людиною цих засобів [245, с. 76].

За визначенням І. Шутака, юридична техніка – це сукупність прийомів і способів підготовки, розгляду, прийняття та оприлюднення проектів нормативно-правових, правозастосовних, інтерпретаційних актів, які забезпечують повне, просте, точне, економічне їх співвідношення з життєвими реаліями, волею нормодавця або інтерпретатора [579, с. 8].

Юридичною технікою охоплюється як законодавство, так і правозастосовна діяльність. Юридичну техніку часто ототожнюють з інструментальними ноу-хау законодавства, інструментальними навичками в царині судових рішень та застосування закону. Юридична техніка поєднує закон і його практичну реалізацію [714].

Зміст техніки правового моніторингу охоплює засоби й прийоми спостереження, аналізу та оцінювання правової інформації, а також критерії та показники ефективності законів і практики їх реалізації. Правова інформація – це інформаційний підхід до демонстрації та організації правового моніторингу [495, с. 22]. Правова інформація – це характеристика внутрішньої організованості правової системи з безлічі станів, які вона може приймати.

В міру осмислення даного явища та спостереження за процесом легітимації інституціоналізованої практики правового моніторингу як виду державної діяльності, структура цієї техніки стає все більш складною, а її елементи – більш різноманітними, все більш яскраво проявляють риси техніко-юридичних прийомів, засобів і способів.

Техніко-юридичні прийоми та засоби широко використовуються вже на стадії планування моніторингової діяльності.

НПА знаходяться в центрі правового життя суспільства, тому його створенню приділяється величезна увага. Правовий моніторинг охоплює всі види підготовчих робіт до правотворчості. У процесі правового моніторингу враховується вся сукупність наявних життєвих чинників і обставин, щоб зробити правотворчість якісною та обґрунтованою. Позитивне право як продукт нормотворчості має «виростати» з самого життя суспільства, сприяти задоволенню його потреб.

Моніторинг не обмежується тільки обслуговуванням процесу правотворчості. Вироблені на цій стадії норми не є самоціллю та не завершують правового процесу. Головна ціль полягає в тому, щоб норми почали здійснювати регуляторний, заохочувальний вплив на суспільні відносини, щоб нормативні приписи входили «в матерію» суспільних процесів. Правовий моніторинг спрямований на те, щоб виявити, проаналізувати й запропонувати заходи, які б забезпечили максимальну реалізацію норм права.

Метою контролю правової системи є забезпечення аналізу інститутів і системи в цілому. Моніторинг – це інструмент аналізу, а не його завершення. Його значення демонструється в цілісності та скоординованості інформації, точності та глибині аналізу, актуальності та практичності рекомендацій [694, с. 34].

На думку Е. Нугманової, зміст правового моніторингу охоплює: моніторинг як умову успіху нормотворчої діяльності держави; моніторинг як процес правореалізації; напрямок моніторингової діяльності – оптимальне співвідношення національного законодавства із принципами та нормами міжнародного права [295, с. 34].

До техніко-юридичних прийомів слушно було б адаптувати елементи нормотворчої або правозастосовної техніки та розвинути самостійні прийоми та засоби, зокрема: техніку складання планів, відсилань до інших планів; техніку затвердження планів і програм моніторингу; техніку оформлення пропозицій органів виконавчої влади в проект зведеного плану. Наведені прийоми та засоби повинні містити: мету й об'єкт моніторингу; перелік суб'єктів моніторингу; вимоги до форми, змісту, обсягу; вимоги щодо терміну проведення моніторингу тощо.

На стадії проведення моніторингу передбачається використовувати техніко-юридичні прийоми конкретизації мети та об'єкта моніторингу, збору інформації (приміром, шляхом направлення доручень територіальним органам, підпорядкованим державним службам і агентствам, запитом Мін'юсту відомостей та коментарів громадських організацій тощо). На етапі узагальнення та аналізу інформації у міжнародній практиці використовуються такі техніко-юридичні засоби, як *«досьє закону»*, критерії та показники ефективності законів і практики їх застосування. При оформленні результатів моніторингу застосовуються спеціальні прийоми підготовки підсумкового документа, що містить обґрунтовані пропозиції з корекції законодавства у вигляді доповідей і т. п. [411, с. 53-54].

Втім, до теперішнього часу ще не повністю з'ясованою залишається протилежність між емпіричними дослідженнями впливу та наслідків сучасної техніки й підходами до аналізу соціальних умов розвитку техніки. «Між обома дослідними традиціями, – пише П. Вайнгарт, – досі не існувало майже ніякого зв'язку. Наслідком цього є те, що соціологія, всупереч наявним знанням, продовжує оперувати детерміністським поняттям техніки й саме тому вносить свій внесок у містифікацію техніки...» [719, с. 11-12].

Наведений вид технічного детермінізму імпліцитно (неявно) виконує свою роль, наприклад, там, де створення техніки розуміється як конструювання умов її застосування. У зв'язку з цим приведемо думку М. Гайдеггера про те, що спільно з експортом техніки експортуються соціальні відносини [245, с. 106].

Якщо виходити із сукупності інструментального змісту техніки правового моніторингу, її конкретних засобів і прийомів, застосовуваних при його плануванні, проведенні, оформленні результатів тощо, то можна припустити, що предмет дослідження утворюють емпіричні закономірності [325, с. 49].

Закономірності такого роду являють собою результат узагальнення позитивного досвіду правового моніторингу або конкретизації якогось теоретичного положення стосовно специфіки даної діяльності. Тим самим знання про юридичну техніку правового моніторингу та згаданих закономірностей є знаннями методологічного плану, покликаними озброїти юристів науково обґрунтованими раціональними методами практичної дії.

На даному етапі в правовій науці складається парадигма досліджень, відповідно до якої питання техніки, технології і методології правового моніторингу не диференціюють, а формулюють як проблеми. Даний підхід видається малопродуктивним і, на наш погляд, може призвести до хибних висновків.

Технологія правового моніторингу є різновидом юридичної технології. Вона передбачає використання сукупності юридичних та інших засобів та є

демонстрацією або конструюванням їх взаємодії у вигляді технологічних засад, правил, прийомів, способів, методів, які застосовуються суб'єктами права для отримання юридично значущих результатів [542, с. 19].

Побудова технологій, що оперують з об'єктами юридичної дійсності для досягнення заздалегідь визначених цілей називається юридичним конструюванням [57].

Категорія *«методологія правового моніторингу»* досить спірна, хоча трендова. Міркування про методологію правового моніторингу зводяться до формування позитивного теоретичного знання про нього – розробку його поняття, цілей, засад, суб'єктів, стадій, методів проведення тощо. Відомо, що завдання теорії полягає у формуванні позитивного знання про предмет. З цієї точки зору можемо констатувати, що відбувається підміна понять – теорії та методології правового моніторингу [411, с. 55].

Основна відмінність прийомів, засобів техніки моніторингу від методів, засад наукового пізнання характеризується сферою, цілями, завданнями та результатами їх застосування. Методи наукового пізнання застосовуються в наукових дослідженнях, що проводяться з метою отримання нових теоретичних або емпіричних знань, розширення змісту загальної теорії права чи іншої юридичної науки. Прийоми, правила техніки моніторингу визначають шлях, правильний рух мислення не в науковій, а практичній сфері, пов'язаній зі спостереженням, аналізом та оцінкою законодавства й практики його застосування. Тому, якщо певна частина наукових методів може застосовуватися у практиці моніторингу, то правила техніки моніторингу виявляються малоефективними в науковому пізнанні та не можуть сприяти отриманню нових наукових знань про право, закономірності його функціонування та розвитку [411, с. 57].

Наукове пізнання техніки правового моніторингу потребує вивчення її зв'язків з правотворчою, правозастосовною, систематизаційною, інтерпретаційною технікою. Наразі можна спостерігати взаємний вплив цих видів юридичної техніки. Так, оформлення критеріїв і показників

ефективності законів і правозастосовної практики призводить до виникнення прийомів нормотворчої техніки, їх закріплюють в нормативно-правових актах. У них з'являються так звані оцінні елементи та ін. Оформлення результатів моніторингу, ймовірно, неможливе без використання засобів і прийомів правозастосовної техніки.

До когорти ефективних інструментів заміни казуїстичних засобів побудови норм права абстрактними зараховують оцінні поняття. У праві вони відіграють допоміжну роль у формуванні логічно обґрунтованих конструкцій для регулювання правових відносин [142, с. 32].

Панівні еліти впродовж останніх століть керують масою населення не стільки з допомогою насильства, скільки з допомогою обману. Засобом обману стають норми конституцій, законів. Одночасно з цими нормами створюється механізм їх нейтралізації, який перетворює ці норми в «мертві» або «сплячі». Існують правові засоби нейтралізації норм права, до складу яких включаються спеціально створені для цього юридичні конструкції. Нейтралізувати норму права за допомогою юридичних конструкцій можна двома шляхами. По-перше, законодавець відмовляється побудувати юридичну конструкцію, необхідну для ефективної дії норми права. По-друге, можна створити таку юридичну конструкцію, яка буде тільки заважати реалізації норми права [370, с. 42].

Типологія впливу законодавства виокремлює різні категорії, наприклад, навмисний та ненавмисний вплив, очікуваний та несподіваний вплив, позитивний та негативний вплив, прямий та непрямий вплив, явний та символічний вплив, випереджальний та подальший вплив. Ці відмінності здатні підвищити сприйнятливість і розуміння законодавцями складності й багатогранності причинно-наслідкових зв'язків у соціальній дійсності. Вони виконують переважно евристичну функцію [662, с. 152].

Таким чином, сформулюємо дефініцію техніки правового моніторингу як складової юридичних технологій, системи професійних юридичних правил, засобів, прийомів і методів планування моніторингової діяльності,

отримання необхідної інформації, її фіксації, узагальнення, аналізу й оцінювання, оформлення та оприлюднення, а також реалізації результатів моніторингу.

Винятково актуальним є розгляд питання етапів моніторингу законів і підзаконних НПА у зв'язку з тим, що прийняття НПА не раз обмежується рамками повноважень того органу, який працює з проектом акта та приймає його в установленому режимі. Чимало актів в результаті їх прийняття мають складний шлях проходження до включення в систему НПА, які набрали чинності.

Поняття алгоритму належить до первісних, основних, базисних понять математики. Алгоритм – це послідовність, система, набір систематизованих правил виконання обчислювального процесу, що обов'язково приводить до розв'язання певного класу задач після скінченного числа операцій [74, с. 21].

У контексті правового моніторингу алгоритм окреслює логічну послідовність операцій. Кожен алгоритм є списком добре визначених інструкцій для виконання завдань правового моніторингу й тісно пов'язаний з логістикою правового моніторингу.

Успіх правового моніторингу, залежить великою мірою від ефективності його організації, від хорошого плану дій, розумно запланованого та використаного бюджету. Організаційна робота також важлива, як і інші елементи підготовки та здійснення моніторингу.

Оптимізацію зусиль, спрямованих на досягнення певної мети протягом заданого часу називають логістикою. Під логістикою правового моніторингу маємо на увазі проблеми, що стосуються часу, людей та засобів необхідних для реалізації запланованого проекту моніторингу. Слід пам'ятати про такі питання планування правового моніторингу як вибудовування концепції, підбирання методів, розробка інструментів для дослідження. Розробляючи концепцію дослідження, необхідно задати собі наступні питання: Хто це буде робити? В який час? Скільки це буде коштувати (які витрати понесе організація)? [677, с. 151].

Термін «логістика» має математичне джерело. Німецький філософ, математик і мовознавець Г. В. Лейбніц (кін. XVII ст. – поч. XVIII ст.) називав логістикою математичну логіку. Даний термін був офіційно закріплений за математичною логікою в 1904 р. на філософській конференції в Женеві. Слід зазначити схожість підходів до визначення поняття «логістика» у військовому і математичному аспектах. Так, у цих понять є загальні та специфічні ознаки: цілісність, раціональність і точний розрахунок – саме ці засади лежать в основі побудови всіх логістичних систем [220, с. 9].

У сфері позитивного права термін «логістика» застосовується вкрай рідко. Позитивне право має юридичну логіку. Юридична логіка не тотожна ні формальній, ні діалектичній, ні будь-якій іншій. Якщо позитивне право – «царство» формальної логіки, а аналітична юриспруденція у зв'язку з цим – математика в галузі права, то логіка права – «технологія» буття або функціонування права, юридична технологія, яка виражає закономірність «появи права на світ» [464, с. 79-80].

За нашим визначенням, *юридична технологія* – це складна юридична діяльність, що містить систему логічно взаємозалежних операцій, обумовлена рівнем розвитку правової системи суспільства. Юридична технологія ґрунтується на знаннях про оптимальну взаємодію юридичних та юридико-технічних засобів, що застосовуються з метою досягнення певних юридичних результатів. Операційне диференціювання понять юридичної техніки та юридичної технології ґрунтується на розумінні юридичної діяльності, обміркованої під кутом зору інструментальної характеристики, як єдності статичної (технічної) та динамічної (технологічної) сторін [363, с. 144-145].

Правовий моніторинг – методично обґрунтована, комплексна, систематична аналітико-оцінна діяльність уповноважених суб'єктів, що охоплює спостереження, аналіз, узагальнення, оцінювання інформації про якість прийнятих і чинних НПА, практику їх застосування, а також

вироблення пропозицій про усунення виявлених недоліків нормотворчості та правозастосування, прогнозування напрямків розвитку правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин [542, с. 14].

Отже, технологія правового моніторингу – це комплекс послідовних логічно взаємопов'язаних операцій органів влади, наукової спільноти, інститутів громадянського суспільства з контролю, аналізу, узагальнення, оцінювання якості й ефективності НПА та практики їх застосування, правотворчого прогнозування напрямків розвитку правового регулювання суспільних відносин.

У зв'язку з наведеним визначенням видається важливим відстежити кожен етап роботи з НПА і для кожного такого етапу передбачити специфіку обліку та моніторингу. Не зупиняючись на детальній аргументації, відзначимо, що в технологічному циклі правового моніторингу виділяють щонайменше сім етапів.

Технологічний цикл правового моніторингу містить наступні стадії:

1) *підготовчий етап*, в ході якого відбувається: визначення методологічних основ проведення моніторингу [411, с. 110-111];

2) *етап збору інформації*: здійснюється збір первинної та вторинної інформації про об'єкт дослідження на основі даних, наявних в пошукових інформаційних базах, досьє НПА, актів правозастосування, судових актів, офіційних звітів органів державної влади тощо;

3) *етап моніторингової експертизи НПА* шляхом структурного (макроструктурного, мікроструктурного) аналізу на предмет відповідності їх норм положенням Конституції, міжнародним нормам і загальновизнаним засадам; на предмет ясності, точності, доступності викладу та застосування на практиці нових норм права;

4) *етап оцінювання ефективності дії НПА (норм права)* – аналітико-оцінна діяльність (факторний аналіз: макрофакторний, мікрофакторний; генетичний аналіз: макроаналіз, мікроаналіз) з метою визначення ефективності нормативно-правового регулювання та реалізації: а) окремої

норми права; б) нормативно-правового акта; в) правового інституту [149, с. 8-9];

5) *етап прогнозування потреби у правовому регулюванні* – часовий (прогностичний, історичний аналіз) [411, с. 116];

6) *етап перспективного моніторингового оцінювання НПА* [411, с. 116];

7) *кінцевий етап правового моніторингу* з узагальнення висновків за результатами моніторингових досліджень, оформлення результатів і направлення певним адресатам [149, с. 16-18].

На основі отриманих у ході моніторингу даних: формулюються висновки про якість нормативно-правового регулювання суспільних відносин, що підлягали дослідженню; зазначаються виявлені недоліки якості НПА, прогалини та колізії в регулюванні; резюмуються проблеми правозастосовної практики; формулюються пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення нормотворчої і правозастосовної діяльності.

Після узагальнення висновків відбувається оформлення результатів моніторингових досліджень. Форма звіту про проведений правовий моніторинг визначається на підготовчій стадії та може виражатися в доповідях, довідках, висновках, звітах, аналітичних записках тощо. Крім того, результати моніторингу необхідно показувати в досьє НПА, єдиних базах даних правового моніторингу.

Після оформлення результатів здійснюється направлення результатів проведеного правового моніторингу адресатам, встановленим у плані (програмі) на підготовчій стадії. Підготовлені матеріали передаються до профільних комітетів законодавчого органу влади, керівникам виконавчих органів влади та представницьких органів місцевого самоврядування.

З огляду на проведення моніторингу більш гостро постає питання забезпечення єдності та цілісності системи законодавства. Одночасно важливо побачити й різноманітність завдань правового регулювання через призму правозастосовної практики. У такому випадку належить забезпечити

взаємодію показників результатів моніторингу щодо галузей права в системі права та щодо ефективності норм права в процесі регулювання суб'єктів права та їх проблем [40, с. 20].

Іншими словами, моніторинг повинен працювати на вдосконалення галузей права як науково-практичної структури системи права, з одного боку, і на підвищення ефективності застосування норм цих галузей права в життя – з іншого. Результати правозастосування є основою корекції чинної системи права, її змісту і форми.

Щоб вирішити питання оптимізації законодавства та підвищити його ефективність шляхом моделювання, доцільно використовувати не один з універсальних алгоритмів, а низку алгоритмів. Звідси, на думку Н. Польового, походить методологічний висновок: «єдиного коректного алгоритму для вирішення правових завдань різного рівня складності розробити неможливо» [410, с. 197].

Разом з тим, потребують виокремлення загальні властивості подібного алгоритму. Це дозволить визначити розумні засади алгоритмізації юридичної діяльності, а також класифікувати правові завдання з певним алгоритмом рішення.

Розглядаючи теоретико-методологічні питання оптимізації можна відзначити, що оптимізаційні моделі права передбачають систему розробки, затвердження та дотримання, виконання, використання та застосування НПА, які максимально забезпечують досягнення мети при незначній фінансовій вартості, мінімальних витратах часу та якнайменшого ризику.

Приміром, в екологічному праві мета законодавства може вимірюватись критеріями його ефективності: зведенням до мінімуму екологічного ризику; максимальним збереженням біологічних видів екосистеми; стабільним розвитком економічної системи тощо [83].

Традиційно процес моделювання пов'язаний з трьома формами: 1) концептуальною; 2) інформаційною; 3) логічно-структурною (математичною). До концептуальної моделі належить мета дослідження,

визначення функцій, структури та ресурсів, необхідних для з'ясування сформованих питань. До соціального інструментарію створення інформаційної моделі зараховують: документи, анкети, матеріали для інтерв'ю, формалізовані карти для контент-аналізу тощо [223, с. 40-41].

Згідно з результатами правового моніторингу необхідно коригувати стан кожної галузі законодавства (перевіряти на повноту, сумісність), і, водночас здійснювати оцінювання напрямків політики управління в різних сегментах соціального розвитку. Результати моніторингу реального життя громадян та їх проблем можуть стати джерелом корекції правозастосування або нормотворчості. Внаслідок використання результатів моніторингу здійснюється корекція практики управління та законодавства.

Основна проблема активного використання механізму правового моніторингу на практиці для визначення ефективності нормативно-правового регулювання та правозастосування полягає у відсутності опрацьованих і перевірених критеріїв, показників та методики оцінювання. Такий істотний елемент правового моніторингу, як оцінювання ефективності НПА (норм права), є найбільш проблемним і майже не розробленим [149, с. 2-3].

На наш погляд, важливо відстежувати й стан функціональної діяльності всіх органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з позицій задоволення потреб громадян і організацій державного та недержавного секторів – не тільки з точки зору їх законності, а й з точки зору утворюваних конфліктів, нових потреб і форм їх задоволення. Це ще один аспект правового моніторингу, його зв'язку з практикою життя.

Робота зі здійснення систематичного збору, аналізу та узагальнення інформації про практику його застосування у всіх сферах діяльності державних органів (правозастосовний моніторинг) повинна проводитися відповідними органами. Основна мета даних заходів – виявлення відповідності планованому результату правового регулювання. У ролі ефективних заходів збору відомостей про правозастосовну практику не

завадить створити Інтернет-форум для громадського обговорення ефективності реалізації НПА [229, с. 14].

У сучасних умовах неабиякої актуальності набуває теоретичне обґрунтування необхідності стимулювання окремого напрямку наукових досліджень у сфері теорії права: проблем прогнозування у правотворчій діяльності. Актуалізується необхідність розробки та введення в науковий обіг нової категорії теорії права – *«правотворче прогнозування»*, як невіддільної частини правотворчої діяльності, що становить собою комплексну реалізацію системи методів і способів ефективного та раціонального конструювання юридичних прогнозів щодо майбутнього, в зв'язку з розробкою, прийняттям і введенням в дію нових норм права.

На даному етапі не до кінця подолано погляд, згідно з яким необхідно спочатку прийняти законодавчий акт, а вже потім вивчати проблеми його застосування та ефективності. Недооцінювання правотворчого прогнозування проявляється в різних формах: відставання від методологічних розробок в інших сферах; недостатньої розробленості методики прогнозування в правотворчості; наявності прогалин в регламентації правотворчого процесу [533, с. 4-5].

Алгоритм правового моніторингу демонструється у структурі паспорта НПА, який супроводжує акт з моменту прийняття його як ідеї до введення в дію, і враховується в практиці моніторингу на всьому просторі його дії.

Аналітичні матеріали моніторингу стануть джерелом для розробки державної політики в різних сферах суспільних відносин – економіці, соціальній сфері, культурі, національній безпеці тощо. Результати правового моніторингу мають найважливіше значення для суб'єктів, що діють у всіх сферах соціального розвитку, незалежно від форм організації їх діяльності та форм власності. Організація системи моніторингу правової системи є стимулом для підвищення правової та інформаційної грамотності усіх категорій державних службовців.

Висновки до розділу 2

1. Визначальний задум правового моніторингу базується на теоретико-правовій характеристиці основних його елементів. Концепція правового моніторингу в Україні трактується нами як певний спосіб розуміння (сприйняття) правового моніторингу, який є сегментом юридичної техніки та юридичних технологій, системою раціональних прийомів спостереження, аналізу й оцінювання якості НПА і практики їх застосування.

До основних засад правового моніторингу віднесено: законність; транспарентність; обов'язковість; науковість; дотримання прав і свобод людини та громадянина; компетентність, незалежність та відповідальність експерта; програмна забезпеченість; повнота інформаційної бази; обґрунтованість; об'єктивність та вірогідність інформації; оснащеність.

Обґрунтовано, що з метою здійснення аналізу правової якості НПА необхідно проводити комплексну моніторингову експертизу, що охоплює такі напрямки, як: *1) моніторингова відомча експертиза, 2) моніторингова наукова експертиза і 3) моніторингова громадська експертиза*. Оцінювання НПА рекомендовано здійснювати за даними соціологічного опитування в рамках мережі Інтернет на сторінці Міністерства юстиції України.

Дефекти механізму правового регулювання систематично виявляються за параметрами шкали оцінювання НПА: найбільш очікувані; найбільш успішно реалізовані; найбільш соціально орієнтовані; найбільш цитовані у ЗМІ; найбільш лобістські; найбільш суперечливі; найбільш популістські; найбільш корупціогенні; найменш ресурсно забезпечені; найменш ризикові; найменш ясні; найменш справедливі тощо.

2. До об'єктів правового моніторингу зараховують:

1) НПА та його структурну частину; окремі статті НПА; комплекс НПА, що регулюють певну сферу суспільних відносин; відносини, пов'язані з реалізацією НПА (*Д. Горохов, Є. Спектор та М. Глазкова*);

2) сфери й галузі права; правові інститути; систему законів; окремі закони та інші НПА; підготовку та реалізацію НПА; неправові явища, «тіньове» право; матеріальні об'єкти навколишнього світу (*О. Єрємін; В. Косович*);

3) законодавство, яке розуміють як сукупність НПА (*Н. Власенко, В. Нєзробов*).

Згідно з широким розумінням законодавства й предметно-функціонального розподілу, об'єктами моніторингу законодавства можуть виступати окремі види або групи НПА, а також нормативно затверджені концепції, програми, плани, доктрини тощо. Об'єктами моніторингу є окремі інститути, галузі, підгалузі законодавства та інші нормативні комплексні утворення в законодавстві.

Науковці переважно розрізняють дві групи суб'єктів правового моніторингу: 1) державні органи; 2) громадяни та їх об'єднання. Наявна ще й така наукова позиція, згідно з якою раціонально розмежувати групу «суб'єктів» (органи державної влади; посадові особи; спеціально створені зазначеними органами структури, що мають повноваження щодо здійснення державного контролю за станом законодавства) і групу «учасників» правового моніторингу (юридичні та фізичні особи, які можуть брати участь у здійсненні державного контролю за станом законодавства).

До предмета правового моніторингу переважно відносять: створення нових проектів НПА; виявлення суперечностей, колізій і прогалин між нормами права різних НПА; зміна чи скасування застарілих норм; виявлення надлишковості або недостатності правового регулювання суспільних відносин; виявлення дублювання норм; аналіз нормозастосування; визнання актів такими, що втратили чинність; виявлення порушень законодавчої практики та юридичної техніки, редакційних помилок, неавтентичності тексту.

3. Правовий моніторинг поділяється на: *загальний* (аналіз інформації про застосування НПА у цілому); *галузевий* (аналіз інформації про практику

застосування НПА у певній сфері правового регулювання); *точковий* (оцінювання дії конкретного НПА чи певних його норм); *перспективний* (попередній аналіз НПА з метою визначення їхніх можливих значень у майбутньому, оцінювання очікуваного результату); *ретроспективний* (контроль за реалізацією та об'єктивне оцінювання результативності НПА); *оперативний* (використовується для виявлення недоліків НПА, визначення їх впливу на правове регулювання та усунення небажаних наслідків).

Крім спостереження, інновації, прогнозування кількісних та якісних змін правових явищ і управління, інформування та критеріювання висвітлено ще й аналітичну функцію правового моніторингу. Зміст аналітичної функції полягає у визначенні ступеня ефективності НПА на практиці, а також у виробленні пропозицій з метою підвищення ефективності реалізації НПА. Таку функцію правового моніторингу як аналіз, необхідно здійснювати на етапі перевірки конституційно-правової природи НПА та виявлення елементарних дефектів соціального змісту.

4. Знання про техніку правового моніторингу та її закономірності формують науково обґрунтовані раціональні методи практичної дії. Зміст техніки правового моніторингу охоплює засоби й прийоми спостереження, аналізу та оцінювання правової інформації, а також критерії та показники ефективності НПА, практики їх реалізації.

Техніка (від грецьк. *technike* – майстерний, *techne* – мистецтво, майстерність) є сукупністю прийомів, застосовуваних у якійсь справі, майстерності, а також володіння цими прийомами.

Технологію правового моніторингу висвітлено як різновид юридичної технології, що передбачає використання сукупності юридичних та інших засобів та є зображенням або конструюванням їх сумісної дії в сукупності правил, методів і принципів, застосовуваних суб'єктами права з метою досягнення очікуваного юридичного результату.

Послідовність моніторингової технології системного аналізу НПА складається з етапів: аналізу проблеми; пошуку ресурсів для проектування

НПА; прогнозування й аналізування майбутніх обставин; оцінювання цілей НПА та засобів їх реалізації; проектування правового моніторингу з метою досягнення цілей НПА.

На стадії проведення моніторингу передбачається використовувати техніко-юридичні прийоми конкретизації мети та об'єкта моніторингу, збору інформації. На етапі узагальнення та аналізу інформації у міжнародній практиці використовуються такі техніко-юридичні засоби, як «досьє закону», критерії та показники ефективності законів і практики їх застосування.

Технологію правового моніторингу доцільно розміщувати в структурі паспорта НПА (з моменту прийняття його як ідеї до введення в дію) та враховувати у практиці моніторингу на всьому просторі дії НПА.

РОЗДІЛ 3

СИСТЕМНЕ ПОЄДНАННЯ ЕКСПЕРТИЗИ ТА МОНІТОРИНГУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

У розділі розроблено питання про: засади, методи та етапи здійснення експертизи НПА у процесі правового моніторингу; співвідношення правового моніторингу з експертизою концепцій і проектів НПА; правовий моніторинг та експертиза НПА на наявність корупційних чинників; моніторингове оцінювання соціологічної інформації, прогнозування розвитку законодавства та ефективності його застосування.

Узагальнено, проаналізовано й систематизовано наявні підходи до питання моніторингового оцінювання результативності дії норм права. Бувши істотним елементом правового моніторингу, оцінювання є важливою традиційною частиною правової соціології та методології.

Всупереч підготовці проектів НПА, оцінювання охоплює не формальні, а змістовні аспекти законодавства. Продемонстровано методику підвищення ймовірності досягнення цілей законопроекту. Подано перелік відомих видів експертиз проектів НПА.

Розділ містить процедуру проведення техніко-технологічного аналізу даних спостереження за реалізацією НПА, критерії оцінювання результативності норм права та вироблення заходів щодо її підвищення, а також прийняття рішення про необхідність регулювання певних правовідносин і ухвалення рішення про підготовку змін до НПА.

Визначено ціль, засади й методи прогнозування наслідків прийняття НПА. Обґрунтовано необхідність прийняття НПА, який врегулює питання про розробку та реалізацію правового моніторингу. Аргументовано, що до процесу функціонування правового моніторингу доцільно залучати органи державної влади, наукову спільноту та громадські організації.

3.1 Засади, методи та етапи здійснення експертизи у процесі правового моніторингу

На даному етапі експертиза як інструмент підтримки управлінських, правових та інших рішень знайшла широке застосування в багатьох сферах діяльності. Втім, ця тенденція має як позитивні, так і негативні наслідки. Відсутність загальної концепції інституту експертизи ще й стихійність нормотворення в цій галузі призвели до того, що значний правовий матеріал накопичений за відсутності єдиних законодавчо закріплених засад експертної діяльності. Методи та етапи здійснення експертної діяльності не відмежовано від суміжних видів діяльності.

НПА рясніють розбіжностями, неоднозначним трактуванням експертизи, її завдань і засад. Шляхом змішування функцій експертизи з контрольними, дослідними й управлінськими процедурами, викривлено її сутність як процесуально правового інституту. Наявна потреба виокремити засади, методи та етапи здійснення моніторингової експертизи НПА.

Експертиза НПА зі своїми методами та інструментарієм є необхідним і важливим елементом значно ширшої системи моніторингу НПА. З юридичної точки зору більш правильним і ефективним є просування проекту НПА з використанням різних видів експертиз [190, с. 21-22].

Правова експертиза є складовою частиною нормотворчої діяльності та припускає дослідження проектів НПА на предмет їх відповідності актам вищої юридичної сили та техніко-юридичним вимогам. Правова експертиза схожа до тлумачення права. Експерт повинен також розкрити сенс пропонованих норм права, зрозуміти нові юридичні приписи. На відміну від тлумачення, метою якого є правильне, точне й однакове розуміння вже прийнятих нормативних положень, основним завданням правової експертизи є виявлення розбіжностей та помилок, допущених при конструюванні тексту проекту НПА. Розбіжності та помилки усуваються, суб'єкт тлумачення

уникає труднощів в роз'ясненні норм права, а правозастосовувач – не вдається до помилкових нормативних приписів [594, с. 256].

У структурі правового моніторингу як комплексного складного поняття, яке є достатньо новим для вітчизняної наукової думки, виокремлюють правову експертизу вже чинного НПА. За результатами аналізу практики застосування визначається ефективність НПА, виявляються прогалини в правовому регулюванні, юридичні колізії тощо. Висновок такої моніторингової експертизи є підставою для можливого внесення суб'єктом правотворчості змін до НПА [463, с. 30].

Термін «експертиза» похідний від лат. *«expertus»*, що означає «обізнаний», «досвідчений», «випробуваний», «звіданий» [65, с. 16]. Переважно терміни «експертиза» та «аналіз» вживаються як синоніми. Втім, між ними є семантична різниця. Аналіз є методом наукового дослідження шляхом визначення і вивчення складових частин. Тоді як експертиза – це вивчення явища чи питання з метою формування правильної оцінки та висновку.

Метою наукової та науково-технічної експертизи є дослідження, перевірка, аналіз та оцінювання науково-технічного рівня об'єктів експертизи й підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів [452, с. 54].

Необхідність виокремлення «експертології» як спеціальної дисципліни, що вивчає експертизу обґрунтував Ю. Сідельников. Вчений запропонував під експертизою розуміти оціночно-аналітичну діяльність, виконувану із залученням експертів для аналізу і (або) оцінювання об'єктів експертизи. Серед них – соціальні та природні ситуації, програми, проекти, хід і результат діяльності людей або організацій. Аналіз і оцінювання здійснюються з метою підготовки вихідних матеріалів для обґрунтування прийнятих рішень в умовах часткової невизначеності [402, с. 7].

У наведеній дефініції бракує, мабуть, лише директиви на використання спеціальних знань, носієм яких виступає експерт. Традиційно під «знаннями»

розуміють обізнаність, яка не стосується загальновідомих і загальнодоступних відомостей. Спеціальними знаннями володіє лише обмежене коло спеціалістів певного профілю.

Цивільно-процесуальний кодекс України визначає експерта як особу, якій доручено провести дослідження матеріальних об'єктів, явищ і процесів, що містять інформацію про обставини справи, і дати висновок з питань, які виникають під час розгляду справи. Експерт формує висновок з питань, які виникають під час розгляду справи й стосуються сфери спеціальних знань [491, с. 134; 559].

У Законі України «Про наукову і науково-технічну експертизу» зазначено про експертів, якими є фізичні особи, які мають високу кваліфікацію, спеціальні знання і безпосередньо здійснюють наукову чи науково-технічну експертизу. Експерти несуть персональну відповідальність за правдивість і повноту аналізу, обґрунтованість рекомендацій відповідно до вимог завдання на проведення експертизи [438].

А. Разуваєв сформулював дефініцію правової експертизи як міжгалузевого інституту права, який являє собою сукупність норм права, що регулюють особливий вид суспільних відносин – діяльність з призначення, організації та провадження експертизи (експертну діяльність) [460, с. 9-10].

І. Закіров під інститутом правової експертизи розуміє комплексний інститут права, норми якого регулюють суспільні відносини в сфері організації, призначення, проведення правових експертиз, а також застосування їх результатів у юридичній практиці [136].

Інститут правової експертизи в конституційному праві утворюється з норм Конституції України, Закону України «Про Конституційний Суд України» [437], Регламенту Верховної Ради України [444]. У цивільному, кримінальному та господарському процесі характерним є закріплення положень про експертизу в належних кодексах. Важливого значення тут набуває Закон України «Про судову експертизу» [446] та Інструкція про призначення та проведення судових експертиз [429].

На наш погляд, експерт, формулюючи висновок за результатами досліджень та відповідно до своїх спеціальних знань, під час здійснення судової експертизи не має залежати від органів або осіб, які призначили судову експертизу, а також інших зацікавлених в результаті справи суб'єктів (судів, суддів, органів дізнання, слідчих і прокурорів, організацій, державних органів, об'єднань та ін.). Щоб сформувавши об'єктивний висновок необхідно усунути сторонній вплив.

Експерт проводить дослідження на сучасній науковій і практичній основі, в межах відповідної спеціальності, всебічно та в повному обсязі. Висновок експерта ґрунтується на положеннях, що дають можливість перевірити їх на базі загальноприйнятих наукових і практичних даних [619, с. 1482].

Існує декілька підходів стосовно ролі та місця правової експертизи НПА в правотворчості та правозастосуванні. Відповідно до першого підходу науковці звертають увагу на необхідність та доцільність проведення експертизи НПА. Йдеться не тільки про правову експертизу, але й про лінгвістичну, фінансову, гендерну, екологічну та інші види експертиз.

І. Лозинська обґрунтувала необхідність проведення експертизи тільки на стадії правотворчості [227, с. 45]. В. Сирих зазначив, що підготовлений проект НПА треба направляти на експертизу незаангажованим фахівцям, які не приймали участі в його підготовці. За потреби, отримані зауваження та пропозиції експертів урахуватимуться розробниками проекту НПА. Погоджений і схвалений розробниками проект НПА вноситиметься на розгляд правотворчого органу [505, с. 177].

Представники іншого підходу (В. Кириченко, О. Куракін, Р. Халфіна) щодо місця і ролі правової експертизи НПА у правотворчості та правозастосуванні акцентували увагу на доцільності наукової експертизи НПА. Науковій експертизі НПА В. Кириченко та О. Куракін надали більш вагомому значення. Наукову експертизу НПА визначили як діяльність компетентних органів, установ, спеціалізованих експертних організацій, груп

або окремих експертів щодо дослідження й оцінювання наукового рівня, юридичних якостей проекту закону, його відповідності встановленим вимогам. Р. Халфіна вказала на необхідність наукового експертного забезпечення правотворчої роботи. Мова йде про експертизу, коли до складу суб'єктів правотворчості залучаються науковці-експерти, що здійснюють експертну роботу поточної розробки проекту НПА. Така експертиза має рекомендаційне значення [177, с. 109].

Г. Рибікова узагальнила різні наукові підходи щодо правової експертизи НПА та виокремила різні аспекти щодо місця та ролі правової експертизи НПА у практиці правотворчості та правозастосування, а саме: експертиза на стадії правотворчості; наукове експертне забезпечення правотворчої роботи; використання поняття «рецензування» або уникнення будь-якого терміна щодо такого виду діяльності; відсутність етапу експертизи або будь-якої перевірки проекту НПА в практиці правотворчості; правова експертиза як самостійний етап правотворчості або окремий етап однієї зі стадій; правова експертиза як складова частина правового моніторингу правотворчості та правозастосування [463, с. 28].

Таким чином, можна виокремити суттєві елементи експертизи: дослідження конкретного предмета фахівцем з певної галузі знань; висновок, сформований за результатами дослідження. Висновок містить чіткі відповіді на запитання та оформлений у вигляді офіційного документа, який слід відрізняти від іншого документа з такою ж назвою. Приміром, окремою процедурою передбачено формування висновку Головного науково-експертного управління апарату ВР та висновку Головного Комітету ВР.

Поняття «експертиза» застосовується як у науковій, так і в практичній площині, передусім, у процесуальному розумінні. Крім того, поняття «експертиза» застосовується у спеціальних наукових, технічних та інших дослідженнях. Вимоги щодо проведення відповідних експертиз закріплені у більш як 100 законодавчих актах, зокрема в Законах України «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про екологічну експертизу», які вимагають

проведення відповідних експертиз у певних випадках і при настанні визначених обставин [368, с. 102].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про судову експертизу», судова експертиза – це дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів дізнання, попереднього слідства чи суду [598, с. 58].

Під засадами експертизи законодавства розуміється сукупність взаємопов'язаних між собою базових вимог. Унаслідок їх реалізації досягається юридично значущий результат у вигляді експертного висновку щодо законопроекту або чинного законодавчого акта.

Щодо експертизи законодавства правильним визнається групування засад, засноване на їх розподілі: об'єктивні, що розкривають основи проведення експертизи; приватні засади, що характеризують основні вимоги до суб'єкта проведення експертизи, до його етичних і моральних поглядів [190, с. 18].

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10 лютого 1995 року № 51/95-ВР, основними засадами наукової і науково-технічної експертизи є: компетентність і об'єктивність осіб, установ та організацій, що проводять експертизу; врахування світового рівня науково-технічного прогресу, норм і правил технічної та екологічної безпеки, вимог стандартів, міжнародних угод; взяття до уваги громадської думки з питання щодо предмета експертизи, її об'єктивне оцінювання; відповідальність за правдивість та повноту аналізу, обґрунтованість рекомендацій експертизи [438].

Таким чином, до числа основоположних засад експертної діяльності можна зарахувати: принцип законності експертної діяльності; принцип дотримання прав і свобод людини, громадянина та юридичної особи; принцип компетентності експерта, тобто погодження профілю спеціальної підготовки експерта з належним рівнем професійної підготовки експерта;

принцип незалежності експерта як основа об'єктивності висновку; принцип науковості; принцип об'єктивності експертного дослідження (об'єктивність, всебічність і повнота експертного дослідження); принцип відповідальності експерта за якість проведеного дослідження, обґрунтованість і правдивість висновку. Організація та проведення експертизи здійснюються у відповідності з нормами, які становлять правову основу експертної діяльності. Принцип законності експертної діяльності поглинає своїм змістом інші принципи експертної діяльності.

Вищевказані засади експертної діяльності є найбільш загальними для інституту правової експертизи. Залежно від конкретного виду, засади експертизи можуть бути доповнені. До прикладу, принцип гласності, обов'язковості проведення експертизи тощо [460, с. 22].

У ролі способів забезпечення демократизму й гласності в діяльності правотворчих органів виступає проведення правової експертизи прийнятих державно-владних рішень як обов'язкового етапу підготовки НПА. Така діяльність передбачає вибір експертів, що не допускає запрограмовану бажану відповідь на поставлену проблему. Експертиза відноситься до необхідних інструментів управління справами держави й розвитку громадянського суспільства [158, с. 294].

У філософії вважається, що пізнати ціле – це пізнати його частини. Ціле об'єднує елементи, охоплює їх та наділяє новими інтегрувальними властивостями. Філософські міркування настільки ж застосовні до правової експертизи, як цілого, наскільки й до будь-якого іншого юридичного та неюридичного явища.

Правова експертиза – складний феномен, що виявляє себе через взаємозв'язок однопланових і різнопланових елементів. У першому випадку, правова експертиза характеризується з точки зору свого обсягу. Експертиза являє собою об'єднання окремих видів правової експертизи, в залежності від певного критерію [136, с. 190].

У другому випадку, правова експертиза виступає як мінімальний набір елементів. Наявність кожного з елементів, узятих в сукупності з іншими, дозволяє вести мову про неї як про явище правової дійсності. Всі ці елементи зображують загальне призначення правової експертизи, але характеризують різні її сторони. Таким чином, велике значення для розуміння правової експертизи, має дослідження її складу як органічної єдності елементів.

Основну функцію законодавчого врегулювання питань розробки та прийняття НПА покладено на Закон України «Про регламент Верховної Ради України» № 1861-VI. Відповідно до ст. 103 Закону, експертиза законопроектів за формою є державною експертизою та регулюється таким чином: зареєстрований і включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань — для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату ВРУ. Остаточна юридична експертиза та редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому [444].

Вказане не виключає можливості громадськості чи наукової спільноти для здійснення експертизи законопроектів. Головне науково-експертне управління може ще й проводити додаткову експертизу законопроектів. Наведене виконується у випадку ветовання закону Президентом України й направлення ним пропозицій до закону [358, с. 63].

Інший вид обов'язкової експертизи зареєстрованих та включених до порядку денного сесії законопроектів проводиться Головним юридичним управлінням Апарату ВРУ при підготовці до всіх наступних читань. У даному випадку можна вести мову про квазіповторну контрольну експертизу. Йдеться про порушення встановлених вимог і правил під час проведення первинної експертизи чи претензій до висновку первинної експертизи, а про дослідження законопроекту під другим кутом зору [452, с. 59].

Згідно зі ст. 93 чинного Регламенту, експертизу проводять ще кілька суб'єктів: комітет ВР України з питань бюджету та КМУ. Вказані суб'єкти визначають вплив кожного законопроекту на показники бюджету та погодження із законами, які регулюють бюджетні відносини. Передбачено ще й підготовку експертного висновку комітетом ВР з питань регламенту – стосовно відповідності оформлення та реєстрації законопроекту. Оцінювання відповідності законопроекту міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції здійснюється Комітетом, до предмета відання якого входять окреслені питання [452, с. 61].

Проект НПА є втіленням законодавчої схеми, утвореної з метою вирішення конкретної соціальної проблеми. Для розв'язання соціальних питань у спосіб, сумісний з добрим врядуванням, потрібна низка різновидів нормативних приписів, відомих як перелік RIS-D-FRETT: R – *Role occupants* (ролевиконавці) – приписи для головних ролевиконавців. I – *Implementing Agency* (уповноважений орган) – приписи для посадовців уповноваженого органу. S – *Sanction* (санкції) – які способи спонукання до підкорення законові. D – *Dispute Resolution provisions* – критерії та процедури врегулювання суперечок. F – *Funding provisions* – положення щодо джерел фінансування заходів з впровадження закону. R – *Rulemaking process criteria and procedures* – критерії та процедури, якими мають користуватися посадовці при прийнятті рішень. E – *Evaluation and monitoring system* – система моніторингу та оцінювання. T – *Technical provisions* – «технічні» приписи, які повідомляють суб'єктам правової системи про вимоги щодо «вписання» нового закону в чинну систему законодавства держави та його тлумачення. T – *Transitional provisions* – перехідні положення [452, с. 127-128].

Методика моніторингової експертизи НПА складається з таких етапів: *Визначення цілей та завдань НПА*: виявлення чинних пов'язаних законів та підзаконних НПА; оцінювання того, чи пояснювальна записка змальовує проблему; характеристика того, чи широка проблема була належним чином

звужена; виокремлення поведінкових компонентів проблеми; виявлення, чи закон охоплює деталі проблемної поведінки.

Щоб оцінити, чи законопроект може усунути проблемну поведінку та розв'язати проблему, експерти повинні розуміти обмеження, з якими зіткнуться адресати закону, намагаючись його дотримуватися, – іншими словами, чому люди поведуться так, а не інакше. Доки експерт не вивідає, чому люди практикують конкретну проблемну поведінку, не зможе проаналізувати, чи адресати нового закону виконуватимуть його приписи після його прийняття [452, с. 99].

При проведенні моніторингової експертизи необхідний єдиний підхід до розуміння терміна «юридична техніка». Чинне законодавство України не закріплює офіційного визначення даного поняття, а також видів техніко-юридичних дефектів у НПА. Порушення правил юридичної техніки в тексті НПА істотно знижує їх якість, викликає неоднозначність їх тлумачення і перешкоджає реалізації норм права в конкретних відносинах [532, с. 18].

Неодмінною умовою проведення експертизи визнається дотримання певних правил та процедур. Така діяльність відзначається складністю та відповідальністю. Ефективність експертизи досягається лише при наявності регламентації даного виду діяльності, забезпечити її нормативно-правову базу, надати їй необхідний юридичний статус. Саме тому під експертизою доцільно розуміти правовий інститут з точки зору загальної теорії права [354, с. 30].

Правовий моніторинг – це процес, який має відбуватися і при створенні НПА, так і під час їх реалізації. Це допоможе створити та підтримувати на належному рівні ефективну систему якісного законодавства в широкому його розумінні. Отже, правова експертиза НПА є структурним елементом правового моніторингу, здійснюється на стадії правотворчості та правореалізації.

3.2 Співвідношення правового моніторингу з експертизою концепцій і проектів нормативно-правових актів

Моніторингова експертиза концепцій і проектів НПА є одним з найважливіших технологічних етапів правотворчості та важелем стримування законодавців від невірних дій. Правовий моніторинг як метод пізнання права набуває характерного значення.

На даному етапі суспільного розвитку правовий моніторинг потребує більш ґрунтовного вивчення з точки зору наукового пізнання та співвідношення з експертизою НПА. У процесі нормотворчої діяльності створюються правові регулятори в суспільстві, проводяться різні види експертиз НПА та їх проектів з метою виявлення та усунення недоліків. Проведення цих експертиз є одним з невіддільних елементів нормотворчого процесу, який має на меті забезпечення якості НПА. До таких експертиз належать: правова, антикорупційна, лінгвістична, технічна, соціальна, фінансово-економічна, гендерна, наукова тощо.

Ефективність конкретного НПА залежить від різних факторів – як внутрішніх, які походять із самого НПА, так і зовнішніх, що зумовлені обставинами, в яких буде реалізовуватися НПА. Найважливішим із всіх цих факторів є якість концепції НПА. Хибна концепція може не тільки не призвести до очікуваного результату нормативно-правового регулювання конкретних суспільних відносин, але й спричинити масштабні негативні наслідки, на відміну, наприклад, від недоліків тексту НПА.

У добре сформульованій концепції НПА завжди будуть враховані не лише необхідні норми права, але й ті умови, в яких вони будуть застосовуватися. Так би мовити відбувається перехід від хаотичного поєднання знань до їх цілісної структурованості. Зважаючи на зазначене, для вироблення визначення концепції НПА необхідно встановити суб'єктів, які уповноважені її формувати та контролювати процес.

Спостерігається відсутність єдності у поглядах вчених Л. Апта [18], В. Бутенко [63], Д. Елдера [587], Т. Мороз [272], А. Пиголкіна [395; 310], М. Ралдугіна [461], Г. Рибікової [463], Р. Халфіної [279] щодо використання експертних висновків у рамках юридичної експертизи. В зв'язку з цим, необхідно всебічно розглянути досвід нормотворчості в Україні, уточнити зміст поняття «концепція нормативно-правового акта», показати співвідношення правового моніторингу та експертизи концепцій НПА.

Концепція НПА є документом, в якому чітко визначені: основна ідея, мета та предмет правового регулювання; коло осіб, на яких поширюється дія проекту НПА; місце майбутнього НПА в системі чинного законодавства; значення, яке буде мати НПА для правової системи; загальна характеристика та оцінювання стану правового регулювання відповідних відносин, наявних недоліків правового регулювання та способи усунення цих недоліків; соціально-економічні, політичні, юридичні та інші наслідки реалізації майбутнього закону [153, с. 125].

Законотворчість, крім прийняття закону парламентом, зводиться до роботи над законопроектом та його внесенням до законодавчого органу. Законодавча діяльність полягає в розробці концепції майбутнього закону, а також у написанні тексту проекту та проходженні процедур його погодження. Недостатньо зводити визначення концепції НПА просто до «основної ідеї» НПА чи до «документа», який містить положення, пов'язані з концепцією НПА. Основна ідея НПА є лише частиною його концепції, а документ може бути лише формою викладу концепції НПА [340, с. 5].

Єдиним носієм влади є народ. Через уповноважені органи і представників народ закріплює певні правила та приписи, формалізуючи їх у вигляді законів. Законотворча процедура – це легітимна послідовність виконання передбачених дій уповноваженого органу, що легалізує певні цінності, їх охорону, розподіл та впорядкування, зміну й скасування чинних норм права [242, с. 28].

Наявні проблеми, які перешкоджають створенню якісних концепцій НПА в Україні. До актуальних питань відносяться: відсутність в учасників законотворчого процесу адекватного розуміння ролі та значення концепції закону у законотворчості; невизначеність поняття «концепція нормативно-правового акта»; ототожнення фахівцями концепції НПА з ідеєю, обґрунтуванням або з якимсь документом (програмою, пояснювальною запискою тощо).

Слід відзначити, що ці проблеми є передумовами появи не тільки законів з хибними концепціями, але й законів, що не відповідають суспільним інтересам, прийнятим в результаті лобіювання.

Варто зазначити, що теоретичне розуміння часто переходить до сфери практичного застосування (приміром, від розробки концепції до юридичної конструкції НПА). Прикладом неповноти структурної побудови є проект ЗУ «Про первинну медичну допомогу на засадах сімейної медицини» (№ 6634 від 22.06.2017 р.), де Розділ IX містить тільки одну статтю.

У концепції розкривається ціль та соціальна роль певного закону. Його структурованість, прагматичність та придатність до використання у системі НПА забезпечується юридичною конструкцією. Юридичні конструкції не рівноправні з істинами когнітивного світу та виконують функцію інструментів наукового пізнання як «підпори знання», «помічники уяви», «засоби умовиводу», «евристичні механізми», «структури для впорядкування даних», «інженерний посередник» тощо.

За визначенням В. Баранова, концепція законопроекту – це відносно автономний прийом законодавчої техніки і, водночас, самостійний етап законотворчого процесу. Саме ці дві «іпостасі» характеризують концепцію законопроекту з формально-юридичної точки зору. Концепція законопроекту, на думку вченого, особливий вид правової інформації, на який поширюються всі основні вимоги інформаційних технологій [37].

Розвиток інститутів демократії передбачає ще й реальне «оприлюднення концепції», тобто, коли її виносять на всенародне

обговорення у ЗМІ. Важливі законопроекти останнім часом стали обговорюватися на науково-практичних конференціях. Цей досвід необхідно підтримувати й розширювати, як позитивний та необхідний.

Обговорення концепції не повинно бути самоціллю. Необхідно максимум гласності стосовно важливого законопроекту, який зачіпає інтереси різних суб'єктів правових відносин, тобто широких верств населення, юридичних осіб, громадських об'єднань тощо. На обговорення слід виносити концепції законів, які спрямовані на реалізацію стратегічних завдань держави та пріоритетних національних проектів [21, с. 74-75].

Як слушно зауважив Ю. Арзамасов, спеціалісти з нормотворення володіють знаннями, вміннями й навичками для підготовки юридичних документів, професійно розбираються в прийомах викладу нормативного матеріалу, правилах та засобах правового регулювання. Концепції НПА слід обговорювати у відповідних робочих групах, комісіях і комітетах з метою ефективної підготовки законопроекту [21, с. 75-76].

Законодавець безпосередньо проводить ґрунтовну попередню роботу в формі правового моніторингу, залучаючи до неї різних аналітиків. У зону дії моніторингу повинні потрапляти як результати нормотворчої діяльності, власне законодавча діяльність і правозастосовна практика органів влади, установ та інших суб'єктів, які застосовують положення норм закону [21, с. 78].

Конкретне місце проекту серед інших НПА в горизонтальній (предметно-галузевій) структурі правової системи доцільно визначати на базі єдиного класифікатора галузей законодавства України. Крім того, у процесі концептуального оцінювання необхідно встановити ступінь відповідності проекту НПА чинній правовій системі. Принциповим положенням є те, що НПА діє не ізольовано, а як складовий елемент скоординованої системи таких актів. Проект НПА має перебувати в належному місці, не вступаючи в суперечність з іншими елементами системи НПА.

У зв'язку з наведеним, необхідно звернути особливу увагу на такі питання: можливість здійснення впливу правовими засобами на певну сферу або фрагмент суспільних відносин; наявність суперечностей між проектом НПА та положеннями Конституції України, а також законів із належної галузі права [187]; дублювання предмета регулювання інших НПА; неповнота структурної побудови або наявність істотних суперечностей між значними структурними блоками проекту НПА; охоплення НПА предметів регулювання різних галузей права; використання методів регулювання, які не можуть бути поєднані в одному НПА або не відповідають його предметові [252].

Для з'ясування наведених питань як основний методичний прийом доцільно використовувати порівняльний аналіз структури проекту та структур близьких за характеристиками чинних НПА даної та споріднених галузей права. До прикладу, однією з причин відхилення законопроекту «Про соціальну рекламу» (№ 8694 від 16.06.2011) стало те, що законопроект не мав самостійного предмета регулювання, а його прийняття призвело б до дублювання норм чинного законодавства та правових колізій (дублювання ст. 40, ст. 55 Конституції України у п.п. 5, 6 ч. 2 ст. 14 законопроекту; відтворення змісту ст. 8 ЗУ «Про рекламу»; ч. 3 ст. 15 законопроекту вже закріплено в ст. 19 ЗУ «Про захист суспільної моралі» та у п. 4 Положення про Національну експертну комісію з питань захисту суспільної моралі, яка затверджена постановою КМУ № 1550 від 17.11.2004 р.; у ч. 3. ст. 4 законопроекту закріплено загальну вимогу до соціальної реклами, яка не узгоджується зі ст. 4 ЗУ «Про рекламу» та ін.). Не мали самостійного предмета регулювання ще й законопроекти «Про забезпечення доступу до надбань культури і мистецтва та протидії їх комерціалізації» (№ 1052 від 12.12.2012 р.); «Про державний контроль над цінами на товари і послуги першої необхідності» (№ 10061 від 16.02.2012 р.); «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж» (№ 4159 від 26.02.2016) та ін.

Моніторинг концепцій має важливе значення. При цьому необхідно моніторити як саму ідею про необхідність врегулювання певних відносин та задум виражений в концепції. Саме такий підхід до досліджуваних проблем нормотворення є, на наше переконання, науковим. Слід зазначити, що моніторинг необхідно здійснювати до прийняття закону, тобто до початку роботи механізму правового регулювання певної сфери суспільних відносин і коли він вступить в дію.

Звичайно, складання науково вивіреної концепції закону – це заходи перед підготовкою власне проекту НПА. Тим не менше, діяльність зі створення концепції є важливою віхою, певною стадією законотворчого процесу. На передпроектному етапі відбувається оформлення розрізнених поглядів і думок у чіткий вивірений нормативний матеріал, який буде структурований як відповідний правовий документ для регулювання певного кола суспільних відносин (економічних і соціальних, приватних і публічних тощо) [21, с. 77].

Найменування концепції містить найменування майбутнього НПА і, таким чином, позначає предмет нормативно-правового регулювання. Розробка концепції НПА – це творча діяльність, що не підлягає, на відміну від ухвалення закону, чіткому нормативному регулюванню. Розробка концепції НПА погоджується з науково-обґрунтованими та перевіреними на практиці спеціальними правилами, спрямованими на забезпечення високої якості закону [340, с. 7].

Однозначність і максимальна точність інформації в НПА досягається шляхом логічності та послідовності викладення думки, її смислового завершення; використання єдиних способів формулювання приписів; використання термінів з чітким та ретельно визначеним змістом; визначення слів та виразів у їхньому прямому та безпосередньому значенні. Важливими вимогами є також стислість, сконцентрованість, однозначність та простота розуміння. Слід уникати метафор та образних виразів, слів у непрямому значенні, іноземних слів і термінів, спрощених словосполучень [26, с. 61].

Приміром, у Канаді моніторингова експертиза законодавчих концепцій є складовою частиною процесу підготовки законопроектів. Моніторингова експертиза починається з вироблення політики та здійснюється на протязі всього циклу розробки НПА. Експертиза проводиться міністерствами або іншими установами, які беруть участь у внесенні пропозицій, Міністерством юстиції та іншими центральними відомствами, зокрема, Бюром Таємної Ради.

Основна відповідальність за проведення експертизи законодавчих пропозицій лежить на міністерстві, що ініціює законопроект. Оцінюються пов'язані з законопроектами витрати й вигоди, їх вплив на соціальні групи та осіб, їх наслідки для уряду тощо. Міністерство-ініціатор через належного міністра має подати Кабінетові Міністрів докази, підтверджені результатами аналізу, які свідчать, що прийняття законопроекту є найкращим способом досягнення політичних цілей. Все це аргументує продовження розробки законопроекту.

Міністерство юстиції Канади через надання відповідних юридичних послуг міністерству-ініціатору забезпечує консультування з юридичних питань, що лежать в основі пропонованого законопроекту. Після того як Кабінет Міністрів схвалює ініціативу, юридичні служби Міністерства юстиції формують законопроект у відповідності до інструкцій міністерства-ініціатора. Таким чином, Міністерство юстиції має можливість експертного контролю за відповідністю законопроекту до юридичних вимог та мандату Кабінету Міністрів [140, с. 18].

Для погодження основних концептуальних пропозицій проектів НПА з однорідних питань вельми корисною представляється розробка єдиної базової концепції для групи взаємопов'язаних проектів НПА, що, безсумнівно, буде сприяти побудові сучасної системи права, налагодженню взаємодії між її елементами.

Таким чином, якість НПА залежить зазвичай від його концепції. Поряд з правовою, лінгвістичною та іншими сучасними видами експертиз НПА,

повинна здійснюватися моніторингова експертиза їх концепцій. Отже, формується висновок про погодження концепції НПА з правилами юридичної техніки, а також щодо доцільності його прийняття та наявності альтернатив.

У широкому сенсі, правова експертиза – це дослідження, що проводиться експертом за рішенням або дорученням уповноважених на те осіб або в силу прямого припису в НПА, заснованого на застосуванні спеціальних знань з метою використання його результатів у юридичній діяльності [184].

Здебільшого перешкодою до вдосконалення законопроекту є неможливість внесення поправок, які можуть бути оцінені, зокрема, як концептуальні на тій стадії, коли концепція вже вважається прийнятою. А проте зміну концепції можна углядіти навіть у використанні іншого слова. Формалізм у законотворчій діяльності неприпустимий. Критерієм може бути лише точність у законотворчості.

Звичайно, випадки повернення законопроекту на попередні стадії розгляду відомі, але вони рідкісні. До прикладу, проект Закону України № 1567 від 22.12.2014 «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» [440] направлено на доопрацювання 15.01.2015.

С. Степашин обґрунтував доцільність передбачити можливість внесення поправок до засадничих законопроектів на будь-якій стадії їх розгляду. Зрозуміло, що ускладнення процедур розгляду законопроекту затягує час його прийняття, але можливість появи хибного законодавчого акта може бути значно небезпечнішою за його відсутності. Тим більше, коли чинне законодавство перенасичене [500, с. 71].

Міністерство юстиції України схвалило Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів НПА (постанова колегії від 21 листопада 2000 р. № 41). Згідно з методичними рекомендаціями, концептуальне оцінювання проекту НПА передбачає визначення сфери суспільних відносин, які він має регулювати та відповідної галузі права, до

якої він належить, а також предмета й методу регулювання конкретного фрагмента цих відносин і засобів впливу на поведінку їх учасників.

Для віднесення проекту НПА до певної галузі права та загального визначення предмета його регулювання, здебільшого достатньо проаналізувати його назву й структуру, тобто перелік основних змістових блоків (частин, розділів, глав).

Необхідно враховувати такі методи регулювання, як дозвіл (надання права), заборона (покладання обов'язку не вчиняти певних дій), припис (покладання обов'язку вчиняти певні дії), стимулювання (надання прав, матеріальних та інших пільг у разі вчинення певних дій) [252].

На думку Т. Горди, моніторинг та експертиза НПА – це різні форми наукового супроводу. Системне поєднання моніторингу та експертизи створює передумови підвищення ефективності права як регулятора суспільних відносин. Моніторинг – це комплексне дослідження низки актів, що регулюють певну сферу суспільних відносин, своєрідна діагностика стану законодавства. Моніторинг відіграє роль «каналу зворотного зв'язку» між правотворчістю та юридичною практикою. Експертиза спрямована на аналіз регулятивних якостей, форми і змісту конкретного НПА або його проекту [97].

За допомогою застосування порівняльного юридично-догматичного методу можемо констатувати, що експертиза проектів НПА успішно діє в багатьох країнах. Унаслідок використання системи органів, які виконують інформаційно-аналітичні функції, до прикладу, Конгрес США ретельно досліджує будь-яку законодавчу пропозицію. Нерідко до аналітичного процесу залучаються ще й фахові експерти. Передумовою прийняття законопроекту у Французькій Республіці є висновок Державної Ради, до складу якої залучено понад триста висококваліфікованих юристів. Аналогічний орган в Королівстві Нідерландів покликаний стежити за юридичною дією законодавчих актів. У Канаді експертиза НПА проводиться

з моменту вироблення законодавчої пропозиції на основі первинних ідей до складання законопроекту, готового для подання до парламенту [587, с. 21].

Значна увага до питань вдосконалення правового регулювання, зокрема, якості проектування правових актів, зосереджена в Європейському Союзі. Потреба покращення нормотворення віднайшла своє вирішення у спеціальних актах: Резолюції з якості проектування правових актів у Спільноті, прийнято Радою ЄС 8 червня 1993 р. [707]; Міжінституційній угоді від 20 грудня 1994 р. щодо прискореного методу роботи з офіційної кодифікації юридичних текстів, ухвалена Комісією, Радою і Парламентом [644]; Міжінституційній угоді Європейського парламенту, Ради Європейського Союзу та Комісії Європейських Спільнот щодо якості підготовки проектів правових актів у Спільноті, видано 22 грудня 1998 р. [645]; Міжінституційній угоді про більш структуроване застосування техніки перегляду правових актів, ухвалена Європарламентом, Радою і Комісією 29 листопада 2001 р. [629]; Міжінституційній угоді про покращення розробки правових актів, ухвалена 31 грудня 2003 р. Європейським Парламентом, Радою і Комісією [646].

Експертну діяльність у сфері правотворчості в Російській Федерації здійснюють спеціалізовані підрозділи правотворчих та інших державних органів, вищі навчальні заклади, науково-дослідні інститути, громадські об'єднання та некомерційні організації. Підготовлений та внесений до Парламенту РФ законопроект аналізується та оцінюється спеціальними науково-консультативними підрозділами, науковцями, експертами та їх групами з точки зору його змісту й форми [396, с. 15].

Згідно з Методичними рекомендаціями щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів (Схвалено постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41), правова експертиза в Україні може бути проведена щодо проекту: закону України; указу Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; постанови

Національного банку України; наказу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади.

Державна реєстрація НПА полягає в проведенні правової експертизи для того, щоб з'ясувати його погодження з: Конституцією та законодавством України; Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод 1950 року й протоколами до неї; міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України; *acquis communautaire* [404, с. 3].

Основною ціллю правової експертизи є дослідження можливості прийняття НПА, який регулює певну сферу суспільних відносин. З'ясовується допустимість втручання в певну сферу суспільних відносин і правомірність самого регуляторного впливу. Інша, не менш важлива, мета проведення правової експертизи – виявлення в ході правового аналізу нормотворчих помилок [133, с. 14].

Правова експертиза є одним зі шляхів протидії корупції та викорінення корупційних проявів у процесі нормотворення центральними органами виконавчої влади. Тому, Міністерством юстиції з 1 липня 2010 р. запроваджено проведення експертизи на наявність корупціогенних норм, як етапу правової експертизи проектів НПА. Для забезпечення проведення цієї роботи Міністерством юстиції розроблені Методичні рекомендації щодо проведення експертизи проектів НПА на наявність корупціогенних норм, що затверджені наказом Міністерства юстиції від 23 червня 2010 р. № 1380/5 [431].

Методичні рекомендації сформовані на основі узагальненого вітчизняного та європейського досвіду у сфері запобігання та протидії корупції. В методичних рекомендаціях міститься чіткий перелік ймовірних факторів, що можуть зумовити виникнення корупції при застосуванні певного НПА, а також окреслюють схему виявлення, оцінювання та усунення таких корупціогенних факторів з проекту НПА, їх нейтралізацію [117].

До головних критеріїв проведення експертизи професор С. Поленіна зарахувала незалежність та професійність. Матеріали проведеної експертизи формуються у вигляді висновку – письмового документа, в якому даються мотивовані відповіді на питання, поставлені під час призначення експертизи. Висновок оформляється в письмовому вигляді та підписується експертами, які беруть участь у проведенні експертизи. Висновок експертизи зазвичай складається з двох частин – вступної дослідної частини та логічного підсумку [22, с. 125-126].

Необхідність проведення експертизи (попередньої, повторної або додаткової) скасовується за умови, що проект НПА відповідає критеріям високої якості та до нього не має суттєвих зауважень [461, с. 14].

У залежності від складності проектів НПА, розрізняють комплексну й спеціалізовану експертизу. М. Ралдугін вважає, що якщо проект стосується кількох сфер законодавчого регулювання, доцільним є проведення комплексної експертизи за участю фахівців відповідних сфер. На відміну від проектів, що мають відношення до якоїсь однієї галузі (сфери) нормативного регулювання» [22, с. 127].

Способи отримання інформації, тобто методи (прийоми) моніторингу НПА будуть різними. Головним приводом класифікації експертиз є сфера (галузь, підгалузь) знань, науки, техніки чи мистецтва, до якої відносяться досліджувані предмет експертизи або питання, що стоять перед експертами, на які необхідно дати відповіді у висновку [373, с. 126].

У низці експертиз проектів НПА, безумовно, головну роль відіграє власне правова експертиза. Як обов'язковий елемент правотворчого процесу, правова експертиза супроводжує розгляд проектів НПА та випереджує їх прийняття.

Було б ефективніше, коли б експертні організації мали незалежний, або, щонайменше, міжвідомчий статус. Такий підхід до проведення експертиз проектів НПА дозволить піднятися над рівнем звичних сформованих відомчих оцінок і неупереджено подивитися на якість проекту,

обґрунтованість та оптимальність прийняття НПА, відмовитися від вузьковідомчих інтересів. До прикладу, в Канаді використовується модель монополії на правові послуги. Весь пакет правових послуг надається Міністерством юстиції. Спеціально створена комісія визнала систему організації відомчих правових служб неефективною та прийшла до висновку, що невеликі групи юристів, які мали зобов'язання перед своїми міністерствами як роботодавцями, не володіли достатнім рівнем незалежності.

Всі юристи, які беруть участь у проведенні експертиз правових документів, працюють у Міністерстві юстиції. У міністерствах-клієнтах та територіальних органах в більшості великих міст Канади юристи-експерти працюють як прикомандировані співробітники й надають правові послуги чиновникам федеральних міністерств, виступають консультантами та експертами Уряду [531, с. 17-18].

Такий досвід інтеграції всіх державних правових служб корисний і для України. Переваги такої моделі очевидні. Фахівці правових підрозділів будуть мати незалежність від керівництва міністерства, служби, агентства в якому вони виконують обов'язки. Маючи кількатисячний колектив експертів, з'являється можливість інтегрування величезного потенціалу знань і досвіду для вирішення термінових питань. Більш ефективно можна організувати підготовку та перепідготовку кадрів. Полегшується процес організації надання правових послуг, забезпечення послідовності та скоординованості всіх юридичних висновків і вироблення єдиної правової позиції.

Досліджуючи роль локальної нормотворчості, С. Ухіна запропонувала проводити правову експертизу на етапі попереднього обговорення проекту локального акта. Ступінь ефективності розробки й застосування локальних нормативних актів і локальних норм, на думку вченої, знаходиться в прямій залежності від наступних факторів: прогнозування наслідків прийнятих локальних нормативних актів; максимального врахування громадської думки, як у процесі розробки локальних нормативних актів, так і під час

погодження та доопрацювання проектів; залучення широкого кола фахівців у процес розробки локальних нормативних актів [541, с. 11].

До наведеного переліку додамо ще низку факторів: ступінь володіння розробниками локальних нормативних актів навичками та прийомами юридичної техніки; створення дієвих механізмів щодо неухильного втілення норм локальних нормативних актів у правозастосовній діяльності певної організації, включаючи заходи, що проводяться з метою узагальнення, аналізу, закріплення позитивного досвіду, досягнутого у сфері реалізації локальних нормативних актів; ретельне дотримання вимог законності, як на етапі розробки, так і застосування локальних нормативних актів.

Локальні нормативні акти можна розділити на акти різного характеру: виконавчі, наказові й системно-організаційні (статути місцевого самоврядування, підрозділи, допоміжні підрозділи районів, муніципальних утворень, а також акти, які регламентують правила місцевого самоврядування) [721, с. 105].

Локальні нормативні акти також проходять правову експертизу. Втім, доцільніше її проводити не на етапі попереднього обговорення проекту, а на етапі погодження та візування.

Н. Ломакіна обґрунтувала необхідність поточного й перспективного планування правової експертизи муніципальних правових актів, моніторингу їх застосування. Вчена констатувала, що правова експертиза муніципального правового акта стосовно погодження із законодавством складається з: аналізу виду правового акта; вивчення цілей і завдань, предмета правового регулювання; дослідження компетенції органу місцевого самоврядування (посадової особи місцевого самоврядування); розгляду положень (норм) правового акта; аналізу порядку прийняття, опублікування (оприлюднення) [228, с. 9-10].

З урахуванням цільової характеристики, К. Черновою запропоновані форми експертної діяльності: 1) виявлення непогодження із чинним законодавством і прогалин у правовому регулюванні; 2) лінгвістичний аналіз

тексту НПА; 3) встановлення законності та обґрунтованості етнічно-національних, географічних та інших особливостей норм регіональних актів; 4) підготовка зауважень, пропозицій і доведення їх до відома зацікавлених суб'єктів правотворчості; 5) формулювання законодавчих новел, відповідно до висловлених зауважень, пропозицій; 6) внесення змін і доповнень у відповідні НПА; 7) контроль за дотриманням рекомендацій та усунення наслідків невиконання; 8) складання аналітичних таблиць; 9) моніторинг розбіжностей [565, с. 25-26].

Повноваження щодо здійснення правової експертизи актів згідно з регламентом та внутрішніми положеннями про виконавчі органи відповідних рад України зазвичай надаються юридичному департаменту (управлінню, відділу тощо) або окремій посадовій особі з належною (тобто юридичною) освітою.

Юридичний департамент: проводить правову експертизу проектів НПА, підготовлених виконавчими органами відповідних рад, за результатами якої готує висновки за затвердженою формою, а також погоджує (візує) їх; перевіряє погодження із законодавством та міжнародними договорами України проекти розпоряджень, наказів, договорів та інших актів, що подаються на підпис голові відповідного рівня [226].

З метою підвищення якості й стабільності законів та законодавчої діяльності зокрема було розроблено Проект Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» (реєстр. № 0894 від 06.11.1997 р.). У ст. 25 законопроекту обов'язковою визначено наукову експертизу проектів законів з питань, які стосуються обов'язків, прав, свобод громадян, міжнародних зобов'язань держави, зовнішньої торгівлі, національної безпеки, фінансів і бюджету [423]. На жаль, зазначений законопроект ветовано 4 рази, а парламент остаточно не подолав вето Президента.

У Республіці Білорусь проводиться кримінологічна експертиза проектів НПА, спрямованих на регулювання суспільних відносин у певних сферах. До таких сфер віднесено: фінансово-економічну; державної служби; судової та

правоохоронної діяльності; соціального захисту; охорони здоров'я; освіти; охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів. Законом від 1 листопада 2004 р. передбачено доповнення Закону «Про нормативно-правові акти Республіки Білорусь» статтею 49-1, спрямованою на розвиток і удосконалення проведення кримінологічної експертизи проектів НПА [107, с. 14].

Моніторингову експертизу розуміють як всебічне, засноване на науковому підході, дослідження НПА з метою встановлення його погодження із нормами та принципами міжнародного права, національного законодавства, науковими критеріями окремої галузі права, визначення якості та місця НПА в правовому регулюванні.

У процесі правового моніторингу на стадії оцінювання ефективності виявляється мета НПА (норми права). Результат оцінювання ефективності НПА може залежати від обраного дослідником способу виокремлення цілей норми права. Нерідко норми права спрямовані не на одну, а на декілька цілей. Сукупність цих безпосередніх цілей дозволяє виокремити кінцеву мету. Якщо в норму права закладено декілька безпосередніх цілей, ефективність її реалізації має визначатися стосовно до всіх цих цілей [150, с. 17].

У правотворчій практиці поширено визначати мету НПА, мету соціальних утворень, про які йдеться в даному акті, чи тих правових заходів, які ними передбачаються. Так, у ч. 1 ст. 1 Кримінально-виконавчого кодексу України передбачається, що його метою є захист «інтересів особи, суспільства і держави шляхом створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами, а також запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими». У ч. 1 ст. 3 Закону «Про кооперацію» визначена мета такого соціального утворення як кооперація: «Метою кооперації є задоволення економічних, соціальних та інших потреб членів кооперативних організацій

на основі поєднання їх особистих та колективних інтересів, поділу між ними ризиків, витрат і доходів, розвитку їх самоорганізації, самоуправління та самоконтролю». У ч. 2 ст. 50 ККУ визначено мету кримінального покарання: «Покарання має на меті не тільки кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами» [293, с. 480-481].

Під час правотлумачення і правозастосування мета НПА та норм права, закріплена у наведений спосіб, враховується тоді, коли за допомогою прийомів тлумачення не вдалося вирішити колізію між нормативними положеннями або з'ясувати зміст положень. Другий спосіб класифікації цілей норм права як критерію їх ефективності – це диференціація цілей з точки зору їх регулятивного значення. Третій розподіл цілей права, який слід враховувати при вивченні ефективності норм права, можна умовно назвати їх розподілом на «юридичні» та «матеріальні».

Переважно цілі НПА нормативно не закріплюються. Втім, наукова думка, правотворчий і правозастосовний досвід урахування зовнішніх джерел під час тлумачення НПА походять зі сфери міжнародного права. П. 1 ст. 31 Віденської конвенції про право міжнародних договорів приписує тлумачити міжнародні договори, зокрема *«у світлі... мети договору»*. А проте слід враховувати, що в пункті, який приписує тлумачити міжнародні договори у світлі мети відповідного договору, про мету йдеться після того, як сформульовані такі приписи: 1) загальний припис тлумачити договори сумлінно; 2) припис надавати термінам звичайного значення; 3) припис надавати термінам такого значення в контексті міжнародного договору; 4) припис тлумачити міжнародні договори в світлі їх об'єктів. Європейський Суд з прав людини допускає врахування таких зовнішніх джерел як при тлумаченні правових актів взагалі, так і при виявленні їх цілей. Зокрема, М. де Сальвіа зауважив, що Європейська конвенція з прав людини потребує ключів, які можуть спрямувати суб'єкта тлумачення до того, щоб точно визначити зміст норм, що в ній формулюються. Провідне місце у такому

спрямуванні належить телеологічному й еволюційному тлумаченню [293, с. 481-482].

Наведені завдання вирішуються у відношенні до будь-якого проекту НПА, поданого на правову експертизу, навіть якщо його зміст обмежений однією фразою або пропозицією. Але цими завданнями не вичерпується призначення правової експертизи.

Отже, з метою вдосконалення нормотворення та підвищення ефективності законодавства щодо вже чинних НПА, необхідно розвивати потенціал експертного дослідження. Моніторингова експертиза виступає в ролі контролю, що також можна розглядати як засіб підвищення якості нормативних приписів та їх коригування з урахуванням зміни соціальних реалій. А ще моніторингову експертизу НПА необхідно проводитися як обов'язковий елемент моніторингу якості та ефективності НПА, спрямований на оцінювання якості НПА та розробку обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Таким чином, моніторингова експертиза проекту НПА включає його комплексне дослідження на предмет: погодження проекту з правовими принципами; правильності використання правових категорій; співвідношення проєктованих рішень з іншими актами, включаючи договори й угоди України з іноземними державами, а також визнані Україною міжнародно-правові акти; забезпечення системності законодавства; обґрунтованості вибору форми акта, коректності застосування певних засобів юридичної техніки.

3.3 Правовий моніторинг та експертиза нормативно-правових актів на наявність корупційних чинників

На сучасному етапі суспільного розвитку в Україні проявляється не тільки підвищений інтерес до проблем власне якості законодавчого забезпечення суспільних відносин як такого, а й об'єктивна потреба в організації та вдосконаленні системи моніторингу законодавства з метою

виявлення корупціогенних чинників та запобігання останнім. Активізується роль інститутів всіх гілок і рівнів державної влади, громадських та наукових організацій не тільки в дослідженні та пошуку механізмів моніторингу правового простору й правозастосовної практики, але й в організації системних функціональних інструментів постійного аналізу якості НПА.

Проблема корупції в світі на сьогодні є надзвичайно гострою. Системне вирішення даного питання можливе лише завдяки реалізації комплексу антикорупційних заходів. Такі заходи необхідно послідовно здійснювати в кожній зі сфер суспільних відносин. Комплекс заходів повинен бути не лише спрямований на викорінення корупції як явища, а й запобігати умовам, що сприяють її виникненню. Корупція залишається серйозною перешкодою для сталого економічного й соціального розвитку.

Недостатньо дослідженими на сьогодні залишаються питання закордонного досвіду моніторингової експертизи НПА. Необхідно виокремити способи здійснення організації та правового забезпечення моніторингу на прикладі реалізації процесу моніторингу в державах Європейського Союзу та СНД.

Корупція, насамперед, є соціальною проблемою у всіх секторах суспільного життя. Діагноз цього явища необхідний з тієї причини, що корупція асоціюється зі зловживанням державними повноваженнями для досягнення приватної вигоди. Корупція – це негативне перетворення, яке має системний характер та призводить до порушення демократичних принципів функціонування економіки, безпеки, проведення внутрішньої та міжнародної державної політики [685, с. 7].

Похідним від поняття «корупція» є «корупціогенність» як закладена в нормах права можливість сприяти корупційним діям і рішенням. Зазначене явище обумовлюється наявністю в НПА корупційних чинників – нормативно-правових конструкцій і рішень, що підвищують корупційну небезпеку та роблять норми корупціогенними. Корупційні чинники можуть

включатися в текст свідомо чи ненавмисно, погоджуватися з правилами юридичної техніки або порушувати їх (дефекти норм).

Перший-ліпший закон корупціогенний, якщо він накладає на індивіда певні втрати, пов'язані з підпорядкуванням нормі права. Так, британський дослідник Дж. Джовел пов'язав поняття правових обмежень з недосконалістю закону. На думку вченого, самі по собі норми можуть мати різний зміст. Захисники правил заради правил припускають, що всі правила – це хороші правила. І дійсно, якщо правила задумані з метою протидії неналежній та безпідставній поведінці, то вони правильні. Однак правила можуть нав'язувати якісь обмеження, наприклад, вимагаючи виключення соціально незахищеного індивіда (безробітної жінки) зі списків на отримання соціальної допомоги внаслідок того, що вона проживає спільно з чоловіком. Отже, правила можуть передбачати нераціональну поведінку, за якої точність виконання норм неможливо пов'язати з цілями організації [651, с. 45].

Одним з основних факторів, що можуть сприяти виникненню корупції в державі, насамперед є НПА, що видаються державними органами. Однією з умов виникнення корупції в Україні є недосконалість законодавства, що дає можливість посадовим особам використовувати надані їм службові повноваження та пов'язані з цим можливості для одержання неправомірної вигоди або приймати обіцянки такої вигоди для себе чи інших осіб, уникаючи при цьому покарання. Наприклад, у роботі «Запобігання та боротьба з корупцією» кримінолога Д. Шнайдера, автор зазначив, що «корупція може виникати як через прогалини в законодавстві, так і внаслідок ускладнених норм права, які важко застосовувати на практиці» [696, с. 235].

Згідно з наказом Міністерства юстиції України від 20 травня 2010 р. № 1085/5 «Питання проведення експертизи на наявність корупціогенних норм» антикорупційна експертиза проектів НПА є невіддільною частиною правової експертизи та зображується окремим пунктом у висновку Міністерства юстиції України за результатами опрацювання належного проекту акта.

Антикорупційну експертизу здійснюють фахівці Міністерства юстиції України відповідно до Методології проведення антикорупційної експертизи проектів НПА, яку Міністерство юстиції України затвердило своїм наказом від 23 червня 2010 р. № 1380/5, з метою виявлення у проектах НПА норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, та розроблення рекомендацій щодо їх усунення. Антикорупційна експертиза проектів НПА – це діяльність із виявлення в проектах НПА положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень (корупціогенні фактори), та розробки рекомендацій з їх усунення. Так, у згаданій Методології корупціогенний фактор визначено як здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самотійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню корупційних правопорушень [432].

До моніторингової експертизи належить правова, наукова та інші спеціалізовані експертизи як проектів, так і чинних НПА [22, с. 142].

У США накопичений практично найбільший досвід боротьби з корупцією. Організована злочинність тут вперше стала предметом обговорення ще в 1929 р., коли її вивченням займалася так звана «Комісія Цикершема». З тої пори ця проблема перебуває в центрі уваги комісій, комітетів та підкомітетів, що створювалися за рішенням Конгресу чи Президента США. В результаті довгого та ретельного вивчення різних аспектів боротьби з організованою злочинністю та корупцією розроблено рекомендації, які були покладені в основу федеральних законів [601].

Одним із засобів боротьби з корупцією є моніторингова експертиза на корупціогенність нормотворчості. Цей засіб імplementовано в українське законодавство з міжнародних антикорупційних конвенцій. Зазначена обставина багато в чому обумовлює відсутність сформованої практики його застосування в українських реаліях.

Ратифікована Україною 12 жовтня 2006 р. «Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією» [202] містить положення, що дозволяють державам-

учасникам отримувати, якщо це буде потрібно, інформацію про результати моніторингу імплементації взятих зобов'язань у сфері протидії корупції. Вони виникають з переконання сторін у тому, що в першочерговому порядку слід проводити спільну кримінальну політику, спрямовану на захист суспільства від корупції, включаючи прийняття належного законодавства.

Одним із загальних принципів даної сфери є передбачений у ст. 25 Конвенції принцип співробітництва держав у максимально можливій мірі. Згідно з п. 2 ст. 35 Конвенції, її сторони можуть укладати двосторонні або багатосторонні договори з питань, які розглядаються Конвенцією з метою доповнення чи посилення її положень та сприяння застосуванню закріплених у ній принципів [307, с. 16].

Виконання зазначеної Конвенції державами-учасниками контролюється Групою держав проти корупції (ГРЕКО).

У 1999 р. Радою Європи була створена міжнародна організація «Група держав боротьби з корупцією» (*Group of States Against Corruption, GRECO*). У зв'язку з набуттям для України чинності «Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією» [557] (ратифікована Законом від 16 березня 2005), з 1 січня 2006 р. Україна стала сороковим членом Групи держав проти корупції. ГРЕКО – це так звана розширена часткова угода (*enlarged partial agreement*) Ради Європи. Основною метою організації є допомога країнам-учасникам у боротьбі з корупцією. ГРЕКО встановлює антикорупційні стандарти в діяльності держави та контролює їх здійснення [705].

Втім, якщо завданням контролю є перевірка виконання сторонами взятих міжнародних зобов'язань, то завданням правового моніторингу фігурує накопичення та обробка інформації про якість правозастосовної діяльності, визначення тенденцій в практиці правозастосування та в сфері імплементації норм міжнародного права.

Аналіз результатів моніторингу імплементації міжнародних антикорупційних норм повинен сприяти запобіганню корупції. Такий аналіз здійснюється з точки зору впровадження в національне законодавство

антикорупційних стандартів, встановлення для певної сфери діяльності єдиної системи заборон, обмежень і дозволів [577, с. 121-122].

Під час здійснення моніторингу імплементації міжнародних норм у національне законодавство необхідно узагальнювати, аналізувати та оцінювати інформацію про практику застосування таких норм. Також треба встановити наявність суперечностей між НПА загального й спеціального характеру, що регулюють однорідні відносини; визначають дублювання норм права; суперечності в застосовуваних НПА; наявність помилок юридико-технічного характеру в досліджуваних актах. Адже моніторинг передбачає аналіз меж компетенції органів державної влади при виданні НПА, неприпустимість спотворення сенсу положень НПА.

Відстеження дії міжнародного договору в рамках правового моніторингу дозволяє отримати перевірену інформацію про реалізацію його норм. У даному випадку оцінюється дієвість комплексу норм – як міжнародно-правових, так і внутрішньодержавних [301, с. 7]. Втім, як видається, пов'язувати правовий моніторинг тільки з відстеженням реалізації внутрішньодержавних норм окремо від вивчення застосування органами державної влади відповідних норм міжнародного права не коректно. Моніторинг законодавства тільки з питань, які вирішуються міжнародним договором, призведе до спотворених результатів

Поки що в нашій державі відсутнє законодавство, що регулює організацію та проведення правового моніторингу. Правовий моніторинг в Україні, на наш погляд, неможливо реалізувати без застосування досвіду інших держав, де організація системи моніторингу здійснюється кількома способами.

Відповідно до централізованого способу ефективність національного законодавства досліджує спеціальний уповноважений орган або організація. На практиці в закордонних країнах такий спосіб організації моніторингу використовується досить рідко. Прикладом централізованого способу організації може слугувати досвід Узбекистану, де створено науково-

дослідну експертну установу – Інститут моніторингу чинного законодавства при Президентові Республіки Узбекистан [302].

Децентралізований спосіб організації системи моніторингу застосовується в правовій системі Федеративної Республіки Німеччина. Коло суб'єктів, які беруть участь у процесі організації моніторингу, нічим не обмежене та включає спеціалізовані дослідницькі наукові центри, міністерства та інші зацікавлені організації. Приміром, Інститут з вивчення проблем правової держави у Вільному університеті м. Берліна [340, с. 75].

Змішаний спосіб організації системи правового моніторингу характерний, зокрема, для Італійської Республіки та Королівства Швеції. Основним способом оцінювання ефективності дії норм права є формування урядової комісії (Швеція) або профільної комісії (Італія). Метою цих органів є вивчити потребу в подальшому реформуванні прийнятого законодавства. Крім того, такі органи мають право проводити з власної ініціативи й за дорученням урядових структур розслідування щодо застосування та ефективності норм національного законодавства [585].

Здебільшого в європейських країнах порядок і правила оцінювання проектів НПА на корупціогенність спеціально не регулюються ні в регламентах парламентів, ні в постановах уряду, ні в актах правоохоронних органів. У деяких країнах (Королівстві Іспанія, Португальській Республіці, Республіці Польща) в регламентах вищого законодавчого органу згадується лише можливість юридичної експертизи. Так, у ч. 3 ст. 34 Регламенту Сейму Республіки Польща передбачено можливість направлення проекту на експертизу за необхідності, якщо у пояснювальній записці немає згадки про проведення в період підготовки проекту до розгляду в Сеймі. У рамках цієї експертизи може проводитись ще й оцінювання проекту на корупціогенність [483].

І. Андрєєв та О. Миронов розробили поняття *«експертиза нормативно-правового акта»* в широкому сенсі як один з елементів системи соціального порядку, функціонально орієнтований на забезпечення правового

регулювання суспільних відносин, що виникають між суб'єктом і об'єктом впливу [9, с. 51].

Ю. Колесов дає більш конкретизоване визначення зазначеного поняття. На його думку, експертиза НПА являє собою «правову оцінку форми акта, його змісту, порядку прийняття, оприлюднення (опублікування), а також відповідності акта вимогам юридичної техніки» [185, с. 155].

Вдале визначення експертизи НПА сформулювала О. Короткова: «це публічно-правова діяльність особи, що володіє спеціальними знаннями, спрямована на проведення дослідження законопроекту або законодавчого акта на предмет його відповідності об'єктивним вимогам у певній сфері суспільних відносин, а також підготовку, оформлення висновків і рекомендацій щодо даного законопроекту або законодавчого акта [87, с. 75].

Зауважимо, що законодавство передбачає різні види експертиз, які можуть проводитися стосовно НПА та їх проектів, зокрема правову, лінгвістичну, незалежну, фінансову, екологічну, антикорупційну, громадську тощо.

Антикорупційна експертиза доповнює великий перелік експертиз у нормотворчому та правозастосовному процесах та є різновидом правової експертизи законодавства. Такого висновку ми дійшли в результаті порівняння антикорупційної експертизи з іншими видами експертиз НПА. Антикорупційна експертиза має найбільшу кількість схожих рис з правовою експертизою, ніж будь-яка інша експертиза НПА або його проекту.

Результати правової експертизи можуть збігатися з результатами антикорупційної експертизи. До прикладу, в частині виявлення правової колізії. Водночас, як вид правової експертизи, антикорупційна експертиза має ще й певні специфічні риси. Тому далі вбачається за необхідне звернутися до визначення поняття й розгляду сутнісних характеристик зазначеного виду експертизи [87, с. 76].

Обов'язковість проведення антикорупційної експертизи проектів НПА передбачено у ст. 15 Закону України «Про засади запобігання і протидії

корупції», оскільки саме цей інструмент є одним зі шляхів протидії корупції, який дає змогу викорінити корупціогенні норми ще на етапі підготовки проектів НПА.

Україна – не єдина держава у Східній Європі, яка запровадила антикорупційну експертизу проектів НПА. Зокрема, Російська Федерація антикорупційну експертизу проектів НПА запровадила у 2009 р. шляхом прийняття Федерального закону «Про антикорупційну експертизу нормативних правових актів та проектів нормативно-правових актів». У положеннях зазначеного закону містяться організаційні та правові основи здійснення антикорупційної експертизи. Також у ньому визначено компетенцію органів, які проводять таку експертизу [304].

З метою вдосконалення правового моніторингу в квітні 2012 р. у структурі Державної установи «Інститут законодавства Республіки Казахстан» було створено Центр правового моніторингу, що складається з двох секторів: сектор аналізу та правового моніторингу та сектор антикорупційної експертизи НПА [303].

Так, відділ антикорупційної експертизи здійснює аналіз з метою виявлення суперечливих, застарілих і корупціогенних норм права, оцінювання ефективності їх реалізації, а також проводить комплексний аналіз стану системи законодавства з виробленням на підставі результатів моніторингу пропозицій щодо вдосконалення законодавства [164, с. 113].

У Республіці Вірменія антикорупційна експертиза здійснюється з 2009 р. у зв'язку з постановою Уряду Республіки Вірменія від 22 жовтня 2009 року № 1205-Н «Про оцінку регуляторного впливу антикорупційних нормативно-правових актів». Міністерство юстиції Республіки Вірменія має у своїй структурі Агентство експертизи правових актів [484, с. 2-3].

У Республіці Молдова в 2008 р. прийнято Закон Республіки Молдова «Про запобігання корупції і боротьбу з нею». Нормативно-правовий акт містить основні вимоги щодо проведення антикорупційної експертизи проектів НПА [300].

З огляду на такий міжнародний досвід можна стверджувати, що Україна у сфері протидії корупції рухається зі своїми сусідами в одному напрямі. Зокрема, положеннями Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» визначено, що Міністерство юстиції України проводить антикорупційну експертизу проектів НПА, а також розробляє порядок і методологію її проведення. Як визначено вказаним законом, обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється щодо: 1) проектів законів України; 2) актів Президента України; 3) НПА, які розробляє КМУ, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [426].

Згідно зі ст. 11. Закону України «Про запобігання корупції», серед переліку повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції виокремлено: розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінювання ефективності виконання Антикорупційної стратегії; здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб та ін. [424].

У 2011 р. Міністерство юстиції України виявило корупціогенні фактори у кожному сьомому акті. Про це свідчать результати узагальнення практики проведення експертизи проектів НПА на наявність корупціогенних факторів. У 216 із 1575 проектів НПА, які було направлено до Міністерства юстиції України було виявлено корупційні ризики. Більшість таких норм було виявлено у проектах актів у сфері земельного, цивільного та фінансового законодавства. Менше таких норм, між іншим, виявляли у проектах законів, а найбільше – у проектах підзаконних НПА [14].

У 2013 р. експерти Мін'юсту, здійснюючи антикорупційні експертизи, виявили корупційні ризики лише в 0,4% проектів аналізованих ними НПА. У січні-лютому 2015 р. Мін'юст спромігся виявити в законопроектах тільки два корупціогенні фактори. У рішеннях, ухвалених Комітетом з питань

запобігання і протидії корупції у грудні 2014 р. – лютому 2015 р., згадується лише про 490 зі 1100 зареєстрованих на той час законопроектів. Причому в 428 з них корупційних ризиків не виявлено. Цікаво, що до переліку цих чистих від корупції законопроектів потрапили й 40 тих, на які громадські експерти дали негативні відгуки. Такими, що суперечать антикорупційному законодавству, комітет визнав лише 29 (6%) з розглянутих проектів [135].

У проекті ЗУ № 1135-1 «Про цивільну зброю і боєприпаси» [449] суб'єкти законодавчої ініціативи – народні депутати А. Ілленко, В. Амельченко та ін.) виявлено 42 корупційні ризики, що й свідчить про навмисне закладання лазівок задля використання їх у майбутньому та можливості вчинити корупційне правопорушення, не виходячи за межі закону.

Очевидні лазівки ще й у проекті закону № 1807 «Про державне регулювання азартних ігор в Україні» [422] (народний депутат Б. Береза). Проектом передбачалося створення уповноваженого органу з питань організації та проведення азартних ігор, який має розробляти НПА, ліцензійні умови, видавати дозволи та здійснювати інспекційні повноваження (перевірятиме й контролюватиме сам себе). Чимало прогалин і суперечностей у нормах права потенційно спонукатимуть до корупційних правопорушень. Так, ст. 18 дозволяє визнавати ліцензію недійсною, якщо виявлено факт проведення ігор за іншою адресою. У ст. 24 наведена норма відсутня. Пропонована вартість отримання однієї ліцензії строком на 5 років становить 100 млн грн, можна собі лише уявити, коли й за скільки використовуватимуть одні положення проекту, а коли інші [135].

Кабмін подав законопроекти, що суперечать одні одним: № 5114 – щодо визначення кінцевих бенефіціарів підприємств [415] і № 5067 – стосовно запобігання легалізації доходів [418]. Ухвалені ВРУ в один день законопроекти створюють правову колізію, бо містять різні назви кінцевого бенефіціара.

До переліку проектів НПА, які не відповідають вимогам антикорупційного законодавства можна також зарахувати: проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей стягнення в дохід держави необґрунтованих активів та активів, власник яких не встановлений» (реєстр. № 4890 від 05.07.2016 р.); проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції (щодо декларації)» (реєстр. № 5079 від 06.09.2016 р.); проект Закону України «Про внесення змін до закону України «Про політичні партії в Україні» щодо вдосконалення порядку державного фінансування політичних партій (реєстр. № 5446 від 24.11.2016 р.); проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення та ведення Кредитного реєстру НБУ» (реєстр. № 7114 від 15.09.2017 р.); проект Закону України «Про запобігання корупції та загальні засади його-декларування» (реєстр. № 1852-VIII від 21.02.2017 р.) та ін.

У проектах НПА найбільше виявляють недоліки техніко-юридичного характеру, які також сприяють вчиненню корупційних правопорушень. До переліку корупціогенних інструментів, які часто містяться в проектах, відносять невідповідність у визначенні прав, функціональних обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування. Прямим наслідком застосування такого інструменту є безпідставне встановлення чи непомірне збільшення дискреційних повноважень, конфлікт інтересів, сприяння надужиттю повноваженнями тощо. На другому місці за кількістю корупціогенних факторів є відсутність у проектах НПА, якими регулюється реалізація суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків фізичними та юридичними особами, адміністративних процедур або наявність у проекті НПА нечіткостей встановленої адміністративної процедури, що здатні створити умови для здійснення корупційних дій або виникнення корупційних відносин [14].

До прикладу, під час прийняття Кодексу адміністративного судочинства не було належним чином враховано зв'язок між нормами

адміністративного та приватного права, між предметом регулювання адміністративного та приватного права, між адміністративними та приватними правовідносинами. Так, згідно зі ст. 17 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» органам державної влади та органам місцевого самоврядування забороняється одержувати від фізичних осіб, юридичних осіб безоплатні послуги та майно, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами України. В зазначеній статті норма права має адміністративно-правовий характер. У наведеній статті також закріплена і цивільно-правова норма, яка «підводить» відповідні договори під ч. 1 ст. 203 ЦКУ, що не допускає непогодження змісту правочину з актами «цивільного» законодавства. Якщо заперечувати ту обставину, що в ст. 17 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» логічно закріплюється цивільно-правова норма, яка виявляється за допомогою висновку від попереднього правового явища до наступного, то раціонально вирішити колізію між цією статтею та ч. 1 ст. 720 ЦК узагалі неможливо [293, с. 419-420].

Із ч. 1 ст. 720 ЦК за допомогою висновку від наступного правового явища (цивільно-правового дозволу для будь-яких юридичних осіб укладати договори дарування, у тому числі в ролі обдаровуваних) до попереднього виявляється норма публічного права, відповідно до якої публічно-правові обмеження для укладення договору дарування будь-якими юридичними особами не встановлюються. Вказана публічно-правова норма не може застосовуватись усупереч адміністративно-правовій нормі, що текстуально закріплена в ст. 17 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» не тому, що вона закріплена в ч. 1 ст. 720 ЦКУ тільки логічно (текстуально не закріплена), а тому, що вона встановлена раніше прийнятим законодавчим актом [293, с. 420].

28 грудня 2016 р. Міністерство юстиції України за № 1718/29848 зареєструвало рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 грудня 2016 р. № 126 «Про затвердження Методології

оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади». Згідно з наведеною Методологією, ідентифікація корупційних ризиків проводиться шляхом дослідження (аналізу) зовнішнього та внутрішнього середовища органу влади на предмет виявлення чинників корупційних ризиків у НПА й організаційно-управлінській діяльності органу влади. НПА, які регулюють діяльність органу влади, аналізуються на предмет виявлення норм щодо здійснення органом влади дискреційних повноважень і норм, що сприяють вчиненню правопорушення, пов'язаного з корупцією (нечітко сформульовані дефініції та мовні конструкції, правові колізії тощо) [253].

Наявність значного обсягу нечинних або таких, що підлягають скасуванню НПА може виступати у функції прихованих передумов для вчинення злочинів, адміністративних правопорушень і дисциплінарних проступків [289].

З огляду на державний характер боротьби з корупційними проявами найбільш вдалим є широке розуміння правотворчості, коли в основу покладено соціально-юридичне її трактування, що охоплює весь процес створення норми права, починаючи із зародження ідеї про неї в зв'язку з виявленням потреби в правовій регламентації відповідних суспільних відносин і, завершуючи її прийняттям та введенням в дію [586].

З погляду традиційного розуміння правового інституту, експертизу як інститут правотворчої діяльності слід визначити як сукупність норм права, що регулюють питання встановлення погодження законопроектів та інших НПА з вимогами юридичної техніки та визначення допустимості їх реалізації з метою запобігання несприятливим соціальним, економічним, екологічним та іншим наслідкам.

Формування законодавчої основи проведення антикорупційної експертизи є, поза всяким сумнівом, найважливішим завданням. Однак питання про антикорупційну експертизу годиться вирішувати системно. Антикорупційна експертиза – це окремий випадок або навіть частина правової та кримінологічної експертиз текстів НПА. У свою чергу, правова

експертиза встановлює міру забезпечення дотримання правил юридичної техніки. Тому формування комплексної правової основи проведення антикорупційної експертизи догматично правильно було б почати з прийняття базового закону про НПА [573].

Таким чином можна узагальнити декілька проблемних аспектів, пов'язаних з антикорупційною експертизою: 1) позитивне оцінювання уповноваженими державними органами проектів законів, які явно містять корупційні ризики; 2) висновки громадської антикорупційної експертизи не оприлюднюються ні на веб-сайтах Комітету з питань запобігання і протидії корупції та Мін'юсту, ні на сторінках відповідних законопроектів веб-сайта ВРУ; 3) необізнаність авторів проектів, невисокий рівень правової культури, невміння правильно використовувати юридичну техніку.

Порівняльно-правовий аналіз законодавства закордонних країн та України з питань проведення та організації антикорупційної експертизи дає можливість зробити висновок, що нашій країні необхідні істотні зміни в законодавстві, яке регулює моніторингову антикорупційну експертизу для того, щоб потрапити до лав «провідних країн». У кінцевому підсумку необхідним видається співвіднесення вітчизняного досвіду з досвідом країн ЄС і СНД з питань проведення антикорупційної експертизи в контексті моніторингової експертизи для того, щоб виявити, які конкретно прийоми можна імплементувати в українське законодавство. Такий гнучкий підхід дасть змогу визначити доцільність запровадження зазначених новацій в українську правову систему.

3.4 Моніторингове оцінювання соціологічної інформації та прогнозування розвитку законодавства

НПА, прийняті для підвищення ефективності регулювання соціальних процесів і відносин, по-новому складаються в багатьох сферах суспільного життя, діють не так, як планує законодавець. Соціально-правові дослідження,

або соціологічне вивчення процесів правотворчості та правозастосування, значною мірою запобігають негативним процесам. Переосмислення та осучаснення потребують питання моніторингу якості та ефективності НПА, їх правового прогнозування.

А. Кенєнов та Г. Чернобель зазначили, що в свідомості людей закон не завжди сприймається як акт, який адекватно зображує їх реальні потреби та інтереси. Правотворчі акції законодавця здійснюються деколи без досить глибокої, всебічної наукової розробки назрілих суспільних проблем, їх послідовної концептуалізації, соціологічної обґрунтованості. Не викоренена практика таємного вироблення нормативно-правових рішень. Не налагоджено елементарного опитування населення при вирішенні правових проблем в масштабах як держави, так і окремих регіонів. Компетентно відпрацьованої, юридично кваліфікованої процедури з даного питання не існує. Все це не сприяє підвищенню регулятивного престижу НПА, не культивує в суспільстві правових почуттів, ускладнює перебіг політичних процесів [173, с. 71].

Результати правового моніторингу дають відповідь на питання що зумовлює низьку ефективність дії НПА. Будь-яке соціологічно-правове дослідження передбачає наявність методології, методики, техніки та процедури. Соціологічно-правове дослідження може бути представлене як сукупність деяких теоретичних постулатів, концептуальних моделей, методів, процедур, прийомів збору, обробки та аналізу інформації про соціально-правові факти – поведінку індивідів і соціальних груп, їх оцінювання, судження та думки.

Загальновизнано, що законотворчість органів державної влади є не що інше, як вивчення потреб і можливостей суспільства в сферах, що підлягають державно-владному регулюванню [411, с. 151].

Соціально-правове дослідження являє собою послідовну реалізацію етапів: підготовчого етапу з розробки програми дослідження; збору первинної соціально-правової інформації; опрацювання отриманих даних;

аналізу та узагальнення отриманої інформації; формування звіту про результати дослідження.

Методологія правового моніторингу – це сукупність способів, методів і засобів, що забезпечують раціональну та ефективну організацію діяльності суб'єктів моніторингу щодо здійснення прогнозу, оцінювання ефективності та дієвості НПА і правозастосовної практики [381, с. 29].

Найважливішими методами правового моніторингу є спостереження, аналіз, синтез і оцінювання соціологічної інформації, яка ґрунтується на результатах соціологічних досліджень, ілюструє громадську думку та рівень правової свідомості [350, с. 35].

У поняття *«аналіз»* закладено два смислових підходи. При вузькому підході розуміється деяка сукупність прийомів мислення, уявне розкладання цілого на складові частини. За допомогою аналізу можна отримати гносеологічне уявлення про будову досліджуваного об'єкта, його структурні частини. При широкому підході аналіз не зводиться тільки до власне процедур уявного розщеплення об'єкта на прості складові. Аналіз досягає і процедуру синтезу, тобто процес уявного об'єднання різних сторін, частин предмета в єдине формоутворення [503, с. 241-242].

Соціально-правові методи значно відрізняються за своєю природою. Деякі з цих методів, такі як обережність в ході роздумів про державу або цивільно-правову відповідальність, можна розуміти як принципи, норми, або правила створення правового моніторингу рішень державних органів та процесів їх прийняття. Це міжнародні механізми попередньої обґрунтованої згоди та попереднього оцінювання [716, с. 446].

Соціологія права, незалежно від теоретичної орієнтації дослідника, пояснює причини деяких явищ та їх наслідки, або прагне представити більш глибоке розуміння офіційних і неофіційних правових інститутів. Соціологія права зображує ставлення закону до соціальних змін і навпаки: значення соціальних змін для закону [626].

У соціології права реалізуються теоретико-методологічні принципи українського соціолога Б. Кістяківського, який констатував, що право за своєю природою є цариною соціально-належного, ціннісного. Водночас, право належить і до сфери соціальних відносин, оскільки є сукупністю норм, що встановлюють компроміс між різними вимогами, груповими інтересами, соціальними силами. Отже, предмет потребує різних методів дослідження. Б. Кістяківський виокремив соціологічний та психологічний метод. Соціологічний метод причинно-обумовлений, пов'язаний із наявними соціальними відносинами, структурою даного суспільства, законами його розвитку. Психологічний метод пов'язаний з імперативно-атрибутивною природою правових переживань та з правосвідомістю. Правосильні також догматичний (юридичний) та нормативний (телеологічний) підходи [497, с. 42].

Ідеал верховенства права залежить від принципу знання про можливі санкції за протиправні дії або бездіяльність. Люди повинні бути в змозі робити досить надійні прогнози [720, с. 754].

За Е. Дюркгеймом соціологія права є видом загальної теорії права. Метод соціології полягає у тому, що соціальні факти походять безпосередньо від деяких найбільш загальних рис людської природи. Батьки природно відчувають відповідальність за своє потомство, шлюб – наслідок статевого інстинкту, вроджене почуття справедливості тощо. Якщо колективні явища дуже вагомі, в історії відкривається функція людської природи. Індивідуальна психологія не може пояснити соціальні факти. У соціальному житті все складається з уявлень, ідей та настроїв [623, с. 247].

Як слушно зазначається в науковій літературі, на даному етапі необов'язковість виконання вимог НПА стає допустимою не лише для громадян, але й для осіб, які вносять зміни в НПА. Підстави, за якими ці вимоги не виконуються, можуть бути різні – від недоцільності, до посилок на відсутність норм, на прогалини в законодавстві або його суперечливість. У наведеній ситуації важливою стає швидка реакція з боку держави для

визначення правової причини невиконання норм права та рекомендацій щодо використання наявної нормативної бази для досягнення цілей, сформованих у законі. Також проводяться ще й інші, неправові заходи [411, с. 149].

Через те, що соціологія права є міждисциплінарною галуззю наукового знання, то до її методів відносять методи збору емпіричної інформації: аналіз документів; спостереження; опитування; експеримент. Вказані методи за своєю суттю є соціологічними, але широко застосовуються в різних науках, у тому числі й у правознавстві. Розглядаючи питання про «чисто правові методи», слід відзначити, що специфіку спеціально-наукових методів нерідко визначають тим, що вони виробляються конкретними науками та використовуються тільки в межах цих наук. Лише техніко-юридичні методи вважаються особливими правовими методами. В основі, скажімо, методів витлумачення права лежать логічні методи теоретичного аналізу.

Закони пишуться не для юристів, а для звичайних людей. Тому їх зміст повинен бути ясний. Закон говорить з усіма однаково (*lex uno ore omnes alloquitur*). Процес витлумачення пов'язаний зі свідомістю людини, а саме з внутрішніми інтелектуальними та вольовими діями (приміром, з'ясування нормативного змісту). Такі операції полягають у формуванні інтерпретаційних актів, юридичних порад тощо. З'ясування та роз'яснення норм права – це дві взаємопов'язані сторони процесу тлумачення [508, с. 457].

Глибоке розуміння НПА породжується ясністю щодо тлумачення норм права. За текстом норм права лежить їх зміст. Справа не обмежується лише розшифруванням текстів. Інтерпретатор розкриває зміст правових явищ, що знаходяться за текстом норми права, волі суб'єкта правотворчості [682, с. 32].

Тлумачення норм права пов'язане із правореалізацією, зокрема із правозастосуванням. Перш, ніж використати деяку окрему норму права, необхідно з'ясувати її реальний зміст, а в деяких випадках і роз'яснити. Тлумачення – це складна і багатоаспектна діяльність різних суб'єктів. Дана

діяльність наділена інтелектуально-вольовим характером і спрямована на пізнання та пояснення змісту норм права [172, с. 282].

Інша справа, коли аналіз заснований на порівнянні норм права та НПА. Поняття «порівняння» має не локальний, а глобальний, універсальний характер. Зазначений термін поширюється на всі без винятку сфери діяльності людини, галузі наукового пізнання та навчання. У державно-правовій сфері порівняння володіє специфічними рисами. Така характерність обумовлена природою та іншими особливостями досліджуваної державно-правової матерії [124, с. 47].

Методологія соціології права – наука про систему методів. Методологія соціології права має складний, багаторівневий характер з відповідними елементами й структурою, де роль структурних елементів виконують методи, способи, прийоми пізнання. В юридичній літературі, з тими чи іншими варіаціями, давно склалося уявлення про єдиний, складно організований простір пізнання права. Даний простір або система методів переважно обмежується трьома планами або рівнями: філософське пізнання права; наукове дослідження права; практичне (духовно-практичне) освоєння права.

Відповідно, коли йдеться про конкретні методи правознавства, то юристи нерідко розрізняють використовувані в юриспруденції методи філософського, загально-наукового і спеціально-наукового рівня [451, с. 22].

Методологія пізнання, вивчення права в цілому та згідно з соціологією права охоплює чотири рівні, кожен з яких становить собою певну сукупність методів: філософські, світоглядні засоби, підходи, методи соціології права; загальнонаукові методи; спеціальні методи; спеціально-наукові методи дослідження [310, с. 17].

Від соціологічних досліджень слід відрізняти соціальні дослідження, які стосуються більш широкого кола явищ і процесів. Соціальні дослідження проводяться в суміжних з соціологією суспільних науках з використанням спеціальної методології та методики, як от у політології, правознавстві, демографії тощо [219, с. 8].

Неабиякої уваги заслуговують організаційні питання соціологічного забезпечення законотворчої діяльності. Кожен із зазначених етапів складається зі стадій, які також необхідно забезпечувати соціально-правовими дослідженнями. Для прикладу, розглянемо прогнозування потреби у правовому регулюванні, а точніше, його різновид – прогнозування наслідків прийняття НПА. В даному контексті прогнозування охоплює не тільки процеси встановлення права, а й реалізацію права. Якщо ж прогнозування наслідків прийняття НПА обмірковувати в рамках законодавчої соціології, то слід досліджувати проблему на наступних стадіях нормотворчого процесу: планування підготовки проекту НПА; нормотворчої ініціативи; підготовки проекту НПА; прийняття (видання) НПА.

До змісту соціально-правового дослідження відносять організований процес отримання нового знання про правові явища й процеси суспільного життя. У даному процесі поєднуються різноманітні форми наукового знання: проблеми, гіпотези, принципи, теорії тощо. Соціально-правове дослідження являє собою складний пізнавальний акт, тобто систему послідовних методологічних і організаційно-технічних процедур, спрямованих на вивчення процесів формування та реальної дії права, його втілення в конкретних правовідносинах, поведінці та вчинках фізичних осіб.

На основі аналізу документів прогнозується майбутній розвиток правової дійсності. Документальні джерела надзвичайно різноманітні: від міжнародних угод і законодавчих актів, статистичних даних, посадових інструкцій і звітів організацій, ділових паперів до особистого листування, мемуарів і записів у щоденниках. Наведене свідчить про те, що основним, центральним поняттям аналізованого методу збору інформації є термін «документ». Загальновживане значення терміна «документ» уключає в себе переважно тільки офіційні тексти й матеріали [124, с. 65].

До прикладу, висновки провідних соціологічних центрів України (Центр ім. Разумкова; Центр соціальних та маркетингових досліджень; Київський міжнародний інститут соціології; Рейтинг) за березень 2017 р.

стосовно ставлення українців до ЄС і НАТО стали підґрунтям для прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо зовнішньополітичного курсу України)» (реєстр. № 6470 від 18.05.2017 р.). За даними соціопитування 66,4% респондентів підтримують членство України в ЄС, а 55,9% – в НАТО.

Одним з первинних соціологічних методів учені називають метод спостереження. В. Зенков під спостереженням у соціології розуміє цілеспрямоване сприйняття конкретних явищ і подій, результати якого фіксуються в певній формі [146, с. 333].

Розглядаючи різні типи (види) спостереження, професор В. Лапєва виокремила включене та невключене спостереження. Під час невключеного спостереження дослідник перебуває поза досліджуваним об'єктом і реєструє події, не беручи в них участі. Включеним спостереженням називається такий вид спостереження під час якого спостерігач знаходиться в безпосередньому контакті зі спостережуваними учасниками процесу та бере участь в їх діяльності [217, с. 34].

Застосування методу включеного спостереження має певні традиції. У прикладних соціологічних дослідженнях, пов'язаних з аналізом правової поведінки, спостереження використовується для вивчення маргінальних верств населення, кримінальних соціальних груп, об'єднань громадян, що характеризуються девіантною поведінкою. Прикладом такого дослідження може слугувати праця американського соціолога В. Уайта «Суспільство вуличних кварталів». Автор описав життя одного з кварталів американського міста, населеного переважно італійськими емігрантами. Здійснюючи спостереження, вчений прожив серед емігрантів три з половиною роки. У центрі уваги дослідника перебував процес зародження рекету, кримінальних груп молоді та інші проблеми. По суті, американський вчений і ввів цей метод спостереження в наукову практику [499, с. 258].

За процесом спостереження йде аналіз і оцінювання об'єкта спостереження. Так, Ю. Тіхоміров зосередив увагу на деяких параметрах

правового аналізу досліджуваного предмета: дотримання конституційно встановлених предметів ведення; повнота, законність й ефективність НПА за колом функціональної діяльності органів та їх підсистем; зіставлення результатів роботи судових органів з їх юрисдикційними повноваженнями; адекватність правової системи та основних напрямків сучасної структури економічної діяльності [22, с. 23].

Схематично можна вирізнити декілька типів соціальних явищ, які можуть стати об'єктами спостереження: окремі дії індивідів і груп; діяльність у цілому; значення дій; учасники дій; залежність між індивідами та групами; оточення (обставини) [124, с. 74].

За ступенем формалізації спостереження диференціюються на стандартизовані (структуровані) та нестандартизовані (неструктуровані). У стандартизованих (структурованих) спостереженнях заздалегідь визначений не тільки об'єкт і предмет дослідження, а й склад елементів досліджуваного процесу. Сутність нестандартизованих (неструктурованих) спостережень полягає у тому, що визначений тільки об'єкт спостереження, а дослідник заздалегідь не визначає елементи досліджуваного процесу, події, ситуації, які він спостерігатиме [89, с. 38].

Спостереження поділяються на: 1) включені та 2) невключені. У першому випадку дослідник безпосередньо включений в досліджуваний соціальний процес, контактує, діє разом зі спостережуваними, причому спостережувані або не знають, що серед них є дослідник (наприклад, вивчення поведінки вуличного натовпу, маргінальної групи), або дослідник не приховує своєї ролі (вивчення трудового колективу, певної соціальної спільноти). У другому випадку дослідник спостерігає за об'єктом з боку, не бере участь у діяльності групи та не вступає у прямі контакти з її членами.

Опитування як метод вивчення соціальної дійсності веде свою історію ще з кінця XVIII ст. Чи не першим дослідженням такого роду стала праця Д. Девіса «Дослідження сімейного бюджету трудящих класів у Англії»

(1787 р.). Соціологічні опитування громадської думки в їх сучасному розумінні стали активно проводитися з ХХ ст. [217, с. 40].

У цілях нашого дослідження виокремимо види опитувань за підставою: *за способом отримання інформації та її інтерпретації розрізняють:* анкетне опитування; соціологічне інтерв'ю; експертне опитування, коли в ролі респондентів виступають експерти; *залежно від процедури проведення розрізняють:* індивідуальні опитування, які відбуваються в індивідуально-особистій формі; групові опитування; *за ступенем охоплення генеральної сукупності виокремлюють:* суцільні, коли опитуванням охоплена вся генеральна сукупність; вибіркові опитування.

Форма проведення опитування може бути як усною (різні види інтерв'ю), так і письмовою (анкетне опитування).

Розрізняють види інтерв'ю: контактні інтерв'ю та деякі види анкетних опитувань; безконтактні опитування, тобто за допомогою пошти або преси; опитування залежно від способу комунікації дослідника і респондента; разові опитування населення з певних проблем; повторні опитування, залежно від частоти проведення.

У контексті моніторингу якості та ефективності НПА доцільно проводити правовий експеримент як різновид соціального експерименту в якому норми права виконують функцію експериментального фактора. До завдань правового експерименту зараховують, по-перше, реальну перевірку реалізації науково обґрунтованих пропозицій стосовно покращення законодавства, по-друге, моделювання ймовірних юридичних рішень загальної дії спрямованих у майбутнє.

У закордонній доктрині та практиці такі експерименти нерідко іменуються законодавчими. Більш коректно буде називати їх правотворчими. Законодавчий експеримент являє собою дослідну перевірку ефективності дії експериментальних норм права, які в ролі контрольованого експериментального фактора вводяться на певний період в зоні

експерименту, і, які за змістом відступають від чинного закону, а не законодавства загалом [412, с. 12].

О. Звонарева рекомендує після закінчення правового експерименту проводити: 1) аналіз практики застосування експериментальних норм, в якому висвітлюються позитивні та негативні результати експерименту, визначається система соціальних та інших факторів, що чинили негативний вплив на застосування таких норм; 2) прогноз позитивних результатів і негативних наслідків, які з'являться після додання експериментальним нормам загальнообов'язкового характеру, обґрунтований даними про соціально-економічні результати у ході експерименту [145, с. 30].

У процесі правового моніторингу експериментування огортає широкий комплекс питань: організаційні, правові та наукові. У переважній більшості правових експериментів ця робота могла би поєднувати низку етапів: обміркування пропозицій щодо проведення експерименту та відбір ідей, які вимагають експериментальної перевірки; розробка організаційного проекту експерименту; проведення експерименту, введення в дію експериментальних норм або НПА; організаційно-правовий контроль за реалізацією передумов експерименту; спостереження за ходом експерименту; підбиття підсумків; підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

У здійсненні всіх етапів повинна спостерігатися послідовність. Для проведення кожної наступної фази необхідна реалізація попередньої. Тільки діючи за такою схемою можна звести до мінімуму ймовірність помилок.

Актуалізація теоретичних і прикладних аспектів правового прогнозування обумовлена його послідовним упровадженням у нормотворчу діяльність органів державної влади, в процес проведення правового моніторингу. Все це логічно призводить до необхідності наукової розробки питання техніки правового прогнозування. Прогнозуванню надається важливе значення, тому що існує зв'язок між передбаченням і контролем. Наукове прогнозування має стати основою політики держави взагалі та правової політики, зокрема.

Впровадження методів соціологічного дослідження у правовий моніторинг істотно позначиться на якості одержуваних даних і, тим самим, на якості й точності правових прогнозів. Зазначене вкрай необхідне для вдосконалення законодавства та юридичної техніки.

Необхідність прогнозування в правовій науці викликана тим, що «без наукового передбачення неможливе наукове управління. Крім того, передбачаємо майбутнє не для того, щоб від нього звільнитися, а для того, щоб у пізнаний ланцюг причин і наслідків уключитися власним діями і, таким чином, упливати на подальший хід подій [571, с. 40-41].

Структурним елементом правового моніторингу є *техніка правового прогнозування* як система професійних юридичних правил, засобів, прийомів і методів планування прогностичної діяльності, отримання необхідної інформації, її фіксації, узагальнення, аналізу та оцінювання, оформлення та оприлюднення, а також реалізації її результатів [362, с. 31].

Погоджуємось з О. Іванюк у тому, що розробка тільки методології правового прогнозування не дозволяє охопити всього обсягу проблематики, яка відноситься до даної теми й не може задовольнити повною мірою потреби практики правотворчості у масштабах держави [151, с. 13].

З метою подальшого проведення теоретико-прикладних досліджень правового прогнозування, оснащення суб'єктів юридичної діяльності науково-обґрунтованими рекомендаціями щодо складання правових прогнозів необхідно диференціювати техніку правового прогнозування та його методологію.

Прогнозування в загальнотеоретичному розумінні є процесом наукового передбачення. Послідовність прогностичних операцій характеризується специфічними ознаками та сконструйована на основі знань про закономірності розвитку природи, суспільства, мислення. Дефініція прогнозування, передусім, є пізнавальною, академічною конструкцією, що пояснює явище наукового передбачення [351, с. 40].

На думку В. Купцова, потенційно «пророча сила» надає науковому поясненню вагоме значення. Тільки в тій мірі, в якій ми здатні пояснювати емпіричні факти, можемо досягти вищої мети наукового дослідження. Варто не просто протоколювати явища нашого досвіду, але зрозуміти їх шляхом обґрунтування теоретичних узагальнень, які дають можливість передбачити нові події та контролювати, принаймні до певної міри, зміни в нашому середовищі [546, с. 166].

Передбачення ефективності законів переважно відбувається шляхом виведення з сучасної теорії та з безлічі однотипних емпіричних даних, які й становлять засади цієї процедури. Результатом такого діяння є схоже до закону положення, яке зазвичай іменується «емпіричним законом». Якщо при першому способі передбачення законів отриманий прогноз треба підтвердити емпірично, то при другому – теоретично обґрунтувати, конкретніше – пояснити (про що вже йшлося). Певна річ, існують інтуїтивні передбачення, для яких характерне перш за все те, що підстави у них взагалі не формуються явно [546, с. 170-171].

Результати, отримані в ході прогнозування наслідків, аналізуються і стають підставою для прийняття одного з таких рішень: необхідна підготовка пропозицій з доопрацювання проекту НПА, у тому числі шляхом підготовки нової редакції окремих норм, глав, розділів та інших структурних елементів проекту акта; доцільна підготовка альтернативного проекту НПА, який дозволить більш повно та ефективно забезпечити правове регулювання даної сфери суспільних відносин [209, с. 102-103, 107].

Важливо підкреслити, що прогноз та передбачення тісно пов'язані між собою. Без урахування даного зв'язку неможливо збагнути сутність прогнозування, його дійсне співвідношення з управлінням. У передбаченні може переважати вольовий почин. Тоді відповідні цілі, плани, програми, проекти, рішення взагалі стають волюнтаристськими, суб'єктивістськими, довільними, з підвищеним ризиком неспроможності [48, с. 50].

У зв'язку з наведеним, бажаним стає переважання об'єктивних, дослідницьких засад, щоб прогнози були науково обґрунтованими та з підвищеним рівнем очікуваної ефективності прийнятих рішень.

Найважливіші способи наукового обґрунтування передбачення – опис (аналіз), пояснення (діагноз) і прогноз, які складають три основні функції кожної наукової дисципліни. Прогноз є не лише інструментом такого обґрунтування. Однак його практичне значення зводиться саме до можливості підвищення з його допомогою ефективності прийнятих рішень. Прогнозист виходить з діалектичної детермінації явищ майбутнього, з того, що необхідність пробиває собі дорогу через випадковості. До явищ майбутнього потрібен імовірнісний підхід з урахуванням широкого набору можливих варіантів. Тільки при такому підході прогнозування ефективно використовуватиметься для вибору найбільш вірогідного або найбільш бажаного, оптимального варіанта при обґрунтуванні мети, плану, програми, проекту, взагалі рішення [48, с. 50].

Н. Смелзер дослідив, що взаємозв'язок між передбаченням (прогнозом) і контролем виявляється менш виразно, коли дослідник опиняється за межами лабораторії. Більшість лабораторних експериментів містять ретельний контроль незалежної змінної (наприклад, температури), щоб визначити її вплив на залежну змінну (наприклад, замерзання води). За такої умови звичайно мається на увазі здатність контролювати незалежну змінну, принаймні в лабораторії. У суспільних науках спостерігається протилежна тенденція – більшість досліджень не пов'язані з експериментуванням. Здійснюється спостереження за змінними, які не контролювані дослідником. Передбачення, у свою чергу, можуть слугувати основою для рекомендацій з питань політики, які, ймовірно, будуть взяті до уваги [493, с. 639].

Сполучення інформації про якість та ефективність НПА з кількісною інформацією про їх наслідки природно створює різні методологічні проблеми.

З метою моніторингу конфігурації законодавчих актів та їх наслідків К. Гоетс запропонував поєднання методу адекватності (*congruence method*) і відстеження процесу (*process-tracing*). Метод адекватності здебільшого застосовується в ролі альтернативи для контрольованого порівняння, у ситуаціях, коли метою дослідження є аналіз одного випадку або декількох випадків, в яких ступеня порівняння недостатньо для досягнення достатнього рівня контролю. Вказаний метод добре підходить для вивчення правил законодавства та їх наслідків для держави [636, с. 19-20].

Правове прогнозування є різновидом юридичної діяльності та підпорядковане загальним закономірностям її функціонування. Це особливе духовно-матеріальне виробництво, яке необхідно належно організувати й спланувати. У даній сфері є необхідні виробники, споживачі тощо [90, с. 32].

Сучасна практика соціального прогнозування виокремлює наступні найбільш актуальні проблеми: прогнозування входження України у світову економічну спільноту, її місце і роль на шляху глобалізації; прогнозування глобальних процесів: розвитку екологічних та демографічних ситуацій; глобальних економічних, екологічних та техногенних криз і катастроф; створення системи глобального управління прогнозуванням змін у державі й праві; прогнозування тенденції розвитку міжнародного публічного права, значення міжнародних організацій, зокрема, ООН; прогнозування зміни політичних режимів і шляхів розвитку держав під впливом тероризму; прогнозування міжнародних та внутрішніх політичних конфліктів і війн тощо [137, с. 46].

Правове прогнозування – це важливий елемент правового моніторингу [411, с. 213], складна юридична діяльність, яка складається з дослідження майбутнього стану державно-правових процесів, темпів їх перебігу та конкретних термінів здійснення. Правове прогнозування проводиться систематично й безперервно спеціально створеними для цієї мети колективами висококваліфікованих фахівців (експертів). Така діяльність здійснюється на основі принципових положень загальної теорії права,

галузових юридичних дисциплін, загальних положень соціальної прогностики [411, с. 213].

Техніці юридичного прогнозування притаманні такі риси: являє собою частину соціального прогнозування як більш широкої сфери, що вивчається суспільними науками; це форма пізнання майбутнього стану держави й права; результат юридичного прогнозування – юридичний прогноз, об'єктивно має ймовірнісний і багатоваріантний характер; оптимальний термін наукового передбачення при даному виді прогнозування складає 15-20 років, тобто найближче майбутнє; являє собою ланцюг міркувань (послідовних операцій), вихідним моментом яких є різні раніше встановлені наукові положення та емпіричні факти; техніка правового прогнозування супроводжується перенесенням інформації про минулий та сучасний стан об'єкта на його можливий майбутній стан [411, с. 213].

На етапі прогнозування потреби в правовому регулюванні найбільш тісне співвідношення правового моніторингу та правового компромісу. На основі результатів проведеного аналізу та оцінювання якості нормативної основи правового регулювання суспільних відносин, а також ефективності такого регулювання здійснюється прогнозування розвитку ситуації в досліджуваній сфері [319, с. 139].

Під час розробки концепції правової новели, можливість прийняття якої аналізується на стадії прогнозування, потребує вирішення комплекс проблем соціального та правового характеру, серед яких можна виокремити: формулювання цілей, які передбачається досягти за допомогою прийняття НПА (норми права); обґрунтування необхідності прийняття НПА (норми права); прогнозування позитивних і негативних наслідків прийняття НПА (норми права); розробка основних, концептуальних елементів змісту НПА; обґрунтування механізмів забезпечення ефективності дії НПА (норми права); розробка питання включення НПА (правової норми) в чинну систему права, визначення його

місця в даній системі, співвідношення з іншими НПА (нормами права) [411, с. 16].

Так, у Законі України «Про соціальний діалог» [445] не передбачено послідовної реалізації принципу обов'язковості прийняття сторонами соціального діалогу спільних рішень на основі взаємної згоди. Між окремими його статтями наявна істотна розбіжність. До того ж ст. 12 відносить вироблення консолідованої позиції сторін соціального діалогу, а також підготовку та надання відповідних рекомендацій і пропозицій органам державної влади належного рівня. Ст. 8 Закону України «Про соціальний діалог» передбачає можливість недосягнення згоди між сторонами соціального діалогу. Закон містить норму, згідно з якою «недосягнення компромісу між сторонами за результатами погоджувальних процедур не може бути підставою для перешкоджання роботі органів соціального діалогу» [261].

Відповідно до ст. 1 наведеного закону «соціальний діалог – це процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття погоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і місцевого самоврядування з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин».

Тож, зростання ролі права в сучасному суспільстві та необхідність виконання ним регулятивної функції, що є основним засобом забезпечення урівноваження суспільних відносин та їх системності, суттєво підвищує роль і значення правового компромісу. Варто зазначити, що правовий компроміс, разом із множинністю варіантів процедурного оформлення етапів його досягнення, свідчить про демократичність [51, с. 9].

Основними ознаками правового компромісу є його функціональна спрямованість та інструментальна значущість в упорядкуванні соціальних конфліктів.

Виокремлюють такі підходи до розуміння правового компромісу в рамках чинного законодавства: 1) є типізованою процедурою досягнення згоди (вузьке розуміння); досліджуються лише процесуально-правові аспекти досягнення скоординованості інтересів учасників правових відносин; 2) є правовою формою досягнутої згоди учасників відносин (широке розуміння) [51, с. 9].

Правовий компроміс є результатом досягнення порозуміння. Дане правове явище має деякі характерні риси, які лежать в основі виокремлення його ознак. Переважно компромісні акти й закріплюють правовий компроміс. Наприклад, більшість правових систем передбачають наявність широкого спектра компромісних актів, до яких, зокрема, можна віднести правочин (договір), контракт, угоду, згоду, конкурс, мирову угоду, конвенцію та інші.

Ознакою конституційної зрілості буде, коли конституційна система більше не потребуватиме розширення та поглиблення, щоб забезпечити власне існування [672, с. 376].

Правовий механізм досягнення правового компромісу, який породжує юридичні наслідки закріплено на законодавчому рівні. До прикладу, положеннями Цивільного кодексу України визначено порядок укладання договорів. Таким чином, можна зробити висновок про те, що правовий компроміс (компромісний акт) як результат згоди тісно пов'язаний з юридичною процедурою у співвідношенні «мета – засіб».

Варто підкреслити роль судової практики в формуванні механізму правового моніторингу й правового компромісу. Думки та переконання суддів впливають на розвиток права. Потенціал закону, спрямований на розвиток незалежних думок суддів. Тенденції у сфері правового мислення далекі сильно впливають на напрямок зміни законодавства [720, с. 781].

У цьому контексті незайвим буде зазначити фахову позицію та деякі думки експертів Національного інституту стратегічних досліджень про те, що «загальнонаціональний республіканський консенсус має стати новим

суспільним договором для України» [261], а «реалізація ідеї республіканізму в політичній сфері України має здійснюватися на основі низки базових принципів. Найперше це розвиток багатостороннього політичного діалогу – становлення політичної культури консенсусного типу, відмова від «боротьби всіх проти всіх» [539].

У той самий час, як зазначають експерти, «за відсутності механізмів та інститутів, орієнтованих на закріплення національного консенсусу, загальноукраїнської ідентичності, практично неможливо забезпечити політичну стабільність, дієве функціонування правової системи, демократичний поступ, економічне процвітання в Україні» [539].

Компромісні норми реалізуються згідно з приводу таких найпоширеніших причинами як:

- оптимальне рішення;
- альтернативний спосіб розв’язання задачі;
- тактичний прийом;
- засіб уникнення суперечностей та ін.

Рятівна альтернатива передбачає негайне врегулювання найгостріших суперечностей в інтересах обох сторін, наприклад, кримінально-правових відносин, які стрімко загострилися. Зволікання при усуненні суперечностей загрожує настанням непередбачених, а іноді й катастрофічних наслідків для держави та її громадян.

Саме тому питання підвищення «політичної культури консенсусного типу» і формування «механізмів та інститутів, орієнтованих на закріплення національного консенсусу» є одним з основних і актуальних завдань держави, яке повинно стати справою всього Українського народу.

Техніка правового моніторингу, таким чином, охоплює також правовий компроміс, який виступає допоміжним методом регулювання суспільних відносин та відкриття нових юридичних каналів поведінки суб’єктів права.

На сьогодні питання визначення правових, економічних та організаційних засад моделювання й прогнозування суспільного розвитку України, окремих секторів, галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць залишаються вкрай актуальними. Ще 23 березня 2000 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Закон мав врегулювати питання встановлення загального та побудованого на єдиних принципах порядку розроблення, затвердження та виконання вказаних прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку [421]. На думку В. Нагребельного, даний НПА, на жаль, як показує практика, не виконує функцій законодавчого акта, що регламентує порядок державного прогнозування соціальних та економічних процесів [275, с. 19].

Об'єктами техніки прогнозування в практиці правового моніторингу є: правова система; методи правового регулювання; принципи права; процес розвитку конкретних галузей права; розвиток юридичних інститутів, що входять до галузі; окрема правова норма; розвиток юридичної науки; правові наслідки дефектів законів; судова система.

Сучасна юридична наука під принципами права розуміє ті вихідні засади, що визначають зміст і характеризують основи закріплених у праві закономірностей. Принципи права – це фундаментальні ідеї, в яких демонструються найбільш значущі, найбільш суттєві якості права та через які конкретизується його сутність [3, с. 35].

Що стосується методів, то в техніці правового прогнозування здебільшого використовуються наступні розроблені й успішно апробовані соціальною прогностикою методи: узагальненого сценарію опитування експертів; математичні; аналізу соціально-економічних і соціально-політичних чинників [137, с. 46].

Так, до спеціальних технік у правовому прогнозуванні відносять: дослідження можливих варіантів розвитку прогнозованого об'єкта з метою

визначення найбільш оптимального рішення; проведення розрахунку позитивних і негативних наслідків вирішення проблеми за кожним із можливих варіантів; прогнозування ефективності пропонованого рішення; вивчення громадської думки; перевірка пропонованого законодавчого рішення на корупційність, а також на повноту регулювання з метою недопущення прогалин у законі тощо [90, с. 32].

У практиці правотворчості наявні такі методи об'єктивного прогнозування: розробка схеми проекту НПА; економіко-правовий експеримент; експертне опитування або тестування; соціально-правове моделювання; порівняльний аналіз; правова експертиза [178, с. 84].

На жаль, не всі наведені вище методи достатньо обґрунтовані й застосовуються у вітчизняній нормотворчій практиці. Видається, що під час аналізу процесу розгортання соціального прогнозування правове прогнозування розвивається в певних напрямках, а саме:

- 1) використання готових прогнозів, створених неюридичними науками;
- 2) спільна розробка прогнозів юридичною та іншими науками;
- 3) самостійна розробка юридичною наукою власних юридичних прогнозів.

Найважливішим завданням юридичного прогнозування залишається дослідження комплексу явищ і процесів, що відбуваються в державно-правовій практиці. В ході цієї діяльності неминуче будуть з'являтися нові концепції про державне управління, сутність і структуру норм права, правотворчий процес тощо. Іншими словами, жодна велика державно-правова категорія і проблема не залишаться без уваги й кожна з них буде відчувати на собі вплив юридичної прогностичної інформації.

Правовому прогнозуванню, в теоретичному плані, властива низка функцій, аналогічних до функцій теорії права:

- 1) пізнавальна (гносеологічна);
- 2) теоретична;
- 3) практична;

- 4) спрямовувальна;
- 5) запобігання [138, с. 32].

Важливе місце в техніці правового прогнозування посідають правила застосування засобів, прийомів і способів. За допомогою правил визначають послідовність етапів (стадій), здійснення певних дій та операцій. Виокремлюють, наприклад, сім етапів: вихідний, підготовчий, робочий, верифікаційний, етап застосування шуканого результату прогнозування в правотворчості та правозастосуванні, композиційно-синтезуючий і науково-абстрактний етапи [411, с. 214-215].

Міжнародний досвід підтверджує ефективність техніки прогнозування в системі правового моніторингу. Так, законотворення штату Мен (США) починається з того, що експерти комітетів і комісій вивчають проблематику, яку потрібно представити у вигляді доповіді. Складений звіт нерідко супроводжується прогнозуванням щодо проектів законів, які можуть забезпечити оптимальну модель регулювання певного питання суспільних відносин. Звіти про дослідження опубліковуються і є доступними на сайті (<http://www.state.me.us/legis/lawlib/pubns.htm>). Свої законодавчі прогнози та комплексне дослідження конкретних проблем можуть здійснювати різні громадські та приватні колективи держави та інших держав [663, с. 7-8].

В Інструкції з правотворчості Ради сенату США наголошується на тому, що законопроект або поправка до законопроекту повинні бути добре організовані. Рекомендовано використовувати короткі, прості речення, а не комплексні й складні, завжди використовувати теперішній час. Матеріали вносяться в систему правової інформації [658, с. 82].

Федеральним міністерством юстиції ФРН рекомендовано заносити в систему правової інформації (*Juris*) тексти всіх чинних федеральних законів і постанов з метою запобігання небажаного дублювання нормативних приписів та єдиного вживання термінів і понять. Що й покращує прогностичну функцію правового моніторингу [498, с. 12].

Таким чином, наведені вище окремі характерні риси формують гносеологічне уявлення про юридичне прогнозування та його місце в загальній теорії права, тобто показують теоретичний аспект правового прогнозування. Всі ці риси детерміновані розвитком у теоретичному й практичному плані юридичного прогнозування та теорії права. Видається, що в міру подальшого розвитку й поглиблення теорії та практики юридичного прогнозування стане можливим пізнання нових їх спільних рис і більш детальне пізнання сутності їх взаємодії.

У системі функцій державного управління прогнозування взаємопов'язане з функціями проектування, програмування та планування. Проектування являє собою попередню розробку певної ідеї, спрямованої в майбутнє і, яка має ймовірний характер. Програмування – це короткий, науково сформульований виклад основних завдань органів державного управління [138, с. 36].

Функції прогнозування та планування державного управління мають такі загальні риси: спрямованість у майбутнє, що створює основу для майбутніх дій; являють собою безперервний процес, що спонукає суб'єкта державного управління пристосовувати управлінські дії відповідно до мінливих факторів і ситуацій. У процесі реалізації функції прогнозування, безперечно, орган державного управління цілком може залучати до її здійснення науково-дослідні інститути.

Правове прогнозування покликане відшукати шляхи й засоби досягнення цілей суспільства. В основі правового прогнозування лежить складніша ідея, ніж при перспективному. Перспективне прогнозування передбачає перенесення в майбутнє розвитку об'єкта, який досліджується. Натомість у процесі правового прогнозування обирається найкраща модель розвитку досліджуваного об'єкта. В основі формування правового прогнозу лежать інформаційні дані про перспективу розвитку об'єкта дослідження. Така інформація отримується внаслідок перспективного прогнозу [10, с. 37-38].

Сукупність прийомів юридичного прогнозування передбачає, по-перше, визначення темпоральних особливостей прогностичного дослідження, а по друге, – класифікацію юридичних прогнозів за часовими фазами. В основу методології покладена комплексна кількісна та якісна характеристика досліджуваного об'єкта державно-правової дійсності, що в поєднанні з типологією юридичних прогнозів за цільовим критерієм дозволить ефективніше формувати та застосовувати методологічний інструментарій правового прогнозування [11, с. 17].

Практичне використання прогностичного методу державного управління вимагає розвитку на належному рівні прогностичного мислення. Йдеться про інтелектуальний процес наукового вирішення перспективних проблем державного управління на базі прогностичної інформації.

Прогностичне мислення слід розуміти широко, тобто не зводити його зміст до здатності розробляти прогнози, а включати в нього здатність інтерпретувати прогностичну інформацію, формулювати на її основі концепцію, висувати завдання та приймати управлінські рішення [138, с. 39].

Після прогностичного оцінювання наслідків реалізації НПА за допомогою інституту правового моніторингу доцільно: змінити чинні НПА; прийняти нові НПА; скорегувати роботу державних органів; забезпечити більш широку суспільну підтримку; виділити додаткові ресурси [519, с. 147].

Така корекція дозволить підвищити якість НПА, ефективність державного, муніципального управління та економічної діяльності. А подальший розвиток техніки прогнозування як складової юридичного моніторингу обумовлює необхідність прийняття галузевого Закону України «Про правове прогнозування», який покаже основні напрямки, цілі та зміст правового прогнозування та злагодженість розробки прогнозів України в усіх сферах суспільних відносин, науки, культури тощо, а також доповнення частини чинних НПА відповідними розділами.

Висновки до розділу 3

1. З метою всебічного оцінювання НПА та формування науково вивірених ініціатив, в ході правового моніторингу необхідно проводити експертизу НПА. Зазначено, що дослідження експертизи НПА актуалізоване потребою вдосконалення загальнотеоретичних вчень у правотворчому процесі, реалізації та інтерпретації права, юридичних документів тощо. Правовий моніторинг покликаний знизити ступінь розбалансованості в механізмах прийняття та реалізації політико-правових рішень.

В Україні ще не сформовано механізму організації правового моніторингу, не визначено суб'єктів проведення такої діяльності та їх повноваження. У зв'язку з цим, обґрунтовано необхідність прийняття НПА, який врегулює питання про розробку та реалізацію правового моніторингу.

2. Наведено досвід зарубіжних країн, де моніторинг концепцій з участю розвинутої системи інформаційно-аналітичних органів є складовою частиною процесу підготовки НПА.

Ефективність конкретного НПА залежить від різних факторів – як внутрішніх, які походять із самого НПА, так і зовнішніх, що зумовлені обставинами, в яких буде реалізовуватися НПА. Найважливішим із всіх цих факторів є якість концепції НПА.

Хибна концепція може не тільки не призвести до очікуваного результату нормативно-правового регулювання конкретних суспільних відносин, але й спричинити масштабні негативні наслідки, на відміну, наприклад, від недоліків тексту НПА.

В якості прикладу неповноти структурної побудови наведено проект Закону України «Про первинну медичну допомогу на засадах сімейної медицини» (№ 6634 від 22.06.2017 р.), де Розділ IX містить тільки одну статтю. Однією з причин відхилення законопроектів «Про соціальну рекламу» (№ 8694 від 16.06.2011 р.); «Про забезпечення доступу до надбань культури і мистецтва та протидії їх комерціалізації» (№ 1052 від

12.12.2012 р.); «Про державний контроль над цінами на товари і послуги першої необхідності» (№ 10061 від 16.02.2012 р.); «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж» (№ 4159 від 26.02.2016 р.) стало те, що законопроекти не мали самостійного предмета регулювання, а їх прийняття призвело б до правових колізій та дублювання норм чинного законодавства.

3. Одним з основних факторів, які можуть сприяти виникненню корупції в державі, насамперед є НПА, що видаються державними органами. Однією з умов виникнення корупції в Україні є недосконалість законодавства, що дає можливість посадовим особам використовувати надані їм службові повноваження та пов'язані з цим можливості для одержання неправомірної вигоди або приймати обіцянки такої вигоди для себе чи інших осіб, уникаючи при цьому покарання.

Обов'язковість проведення антикорупційної експертизи проектів НПА передбачено у ст. 15 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», оскільки саме цей інструмент є одним зі шляхів протидії корупції, який дає змогу викоринити корупціогенні норми ще на етапі підготовки проектів НПА. За даними соціологічних опитувань та оцінок міжнародних організацій, які здійснюють моніторинг у сфері антикорупції (Групи держав Ради Європи проти корупції, Організації економічного співробітництва та розвитку), Україна потерпає від масштабної корупції в сфері діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Наведено результати антикорупційної експертизи, проведеної Міністерством юстиції України (2011–2017 рр.). Такими, що суперечать антикорупційному законодавству визнано понад 20 % з розглянутих проектів НПА. Проаналізовано законопроекти, які не відповідають вимогам антикорупційного законодавства (№ 5114; № 5067; № 4890; № 5079; № 5446; № 7114; № 1852-VIII та ін.).

4. Традиційний підхід, коли ефективність розуміється як досягнення соціального результату при дії правильно обраних правових заходів, не

враховує найважливішої обставини – процес застосування норми права сам викликає необхідність додаткових регуляторних впливів у відповідь на зміну засад здійснення управлінського впливу.

Методологія оцінювання регуляторного впливу в ЄС складається з планування, реалізації, моніторингу та вдосконалення НПА. Узагальнено рекомендації, сформовані в Інструкції з правотворчості Ради сенату США, та Довіднику з нормотворчої техніки Міністерства юстиції Федеративної Республіки Німеччина.

Перспектива дослідження громадської думки не пов'язана лише з методичними аспектами. Сформовано рекомендацію щодо впровадження методів соціологічного дослідження в правовий моніторинг з метою отримання більш якісних одержуваних даних. Обґрунтовано значущість якісних і точних правових прогнозів для вдосконалення законодавства та юридичної техніки. Висновки за результатами соціологічних досліджень, які проводили Центр імені Разумкова, Київський міжнародний інститут соціології, Рейтинг, Центр соціальних та маркетингових досліджень за 2017 р. стосовно ставлення українців до Європейського Союзу та Організації Північноатлантичного договору стали підґрунтям для прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо зовнішньополітичного курсу України)» (реєстр. № 6470 від 18.05.2017 р.). За даними соціопитування 66,4% респондентів підтримують членство України в ЄС, а 55,9% – в НАТО.

Соціологічна інформація стала підґрунтям для прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо зовнішньополітичного курсу України)» (№ 6470 від 18.05.2017 р.).

РОЗДІЛ 4

МОНІТОРИНГОВЕ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Проблематика розділу стосується таких питань як: методика і критерії аналізу якості та ефективності НПА; моніторингова система показників оцінювання якості та ефективності НПА; моніторинг відповідності НПА чинному законодавству України, державним програмам, стратегіям; формування та оприлюднення експертних висновків за результатами правового моніторингу.

На даному етапі суспільного розвитку необхідністю постає інтегрування збалансованої системи показників оцінювання якості та ефективності НПА в механізм взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. Система оцінювання якості та ефективності НПА у практиці моніторингу, як і механізм української держави, потребує невідкладного вдосконалення та реформування.

Першочергової уваги заслуговує питання узагальнення світової практики оцінювання якості та ефективності НПА та створення власної моделі впровадження збалансованої системи показників якості та ефективності НПА в механізм взаємодії парламенту та уряду. Показники оцінювання ефективності НПА визначаються на етапі планування правового моніторингу (його підготовчої стадії), та можуть бути уточнені під час проведення правового моніторингу стосовно до особливостей конкретних суспільних відносин, що виступають об'єктом нормативного регулювання.

Обґрунтовано необхідність моніторингу НПА шляхом їх ретельного обліку й фіксації стану реалізації. Слушно було б розробити та ввести в дію науково обґрунтований класифікатор НПА, використати сучасні комп'ютерні технології для його обробки, організувати постійне узагальнення даних.

4.1 Методика і критерії аналізу якості та ефективності нормативно-правових актів

Правовий моніторинг відноситься до числа інноваційних юридичних технологій оцінювання ефективності НПА та визначення якості, чіткості, транспарентності урядової й парламентської діяльності. Ідея становлення специфічного виду юридичної діяльності – правового моніторингу на даному етапі в Україні активно розробляється, але ще не набула статусу «функції органів державної влади».

Вдалося досягти малоцінних результатів як у сфері розвитку концептуальних та методологічних основ, так і в частині впровадження правового моніторингу в механізм прийняття та реалізації НПА. Даний процес стимулює розвиток нового напрямку в юридичній науці, який покликаний забезпечувати практику необхідними знаннями та рекомендаціями з організації та проведення правового моніторингу. Моніторинг має охопити всі щаблі нормотворчості, в тому числі проектування норм права державною владою, місцевим самоврядуванням, секторами соціально-економічного життя країни та правоохоронної системи. Адже вплив ефективності реалізації права на ефективність НПА спричинений роллю реалізації права в механізмі дії права. Нерідко закон, який відповідає критеріям якості, без належної реалізації не є ефективним.

Питання методологічного та методичного забезпечення процесу моніторингу в тих масштабах, які можуть дати помітні результати, вимагають першочергової уваги. Про це наголошується, зокрема, у висновках дисертацій О. Богачової [52; 53] та І. Терлецької [512], захищених в Інституті законодавства ВРУ. Втім, досі в Україні відсутнє повноцінне методологічне забезпечення оцінювання ефективності НПА у процесі правового моніторингу.

Методичне забезпечення оцінювання ефективності НПА у процесі правового моніторингу має базуватися на використанні як загальних

критеріїв, так і спеціальних показників, що відбивають параметри реалізації нормативних приписів. Зазначимо, що методологія правового моніторингу повинна ґрунтуватися на таких принципах як: актуальність, комплексність, наукова обґрунтованість і доцільність. Крім того, під час формування принципів повинні враховуватися: види НПА; ієрархія НПА; однорідність суспільних відносин.

Методологію правового моніторингу НПА як певну сукупність науково-обґрунтованих методів, способів, засобів і прийомів, що забезпечують раціональну та ефективну організацію діяльності суб'єктів моніторингу НПА, спрямовану на збір, спостереження, аналіз інформації про стан НПА, їх оцінювання, контроль і вироблення пропозицій щодо вдосконалення й прогнозу реалізації системи НПА [22, с. 84].

У зв'язку з цим, при розробці методології та методики правового моніторингу слід зважати на те, що системою НПА регулюються різноманітні суспільні відносини й суб'єкти його реалізації різні. Тому сукупність використовуваних методів у кожному конкретному випадку повинна бути специфічною, тобто ґрунтуватися на принципі диференційованого системного підходу [481].

У структурі системного підходу об'єднується низка методів. За їх допомогою описується реальний об'єкт у сукупності компонентів, які взаємодіють між собою. Систему представляє сукупність підсистем, а досягнення кінцевого результату можливе тільки при оптимальних взаємозв'язках всіх підсистем. Усі процеси, які відбуваються в системі будь-якого рівня, мають певну мету, цільову функцію, склад та структуру, внутрішні та зовнішні зв'язки. Утворюється цілість, яку можна піддати системно-структурному аналізу, моделюванню та оптимізації [237, с. 17].

Вдосконалення методів у рамках окремих наукових дисциплін і загальнонаукових концепцій є результатом їх міждисциплінарного синтезу. Тому, в практиці правового моніторингу необхідно застосовувати: методи юридичної науки: прийоми тлумачення – логічний, граматичний,

систематичний, історичний; методи соціології: прогнозування ефективної дії норми права, опитування, спостереження; загальнонаукові методи: індуктивні, дедуктивні, аналітичні методи тощо; статистичні та інші методи.

Використання системного підходу в юридичній науці стимулюється також успіхом приватних системних теорій в інших галузях знань, розвитком кібернетики та суспільних наук. Право формується під впливом таких гуманітарних наук як соціологія, філософія, психологія, економіка, лінгвістика, література, менеджмент, історія та ін. Люди роблять закони для людей. Щоб закон повністю зрозуміти треба його вивчати з точки зору пов'язаних з ним гуманітарних дисциплін [625].

Системний підхід – ефективний спосіб розумової діяльності, що забезпечив значні відкриття в науці, винаходи в техніці та досягнення у виробництві в другій половині XX ст. Система – грецьке слово, яке буквально означає ціле, складене з частин. В іншому значенні – порядок, визначений правильним розташуванням частин та їх взаємозв'язки. Системний стиль мислення, або системний підхід являє собою специфічний зміст, аспект, принцип мислення, при якому категорія «система» змінюється в ролі методу, інструменту наукового пізнання [503, с. 3].

Під час моніторингу виявляються і такі ознаки факту, як відтворюваність, підтвердження та здатність зберігати свою певність незалежно від суб'єктивних тлумачень, а також володіння спонукальною силою в практичній діяльності. Втім, якщо в науці факт може становити собою ще й одну з можливих проекцій певного спостережуваного явища, то в контексті моніторингу факт визнається достовірним, якщо він відповідає певному набору параметрів. У сфері правового регулювання таким параметром є ефективність НПА.

Практика використання поняття «*ефективність*» показує, що ефективність є мірою можливості, але не будь-якої, а тієї, яка виражає мету людини, реалізує її ідею. Тобто ефективність є межею можливості з точки

зору її наближення до найбільш доцільного, необхідного (потрібного) людині результату [12, с. 45-46].

Свого часу радянські вчені І. Самощенко та В. Нікітінський поняття *«ефективність права»* визначили як відношення між фактично досягнутим, дійсним результатом і тією метою, для досягнення якої були прийняті відповідні норми права [478, с. 3-19]. П. Рабінович зазначив, що ефективність права – це співвідношення фактичних результатів втілення норми права з декларованою нею метою [456, с. 369].

Убачаємо за доцільне всі умови ефективності норм права поділити на: 1) чинники, які стосуються внутрішньої сукупності соціальних та юридичних властивостей притаманних формі та змісту норм права; 2) фактори, що лежать за межами норм права. Соціальний аспект якості норм права пов'язаний зі змістом, а юридичний – з формою. На наш погляд, під час розробки питань ефективності особливого значення набуває визначення якості норм права. Адже внутрішнім чинником, що обумовлює ефективність будь-якої норми права, є її соціальна цінність, яка характеризує якість норми права. Ефективність норми права похідна від її соціальної цінності. Чим вища якість норми права, тим вагоміша вона для суспільства. Всі інші умови ефективності знаходяться за межами норми права. Таким чином, щоб бути дієвим регулятором суспільного життя, законодавство має бути якісним.

За визначенням Т. Кашаніної, *якість законодавства* – це внутрішньо притаманна його формі та змісту сукупність соціальних та юридичних властивостей, що обумовлюють придатність законодавства задовольняти певні потреби суспільства [168, с. 154].

Отже, *якість закону* – це його здатність відповідати соціальним реаліям (економічним, політичним та іншим), тобто акцент робиться на змісті закону. Якість закону проявляється насамперед у тому, що в ньому формулюються потреби і вимоги соціальної реальності. Важливе значення має також юридична форма закону. Навіть якщо закон точно транслює вимоги життя, але він недовершений за формою, його дієвість буде сумнівною. Ось чому

якість закону – це сукупність його властивостей, що стосуються як змісту, так і форми (погодження з волею держави; економічність; стабільність; своєчасне оновлення; повнота; конкретність; демократичність тощо).

Правові параметри ефективності обумовлюються цілою низкою факторів: історичним аспектом; тимчасовим простором; розвитком суспільних відносин у співвідношенні з вимірюванням правової дійсності, економічним розвитком; умовами механізму правового регулювання. Зазначений перелік, безперечно, не є вичерпним. Можна також вказати й на додаткові критерії, які будуть визначатися в залежності від виду ефективності [19, с. 19-20].

До прикладу, для підвищення ефективності законодавства щодо підтримки сім'ї та забезпечення, дотримання і захисту прав дитини Президентом України було подано до ВРУ проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій безпеки дітей» (реєстр. № 3579 від 03.12.2015 р.). Законопроектом пропонувалося внести зміни до Закону України «Про основи національної безпеки України» та до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», визнати охорону дитинства однією з важливих сфер національних інтересів України та розширити зміст основних засад внутрішньої політики у соціальній та гуманітарній сферах.

Загальнотеоретичним критерієм оцінювання ефективності дії НПА в широкому сенсі виступає забезпечення на стадії правозастосування тих прав і свобод, на гарантію яких вони, зрештою, були спрямовані. Найбільш ефективними можуть бути визнані ті нормативно-правові приписи, які забезпечать реалізацію соціальних інтересів у сфері своєї дії.

Загальні показники оцінювання ефективності реалізації норм права повинні визначатися на етапі планування правового моніторингу (підготовча стадія). Показники можуть бути уточнені в результаті проведення правового моніторингу стосовно до сутності конкретних суспільних відносин, які виступають об'єктом нормативного регулювання. Крім того, оцінювання

ефективності дії норм права має здійснюватися за низкою галузевих показників, які ілюструють специфіку нормотворчої та правозастосовної діяльності в оцінюваній сфері.

Методологічний підхід (термін «підхід» означає сукупність прийомів, способів впливу на кого-небудь, у вивченні чого-небудь, веденні справи тощо [503, с. 8]), рекомендований Л. Мадером для розробки нормативного змісту законів, заснований на розподілі різних аналітичних кроків, або послідовностей. Ці кроки включають: аналіз і визначення проблеми; експертиза правових інструментів, або засобів, які можуть використовуватися для вирішення проблеми; вибір правових інструментів, заснований на результатах перспективного оцінювання їх можливого впливу; проектування нормативного змісту; введення в дію де-юре; застосування; ретроспективне оцінювання; адаптація законодавства відповідно до результатів ретроспективного оцінювання [236].

У рамках аналітичної чи теоретичної моделі, що лежить в основі методологічного підходу, який буде використовуватися при підготовці законів, законодавчий процес розглядається як повторюваний процес навчання. Оцінювання впливу законодавства є однією з фундаментальних передумов та інструментів навчання. Законодавчий процес покликаний гарантувати облік законодавцем соціальної дійсності та адекватності законодавчої діяльності. Звичайно, цей методологічний підхід до законодавства має свої межі. Обмеження є, зокрема, результатом того, що підхід заснований, по суті, на «інструментальному баченні» законодавства. Законодавча ж діяльність розглядається як інструмент соціального керівництва, контролю та «соціальної інженерії» [236].

В якості загального методологічного принципу досліджень може виступати орієнтація на виявлення показників конфліктності суспільних відносин, що характеризують міру задоволення правомірних інтересів учасників регульованих відносин. До того ж враховується конкретна соціально-політична, економічна, моральна тощо ситуація [411, с. 120].

Друге завдання стадії оцінювання ефективності в практиці правового моніторингу – виявлення факторів, які впливають на ефективність реалізації норм права. Здійснюється визначення основних напрямів негативного впливу й вироблення пропозицій щодо їх подолання. В юридичній науці до числа основних правових чинників, які впливають на ефективність законодавства відносять якість законодавства, якість правозастосовної діяльності та рівень правосвідомості населення.

В. Баранов дійшов висновку, що ефективність законодавства – це синтетична категорія, що демонструє здатність (придатність) законодавчих актів, їх окремих частин та їх масивів («пакетів» законів і підзаконних НПА, галузей законодавства, законодавства в цілому) забезпечувати досягнення встановлених соціально-правових цілей [38, с. 79].

Пропонується оцінювати якість законодавства як на рівні системи права в цілому, так і на рівні окремих НПА. Аналіз якості НПА доцільно здійснювати на стадії перевірки їх конституційно-правової природи та виявлення основних дефектів соціального змісту. На етапі вироблення пропозицій щодо підвищення ефективності дії НПА акцентується на перевірці тих системних характеристик законодавства, які можуть утруднити реалізацію даних актів [377, с. 13].

Для аналізу правової якості законодавства може знадобитися організація його комплексної правової експертизи, що охоплює, за необхідності, такі напрямки: 1) *відомча експертиза*; 2) *наукова експертиза*; 3) *громадська експертиза*.

Як зазначив Ю. Сурмін, вибір виду експертизи (комплексу експертиз) визначається необхідністю забезпечити повноту аналізу всіх аспектів проблеми, значущих в рамках даного дослідження. Експертиза може організовуватись шляхом застосування методу експертних оцінок, що припускає опитування групи експертів за спеціальною методикою, або шляхом звернення до кількох фахівців у відповідній сфері [503, с. 121-123].

Якість правозастосовної діяльності як чинника, що впливає на ефективність дії НПА, визначається мірою забезпечення на етапі правозастосування закріпленої в них моделі погодження соціальних інтересів. Завдання правозастосування, в кінцевому підсумку, полягає в тому, щоб реально забезпечити на практиці закріплений у НПА баланс соціальних інтересів таким чином, щоб реалізація одних не блокувала реалізацію інших.

Завдяки застосуванню *методу юридичної характеристики* технічно встановлюється характер норм права, як організаційних (статичних), так і функціональних (динамічних) шляхом такого ж аналізу та подібних інститутів [171, с. 287]. Механічна відмінність суттєвих ознак схожих інститутів у їхній лише юридичній природі була б логічною відмінністю, що не заглиблюється в пізнання інститутів права. Метод характеристики має вагоме значення і в побудові інституту права законодавцем, допомагаючи розкрити його центральну ідею.

В зв'язку з наведеною інформацією, на даному етапі дослідження необхідно аналізувати й оцінювати: якість правового забезпечення правозастосовної діяльності (визначається наявністю ефективних юридичних гарантій реалізації НПА та, перш за все, правових механізмів вирішення конфліктів; повнотою правового регулювання, яка б мінімізувала обсяг підзаконної нормотворчості, здатної спотворити дух і букву закону тощо) [503, с. 123].

Якість судового правозастосування визначається низкою факторів: рівнем фінансового, кадрового, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення судової діяльності; рівнем незалежності судової влади (тобто її захищеності від тиску з боку інших гілок влади, злочинності, структур громадянського суспільства, які переслідують корпоративні інтереси тощо); ступенем доступності правосуддя для населення тощо. У дослідницькій практиці використовуються два різних з методологічної точки зору підходи, за допомогою яких визначається ступінь реальної незалежності судової влади: опитування експертів, що оцінюють ситуацію «зі сторони», і

опитування суддів, які виступають в даному разі не як зовнішні експерти, а як учасники досліджуваних відносин.

У ході розвитку науки розробляються та удосконалюються засоби пізнання: матеріальні, математичні, логічні, мовні, інформаційні. Всі засоби пізнання – це спеціально створювані засоби, які мають загальну властивість: їх конструюють, створюють, розробляють, обґрунтовують для певних пізнавальних цілей [291, с. 73].

Наступний фактор, який впливає на ефективність дії НПА – рівень правосвідомості населення, що характеризує знання права та ставлення до права. При вивченні рівня знань населення відповідних норм права важливо мати на увазі, що ефективність правового регулювання визначається не стільки ступенем інформованості людей про вимоги досліджуваних НПА, скільки їх здатністю досягнути суті правових вимог у кожному конкретному випадку [503, с. 124].

Під час проведення соціологічних досліджень у процесі оцінювання ефективності дії норм права можуть застосовуватися такі методи: 1) *опитування громадської думки*; 2) *опитування експертів*; 3) *фокус-група* (обговорення проблеми в невеликій групі учасників регульованих суспільних відносин за сценарієм і вироблення скоординованої позиції) [216, с. 8]; 4) *включене спостереження за процесом реалізації норми права*; 5) *експериментальний аналіз*. У даному випадку, прийняття норми права інтерпретується як введення в дію експериментального фактора [503, с. 131].

У дослідженнях ефективності дії норми права експеримент може бути застосований тоді, коли на практиці склалися та функціонували на протязі певного періоду різні способи правового регулювання одних і тих же, або схожих за своєю природою суспільних відносин (змінлося правове регулювання, але об'єкт регулювання істотних змін не зазнав; однорідні суспільні відносини регулюються різними нормами, тобто на практиці відмінності в законодавчому регулюванні не обумовлені відмінностями в об'єктах регулювання).

Розрізняють дослідницький (пошуковий) та підтверджувальний експеримент. Алгоритм дослідження в цілому виглядає так: висувається гіпотеза про якісний причинний зв'язок A і B ; проводиться пошуковий експеримент; у разі, коли не підтверджується гіпотеза, висувається інша якісна гіпотеза та проводиться новий пошуковий експеримент; якщо ж якісна гіпотеза підтверджується, висувається кількісна функціональна гіпотеза; проводиться підтверджувальний експеримент; приймається (або відкидається) та уточнюється гіпотеза про вид зв'язку між змінними [123, с. 66].

Сам факт формування та вираження громадської думки припускає в ролі причини наявність потреб та інтересів осіб, що потребують їх презентації. Громадська думка являє собою соціально-психологічний феномен, активний стимулятор соціальних дій і вчинків, здатний надавати їм розмах і стабільність протягом тривалого періоду [129, с. 14-15].

У цілях правового моніторингу можна застосовувати метод фокус-груп як один із найбільш ефективних якісних методів дослідження, застосовуваних у соціологічних дослідженнях. На даному етапі немає єдиної думки, чим відрізняється власне фокус-група від групового інтерв'ю. На відміну від звичайного групового інтерв'ю, фокус-група має більш конкретну спрямованість (фокус) і характеризується більш директивним стилем проведення. Групове інтерв'ю вважається ненаправленим і більш гнучким [551].

Один з найбільш ефективних способів подолання «парадоксу спостерігача» – включене спостереження. Цей спосіб вивчення поведінки людей полягає в тому, що дослідник стає членом досліджуваної ним групи [43, с. 201].

Неабиякий інтерес представляє метод паралельного експерименту, який може бути використаний з метою порівняння ефективності правового регулювання окремої сфери суспільних відносин.

Методи збору та обробки даних дуже коштовні, трудомісткі й вимагають методологічних знань. Слушно використовувати їх тільки тоді, коли не можна замінити на більш економічні. Для моніторингу важлива, перш за все, перевірена інформація. Даний метод є досить обмеженим щодо можливості отримання такої інформації [677, с. 135]. Важливими умовами системності моніторингу, безумовно, є його структурно організаційне забезпечення та координація діяльності всіх суб'єктів, які здійснюють цю діяльність.

У Європейському Союзі оцінювання регуляторного впливу НПА являє собою процес детального оцінювання можливих економічних і соціальних впливів на навколишнє середовище та інших впливів чинності нових НПА, а також оцінювання реалізації та вирішення проблем. Якість правового регулювання є предметом великого інтересу в розвинених демократіях світу, і, передусім, у ЄС. Уряд Республіки Македонія, приміром, прийняв цей процес як детермінант, що регулюється Регламентом Уряду та методологією оцінювання регуляторного впливу. Як передбачено в методології, таке оцінювання сприятиме більш повному й поглибленому аналізу НПА на транспарентність. Методологія оцінювання регуляторного впливу в ЄС складається з планування, реалізації, моніторингу та вдосконалення НПА [710, с. 13].

Систематичне використання авторської моніторингової методики причинно-наслідкових зв'язків є визнанням того, що кожна програма – це експеримент, а бажані результати не можуть бути гарантовані (*табл. 4.1*). Результати залежать від елементів, які, ймовірно, будуть змінюватися (змінні) та їх взаємозв'язку. Завдяки показникам, передбачені причинно-наслідкові зв'язки можуть контролюватися й оцінюватися в ході здійснення подальшого правового моніторингу та коригуватися, за необхідності [610, с. 18].

Таблиця 4.1

Моніторингова методика причинно-наслідкових зв'язків

Загальні кроки в рамках застосування моніторингової методики причинно-наслідкових зв'язків	
1. <i>Ідентифікація проблеми</i>	– визначити соціальну проблему, використовуючи наявну діагностичну інформацію про НПА; – визначити пріоритет політики; – визначити постраждалих людей, цільову групу;
2. <i>Аналіз проблеми</i>	– створити докладне пояснення правових явищ, що лежить в основі соціальної проблеми за допомогою причинно-наслідкового ланцюжка; – прояснити передбачувані причини та наслідки проблеми, використовуючи візуальні карти;
3. <i>Завдання програми</i>	– визначити програму або політичні цілі на основі аналізу проблем; – сформулювати бажаний стан/реальність; – уточнити передбачувані причини і наслідки вирішення проблеми, використовуючи візуальну карту;
4. <i>Структура програми</i>	– уточнити (використовуючи кроки 2-3) структуру державної політики; – визначити причинно-наслідкові зв'язки, на які впливатиме державна політика; – визначити мету втручання;
5. <i>Встановлення межі</i>	– роз'яснити, які результати державної політики будуть відстежуватися за допомогою показників ефективності НПА; – показати, яким чином буде відстежуватися прогрес щодо мети НПА (тобто через кількісні показники).

Наведемо окремі приклади недостатньо опрацьованих положень законодавчих актів. Цивільний кодекс України вважається значно краще опрацьованим, ніж інші. Втім, вже в ст. 1 слова «цивільні відносини» неправильно поставлені в середині тексту, що привело до спотворення змісту відповідного правового припису (слова «цивільні відносини» належало поставити в кінці ч. 1 ст. 1 ЦКУ). У цій же частині допущене невдале розташування слів у словосполученні «особисті немайнові та майнові відносини», що дає підстави для висновку про те, що існує таке явище як «особисті майнові відносини». У ч. 1 ст. 707 ЦКУ вживалось слово «неналежної» (якості) замість слова належної (цю помилку виправили на восьмому році чинності ЦКУ; у ч. 2 ст. 900 ЦКУ зазначено «якщо договором встановлено», хоч, за логікою речей, треба було написати «якщо договором не встановлено»; речення, що викладається в ч. 5 ст. 1122 ЦКУ, не виражає закінченої думки, являє собою набір слів. Особливо вражає ст. 900 ЦКУ, бо вона практично повністю збігається зі ст. 777 ЦК РФ, в якій теж помилково пропущена частка «не» [293, с. 32].

Оцінювання наслідків прийняття НПА, яке здійснюється в рамках правового моніторингу, важливе для комплексного вивчення результативності правового регулювання певної сфери суспільних відносин. Яке місце зайняв НПА в національній системі права? Як вплинув на реалізацію приписів інших НПА? Чи НПА усунув проблеми в правозастосовній діяльності, а може призвів до появи нових? Як норми НПА погоджуються з вимогами міжнародних норм права? Відповіді на ці запитання дозволяють якісно оцінити ступінь ефективності нормативно-правового регулювання на внутрішньодержавному рівні [91, с. 75].

Належить визначити, де зосереджене вирішення всіх методологічних проблем моніторингу, включаючи вироблення єдиної термінології та критеріїв оцінювання результатів правотворчості. Варто врахувати різноманітність видів НПА та рівнів їх прийняття. Зазначене вкотре

привертає увагу до проблеми організації та забезпечення методичного та аналітичного центру моніторингу НПА.

Існує щонайменше п'ять значень поняття «оцінювання», згідно з дефініцією у Великому тлумачному словнику сучасної української мови: призначення ціни, визначення вартості чогось; визначення якості, цінності кого-, чого-небудь; складення уявлення, здійснення висновків про кого-, що-небудь; визначення суті, характеру значення, ролі чогось; розуміння визнавання позитивних якостей, цінності кого-, чого-небудь [73, с. 871].

Процес встановлення рівня ефективності НПА залежить від оцінювання практичних результатів, які визнають як показники. Категорія «показник» розглядається як свідчення, певний доказ, оцінювання результатів роботи, з приводу яких можна робити висновки про якийсь процес [73, с. 1024].

Розглядаючи категорію «показник» в правотворчому аспекті, пропонуємо розуміти її як результативність, тобто рівень практичного досягнення цілей та завдань НПА.

Змістом оцінювання результативності дії НПА (норм права), що здійснюється в процесі правового моніторингу є визначення ступеня ефективності дії норм права та вироблення пропозицій щодо підвищення ефективності реалізації нормативних приписів на практиці. Для вирішення першого завдання необхідно визначити критерії ефективності НПА (норм права) та засновані на них показники, за допомогою яких вимірюється ефективність в ході емпіричного дослідження. Вирішення другого завдання передбачає виявлення факторів, що впливають на ефективність реалізації законодавства (у широкому сенсі), визначення основних напрямів негативного впливу й вироблення пропозицій щодо їх подолання.

Методичне забезпечення оцінювання ефективності НПА у процесі правового моніторингу має базуватися на використанні як загальних критеріїв, так і спеціальних показників, що показують параметри реалізації нормативних приписів.

Л. Іванова визначила ефективність права як відношення між фактично досягнутим, дійсним результатом і тією метою, для досягнення якої були прийняті відповідні норми права. Згідно з окресленою позицією, до змісту даного поняття не відноситься обов'язковість наявності позитивного результату та його максимальний ступінь. Обґрунтовується, що ефективність може бути негативною (зі знаком мінус) та виражатися в різній мірі (низькій, середній, високій) [149, с. 20].

До змісту поняття *«ефективність права»* включено вказівки на досягнення нормою права об'єктивно необхідного позитивного для розвитку суспільства результату, тобто корисність, економічність, оптимальність дії НПА.

Ефективність НПА визначається як задоволення правовим приписом соціальної потреби, яка обумовила видання норм права. У рамках даного підходу необхідною умовою ефективності розглядається соціальна обумовленість норми права, тобто адекватність зображення в ній об'єктивних соціальних потреб [149, с. 21].

Однією з перших сфер використання та розробки поняття *«ефективність»*, як відомо, була економіка. До одного з найдавніших завдань належить визначити економічну ефективність. У контексті економіки поняття ефективності переважно ототожнюється поняттям економічності. Тобто ефективність – це досягнення значних результатів за мінімальних витрат. Разом із розширенням сфери застосування поняття *«ефективність»* постала необхідність узагальнити його зміст. М. Андрющенко, аналізуючи практику використання поняття *«ефективність»*, дійшов висновку, що ефективність – це міра певної можливості, яка пов'язана з метою людини реалізувати ідею. Тобто ефективність є мірою можливості з точки зору її близькості до найбільш доцільного, необхідного людині результату. Йдеться про близькість до мети в її оптимальному вираженні [589].

Отже, *ефективність* – це характеристика об'єктивації та конструктивної реалізації такого кількісного співвідношення як «ціль – теоретична можливість», «теоретична можливість – норма» [318, с. 35].

Ефективність є одним з основних критеріїв для будь-якої раціональної поведінки. Беручи до уваги висновки праксеології, в науці права, вважається, що створення, застосування закону та його реалізація підлягають оцінюванню з точки зору залежності «засіб-мета». Сучасні теорії, які здійснюють спробу пояснити різні аспекти дії закону, як от, теорія раціональності зв'язку (*Й. Габермас*) або теорія розвиненого права (*Н. Луман, Г. Теубнер*) якоюсь мірою підірвали методологічну коректність цієї формули. Зауважено недолік суто інструментального підходу, який, у крайніх випадках, є «наївним інструменталізмом». Розкриваючи один з аспектів даного питання, Г. Теубнер вичерпно вказав на те, що закон, який не має шансів для поєднання всіх супротивних інтересів і цінностей в одній системі, має створювати відповідні механізми зв'язку між окремими підсистемами, що забезпечують їх функціонування, попри відмінності представлених переваг [653].

Аналіз юридичної літератури з проблематики ефективності правових приписів показує, що змістовна сторона даного поняття все ще залишається досить проблематичною. Перші спроби сформулювати дефініцію поняття «ефективність норм права» супроводжувались його ототожненням з поняттям «оптимальність», «обґрунтованість», «правильність» та «доцільність». Під ефективністю норм права розуміли їх погодження із потребами суспільного розвитку та закріплення оптимальних варіантів поведінки [174, с. 143].

Американські вчені *К. Волден* і *А. Вайсман* розробили методіку законодавчого оцінювання ефективності кожного члена Палати представників США (*англ. The United States House of Representatives*) з початку 1970-х по теперішній час. Проект оцінювання законодавчої

ефективності забезпечує вченим, журналістам, представникам громадськості інформацію про успіхи членів сучасного Конгресу.

Для розрахунку законодавчого оцінювання ефективності необхідно враховувати п'ятнадцять показників, які в сукупності показують здатність Палати представників для просування свого порядку денного в рамках законодавчого процесу та права. Визначається кількість законопроектів, внесених кожним членом Палати представників, а також кількість законопроектів, які розглядалися в комітеті. Законопроекти, які вийшли за рамки комітету теж оцінюються за показниками: кількість законопроектів, що покинули Палату; кількість законопроектів, які стали законами. Усі законопроекти класифікуються на: пам'ятні; основні; істотні (значні).

Наведена класифікація ґрунтується на певному кодуванні протоколом. Законопроект вважається істотним і значним, якщо його опубліковано в щоквартальному Альманасі Конгресу. Законопроект вважається пам'ятним, якщо він задовольнив щонайменше один із декількох критеріїв, таких як: передбачення перейменування; запам'ятовуваність; індивідуальність. Всі інші законопроекти, про які згадано в Альманасі класифікуються як істотні [717].

К. Волден, А. Вайсман і Д. Витмер виявили, що за певних обставин жінки є більш ефективними в законотворчості, ніж чоловіки. Підвищена ефективність залежить від партійного статусу сторін та від персональних характеристик. Партії, де жінки перебувають в меншості постійно випереджають аналогічні партії чоловіків. Жінки були більш ефективними, ніж чоловіки впродовж 1970-х і 1980-х, але менш ефективними, ніж чоловіки, в 1990-х і 2000-х роках. Дослідники також виявили, що ефективність чоловіків і жінок залежить від стадії законодавчого процесу та питань, які потребують правового врегулювання. Чоловіки значно успішніші в сільському господарстві, зовнішній торгівлі, міжнародних відносинах, науці та техніці. Жінки досягають чималих успіхів з питань, які стосуються жіночої сфери. 59,3% законопроектів партії, де в більшості жінки, належать до

категорії «злочинність» і «сім'я». Тоді як відповідна відсоткова частка партії, де в більшості чоловіки становить 39,5% [717, с. 27-28].

Г. Падро, М. Джеймс і М. Снайдер дослідили, що законодавча ефективність пов'язана з трьома факторами: 1) здібності та внутрішній потенціал законодавця; 2) освіта та особисті навички; 3) інституційна позиція законодавця: приналежність до партії або комітету, лідерство та членство в панівній партії [680, с. 2].

Як убачає С. Курганов, для того, щоб правильно оцінити ефективність права, необхідно також знати його структуру, визначити, які складові визначають ефективність конкретної норми. Більша частина авторів, які займаються цією проблемою, одностайні в тому, що ефективність права залежить від таких основних факторів:

- 1) взаємодія парламенту та уряду в правотворчій діяльності;
- 2) якість НПА;
- 3) ефективність реалізації та застосування права;
- 4) рівень правосвідомості й правової культури [313, с. 124].

Рівень правосвідомості в реалізації права проявляється у сприйнятті особою НПА під час дотримання, використання або застосування норми. Крім того, ефективність реалізації НПА залежить ще й від впливу різноманітних неправових чинників (культурних, етнічних, релігійних, економічних, політичних тощо). Вказані чинники, в свою чергу, складаються з елементів, що становлять критерій ефективності НПА і, відповідно, ефективність права.

Наявні такі етапи визначення ефективності НПА: визначення конституційно-правової природи норм, закріплених НПА; вивчення ефективності реалізації НПА.

При цьому, підходи до визначення конституційно-правового характеру норми права диференціюються, залежно від рівня юридичної сили НПА, що виступає об'єктом дослідження [149, с. 23].

Визначення правової природи норм, які виступають об'єктом правового моніторингу, та, відповідно, оцінювання ефективності, має підтвердити, що досліджувана нормативна основа забезпечує мінімально необхідні гарантії прав людини. Встановлення правової природи норм права переходить до вивчення ефективності його дії.

До прикладу, питання реституції культурної власності в країни їх походження є однією з найважливіших проблем, яка обговорюється в ЮНЕСКО та в міжурядовому комітеті з питання повернення культурної власності до країн їх походження або реституції у разі незаконного присвоєння.

Внаслідок правового моніторингу доводиться констатувати, що офіційний текст Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини 1972 р. [186] українською мовою не опублікований у жодному із офіційних видань України. Структура та письмовий виклад НПА повинні відповідати таким критеріям як внутрішня скоординованість, логічна побудова, погодження із нормативною формою державної мови (якою, за ст. 10 Конституції України, є українська мова).

З цього приводу, офіційний текст Конвенції не доступний для використання у діяльності із захисту та реституції культурної спадщини України як частини Всесвітньої культурної спадщини. Текст цієї Конвенції опубліковано лише на офіційному сайті ВРУ.

База даних «Законодавство України» має інформаційний характер і не є офіційним друкованим виданням. Вона використовується згідно із Положенням про веб-сайт ВРУ. Крім того, зміст Конвенції англійською мовою не відповідає її перекладу на українську мову.

Наведена інформація не погоджується зі ст. 3. Закону України «Про правонаступництво України» [442], в котрій зазначено, що Закони Української РСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою Української РСР, діють на території України, оскільки вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України.

Таким чином, враховуючи результати правового моніторингу та з метою активізації дієвих правових механізмів дотримання прав і свобод людини необхідно вжити належні заходи для сприяння легітимізації вищенаведених міжнародних зобов'язань у правовому полі України. Зокрема, доцільно офіційно запропонувати здійснити переклад на українську мову Раді реформ та роз'яснення уряду України з метою ратифікації Конвенції про заходи щодо заборони та запобігання незаконному ввезенню, вивезенню і передачі права власності на культурні цінності 1970 р. та Конвенції про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту 1954 р.

Отже, питання про ефективність дії НПА слід вирішувати, виходячи з аналізу співвідношення його цілі (досягнення заданого Конституцією України рівня захисту прав людини), досягнутого результату (реального рівня захисту прав і свобод) і використовуваних для цього ресурсів державного примусу (тобто заходів обмеження прав і свобод). Найбільш ефективним є НПА (норма права), що забезпечує максимально можливу реалізацію одних прав людини при мінімальному обмеженні прав інших [150, с. 19].

Процес створення норм права має юридичний характер, що зумовлює необхідність правової регламентації його механізмів. Відсутність норм права в цій системі нічим не можна заповнити або замінити. В результаті, сама правотворча діяльність без механізмів видається неможливою. Тому можна погодитися з точкою зору білоруського вченого С. Жолнеровича в тому, що зміст принципу регламентованості по суті розкриває залежність правотворчої діяльності від наявності нормативних регуляторів, що її забезпечують [131, с. 134], важлива роль серед яких належить нормам права, які класифікуються на певні види.

О. Томкіна здійснила класифікацію сучасної практики здійснення оцінювання ефективності НПА Кабінету Міністрів України на види за критеріями: час проведення (попередня та наступна); суб'єкти здійснення (соціальна, наукова, правова, фахова) [530, с. 18].

Показниками найбільшої ефективності нормативних актів Кабінету Міністрів України є: якість; наявність реально визначених об'ємів і джерел матеріально-фінансового забезпечення, реального механізму юридичного забезпечення впровадження актів у повсякденну практику; висока організація та професійна кваліфікація спеціалістів, які здійснюють контроль за виконанням актів, а також безпосередніх їх виконавців у системі органів виконавчої влади; постійно дієвий соціологічний моніторинг громадської думки щодо виданих актів Кабінету Міністрів України; якість правозастосовної діяльності та правомірність поведінки безпосередніх учасників урегульованих суспільних відносин; високий рівень правової культури громадян, колективних суб'єктів, суспільства в цілому [530, с. 18-19].

Одним зі стратегічних завдань механізму взаємодії парламенту та уряду є їх тісна співпраця в правотворчій діяльності. Для того, щоб оцінити рівень реалізації права, необхідно проаналізувати кількість прийнятих та відхилених законопроектів Верховною Радою, що були внесені урядом.

За діяльності Верховної Ради п'ятого скликання Кабінетом Міністрів України було внесено 213 законопроектів, із них розглянуто – 156: прийнято в цілому – 102; взято за основу – 45; повернуто на доопрацювання – 4; відкликано – 2; відхилено – 3. До Верховної Ради України шостого скликання КМУ було внесено 630 законопроектів, із них розглянуто – 543: прийнято в цілому – 362; взято за основу – 52; враховано в інших законопроектах – 22; направлено на повторне перше читання Верховною Радою – 2; повернуто на доопрацювання – 19; відкликано – 11; відхилено – 75 [476, с. 184].

Таким чином, із 213 законопроектів, внесених до Верховної Ради п'ятого скликання, розглянуто – 73%, не розглянуто – 27%. До парламенту шостого скликання було внесено 630 законопроектів, з них розглянуто – 86%. Отримані результати свідчать про недостатній рівень взаємодії парламенту та уряду в законотворчому процесі. Конституційно закріплено, що процедура розгляду законопроектів є загальною, незалежно від суб'єкта

законодавчої ініціативи. Отримані результати аналізу свідчать про наявну проблему: законопроекти, внесені КМУ, не користувалися належною «повагою» в парламенті [476, с. 184].

Верховна Рада VIII скликання за період з 27 листопада 2014 р. до 27 листопада 2015 р. збиралася на засідання впродовж 89 робочих пленарних днів. Народні депутати VII скликання за аналогічний період провели у сесійній залі меншу кількість часу – 78 пленарних днів. За рік роботи зареєстровано понад 4780 законопроектів і проектів постанов. Вказаний показник перевищив аналогічну кількість проектів постанов і законів, зареєстрованих за перший рік роботи Верховної Ради VII скликання (4343 законопроектів).

За перший рік роботи Парламентом VIII скликання було розглянуто майже третину (28%) від усіх зареєстрованих законопроектів та проектів постанов ВРУ – 1344 нормативних актів. Стали законами 765 законодавчих ініціатив, що склало 16% від загальної кількості зареєстрованих у ВРУ проектів нормативних документів і 57 % від числа розглянутих у Раді за цей час законопроектів. З усіх 765 прийнятих документів 597 (78%) було ініційовано депутатами, 110 (14%) – КМУ та 58 (8%) – Президентом України. 85% законодавчих ініціатив Президента (58 з 68 документів), внесених до Парламенту, були підтримані депутатами та стали Законами [144].

Тематично більшість зареєстрованих законодавчих ініціатив (551) відносилися до профілю діяльності Комітету з питань податкової та митної політики. Дещо менша кількість законопроектів стосувалася питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування (425), питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності (413), питань правової політики та правосуддя (403). Тематика інформатизації та зв'язку найрідше ставала предметом законопроектної роботи (23 документи) [144].

Громадянська мережа ОПОРА в рамках Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво»

впродовж 2016 року формувала рейтинги 105 депутатів, діяльність яких моніорила та опубліковувала у розділі «Рейтинги» сайту РАДА. Щомісячні показники оцінювання та місце у рейтингу кожного зі 105 народних депутатів демонструвалися у їхніх профайлах [270].

Критеріями моніторингу законодавчої активності народних депутатів України та їх активності у виборчому окрузі стали:

- 1) відвідуваність комітетів;
- 2) відвідуваність пленарних засідань;
- 3) пропуск пленарних засідань;
- 4) кількість зареєстрованих постанов;
- 5) кількість зареєстрованих законопроектів;
- 6) кількість законопроектів щодо проблем округу;
- 7) кількість законопроектів, що стосуються питань виборчої програми;
- 8) кількість запитів;
- 9) кількість запитів щодо проблем округу;
- 10) кількість сутнісних виступів;
- 11) активність в окрузі/області: кількість приймалень за межами округу [270].

Наведена вище методика моніторингового оцінювання законодавчої ефективності народних депутатів є суспільно корисною ініціативою, яку аж ніяк не можна зарахувати до правової. Методика однобічно враховує тільки кількісні показники. З огляду на зазначене, убачаємо за доцільне доповнити моніторингове оцінювання техніко-технологічними показниками якості та ефективності норм права.

Без сумніву, формування рейтингу за кількісними та якісними показниками стимулюватиме народних депутатів України до більшої продуктивності, допомагатиме виявити недоліки у законопроектній роботі.

Ефективність НПА залежить від ефективності трьох стадій дії права: 1) норми права, 2) реалізації права, 3) правосвідомості й правової культури. За такої умови на перше місце в наведеній схемі можна поставити

правосвідомість і правову культуру. Саме там виникає правотворчий інтерес, який повинен виконувати роль соціального змісту закону. Таким чином, відбувається постійне циклічне підвищення (або зниження) ефективності НПА: 1) вищий рівень правової культури; 2) більш якісна норма права; 3) більш ефективна реалізація норми [324, с. 20].

Виходячи з наведеного, можна говорити про те, що на цих трьох етапах відбувається «трансформація» обумовленості права. Ефективність НПА залежить від того, наскільки точно нормотворча діяльність та реалізація права органів державної влади враховує соціальні інтереси, мотиви й цінності. Ефективність НПА відповідно підвищується або знижується.

Деякі дослідники дійшли висновку, що ефективність права є відмітною особливістю правореалізації. При цьому вони не заперечують, що ефективність є вагомим (*a fortiori*) елементом механізму дії права та його особливостей. А якість закону – це необхідна умова ефективності та реалізації права [206, с. 124].

Така позиція заснована на нормативній теорії права, згідно з якою право є тільки те, що закріплено в законі.

Реалізація права – це втілення права в життя, реальне втілення змісту норм права у фактичній поведінці суб'єктів [509, с. 325].

Вже з наведеного визначення, стає очевидним, що необхідною умовою реалізації права та запорукою його ефективності, є якісний законодавчий акт. Закон, який не відповідає критеріям якості та ефективності – дефектний закон. Через недостатньо чітко визначену мету, коло прав і обов'язків, логічні помилки тощо утруднюється власне реалізація суб'єктом закріплених в законі прав та виконання обов'язків.

Низька якість та реалізація НПА є чи не основною причиною відсутності позитивних характеристик. Низька якість НПА вкрай рідко впливає на підвищення його ефективності. Процес правореалізації полягає не тільки у застосуванні норм права, які містяться в якісних законах. В іншому випадку це було б головною передумовою ефективності правореалізації.

Основна проблематичність ефективності реалізації права до того ж полягає в тому, що в Україні діє безліч підзаконних актів.

Відзначимо, що якість підзаконних актів і якість правореалізації загалом перебуває у залежності від якості законодавчих актів. Прийняття підзаконного акта з метою виконання неякісного закону лише провокує погіршення ефективності права. Через те, що підзаконний акт видається в розріз з положеннями закону, навіть якщо це спрямовано на виправлення в ньому помилок і неточностей, він стає незаконним, а це впливає на його неефективність.

Теорія права, в залежності від змісту реалізованих законодавчих актів, охоплює такі основні форми правореалізації: *дотримання; виконання; використання; застосування* [254, с. 43].

Теорія права вивчає закономірності ефективної правореалізації та виокремлює форми правореалізації. Ефективність правореалізації залежить від впливу механізму реалізації права. Кожна форма механізму містить різну кількість елементів у своїй структурі, що збільшує ризик збою у роботі всього механізму. Не менш суттєвим індикатором з точки зору якого оцінюється ефективність реалізації НПА є забезпечення суб'єктів правореалізації інформаційними даними.

Щоб точно й правильно використовувати, дотримуватись та застосовувати закон всі суб'єкти індивідуальної або колективної правореалізації потребують достатньої кількості інформації про стан правового регулювання суспільних відносин. Фактор збільшення кількості НПА тільки актуалізує вказану потребу. Принципу знання права дотримуватися все складніше у міру збільшення масиву правової інформації [324, с. 22].

Складній, опосередкованій формі реалізації норм права властива наявність механізму здійснення правозастосовної діяльності. Йдеться про окремий орган державної влади, якість роботи якого має вплив на ефективність правореалізації. Показник якості роботи органу, який здійснює

реалізацію права залежить від: стану управління; структури органу влади й організованості його діяльності; науковості організації праці правозастосовувачів; чіткості диференціювання функцій, компетенцій, злагодженості та скоординованості всіх ланок системи органів реалізації права; мікроклімату, в якому відбувається правозастосування. Багато залежить ще й від суб'єктивних якостей правозастосовувачів до яких можна зарахувати: рівень знання права, рівень правосвідомості, професійну етику, авторитет, досвід, шляхетні моральні якості, загальний культурний рівень; матеріально-технічне забезпечення процесу правореалізації тощо [134, с. 173].

На значущості ролі працівників органів, які здійснюють правореалізацію («правового персоналу») акцентував увагу німецький соціолог, економіст і правознавець Макс Вебер [206, с. 23].

Узагальнюючи наведений матеріал, можемо констатувати, що для здійснення моніторингу потрібні стабільні установки з виявлення динаміки вже прийнятих і чинних НПА. Відомо, що реєстрація таких актів у системі Міністерства юстиції України не дає повної картини.

Не всі прийняті акти реєструються, і досить складно простежити загальну кількість опублікованих актів. Певна річ, для проведення моніторингу необхідні не тільки параметри обліку, але й такі показники, які допоможуть врахувати всі операції з уже прийнятим і чинним актом.

Самостійного значення набувають індикатори оцінювання ефективності чинних НПА. Тут, як видається, повинні бути дві групи індикаторів. Перша звернена до системи НПА. За її допомогою оцінюється повнота, своєчасність, законність, погодження акта з компетенцією органу, який його видає, законність включення акту в систему НПА.

Друга група індикаторів відноситься до показників, що характеризують результати правозастосування та виконання НПА з точки зору їх значення для отримання соціально значущого результату в різних секторах, галузях, підгалузях суспільних відносин.

4.2 Моніторингова система показників оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів

У підрозділі 4.1 зазначалося про те, що закон як структурний елемент більш складної системи має брати до уваги ще й неправові чинники, які здійснюють вплив на регулювання суспільних відносин. Дане питання найбільш дотичне до ефективності правореалізації. Довготривалий закон не може охопити всі можливі фактори зовнішнього середовища. Лише правореалізація допомагає пристосуватися до таких умов. Унаслідок взаємодії неправових чинників відбувається зміна траєкторії розвитку за межі законодавчих цілей та механізму правового регулювання. Даний процес супроводжується трансформацією законодавчої моделі неправовими механізмами.

Одним з найбільш важливих аспектів нашої проблематики є практичне здійснення моніторингового оцінювання якості НПА за допомогою інструментів, методів та методики. Інструментарій правового моніторингу обирається, залежно від особливостей кожного окремого випадку, специфічних критеріїв, яких слід брати до уваги, типу оцінювання (перспективне або ретроспективне) та ступеня вірогідності й надійності результатів.

Перспективне оцінювання впливу змін у фінансовому законодавстві щодо приватних вкладів не має на увазі застосування тих же методів, які використовуються для ретроспективного оцінювання дієвості нових стандартів безпеки в галузі будівництва або ефективності нових процедурних прав на користь інвалідів, відповідно до принципу рівноправності.

Моніторингове оцінювання наукового або квазінаукового характеру вимагає незрівнянно більших інвестицій, у порівнянні з інтуїтивною або імпресіоністською політичною оцінкою, яка здійснюється через систематичне використання практичних знань і досвіду, що надаються відповідальним адміністративним органом.

Краще та найбільш надійне ретроспективне оцінювання супроводжується різними якісними й кількісними методами та методиками, які широко використовуються в сфері соціальних наук: інтерв'ю, спостереження, аналіз тексту, синхронні й діахронічні статистичні порівняння між «цільовою» групою та групами, яких не зачіпають правові зміни.

Перспективне моніторингове оцінювання спирається на практичні тести, демонстраційні програми, моделювання, експеримент, прогноз, системний аналіз, створення сценаріїв тощо. Для виконання як перспективного так і ретроспективного оцінювання наявна велика різноманітність складних інструментів, які можуть використовуватися окремо, ще й у комбінації («тріангуляції») з метою отримання найбільш надійних і точних результатів.

Необхідно визнати, що, по-перше, навіть ці складні інструменти мають свої методологічні межі: вкрай рідко можуть дати абсолютно об'єктивне уявлення про причинно-наслідкові зв'язки. Засоби правового моніторингу відточують сприйнятливість законодавців до критичного аспекту законодавчої діяльності. Вочевидь зменшується невизначеність та поліпшується якість змісту законодавства. По-друге, існують практичні межі законодавчого процесу: застосування цих складних інструментів вимагає часу, грошей і кадрових ресурсів, які не завжди є в реальній ситуації.

На думку польського вченого Я. Ягельського, криза права, джерелом якого є НПА, полягає в його патології, в результаті надмірної юридизації життя, інструментальності, браку легітимності та нестачі моральності. Обидва зазначені явища тісно переплітаються, в тому сенсі, що надмірна юридизація й маніпуляція права, безсумнівно, сприяють поглибленню стану незнання й недотримання закону. Як наслідок, знижується ступінь його легітимності, що може призвести навіть до небезпеки соціального порядку. Крім того, в міркуваннях над поняттям кризи права та над його показниками не менш важливим видається питання про те, чи НПА виконує поставлені

перед ним цілі й завдання та, чи не перешкоджає реалізації цілей та завдань, яким повинен слугувати [650, с. 28].

Щоб отримати якомога високий індикатор ефективної правореалізації, необхідно гармонізувати стосунки суб'єктів правореалізації з культурними, релігійними, політичними, економічними тощо чинниками. В іншому випадку імплантація законом суспільних відносин призведе лише до його адаптації, замість реального впливу на суспільні відносини. Адаптований закон не має здатності ефективно оновлювати суспільство [254, с. 54].

Якщо під якістю НПА розуміють ступінь його досконалості та рівень відповідності критеріям якісного НПА, то категорію «критерій якості НПА» можна визначити як показник, на підставі якого проводиться оцінювання якості (досконалості) НПА. Проведення такого оцінювання можливе лише за реальної або теоретичної наявності певного еталона. А. Брижінський та А. Лук'янов до показників якості НПА, зокрема законодавчого акта зарахували:

- 1) техніко-юридичний (мовні, логічні, структурні, гносеологічні критерії тощо);
- 2) політичний;
- 3) економічний;
- 4) управлінський (реалізація НПА, дотримання правил управління, корупційність тощо);
- 5) соціальний (ступінь відповідності сформованих суспільних відносин і норм права, що їх регламентують тощо) [62, с. 70-74].

Етапи оцінювання ефективності НПА можна звести до чотирьох:

- 1) визначення цілей нормативно-правового;
- 2) застосування методів, техніки збору й обробки інформації;
- 3) встановлення співвідношення результату й мети НПА;
- 4) змістовне тлумачення результатів дослідження.

Загальнотеоретичним критерієм оцінювання ефективності дії законодавства (у широкому сенсі) виступає забезпечення в практиці

правозастосування тих прав і свобод, на гарантію яких законодавство, зрештою, було направлено. Найбільш ефективними можуть бути визнані ті НПА, які забезпечують реалізацію соціальних інтересів у сфері своєї дії. Показники реалізації НПА (норм права) можна диференціювати на універсальні та галузеві. Універсальні показники змальовують ефективність чи неефективність дії будь-яких НПА, а також наявність у них корупційних складових. Галузеві показники враховують специфіку реалізації норм права у конкретних сферах суспільних відносин.

До позитивних показників дії НПА відносять: використання норм права для визначення статусу органу та розробки положення, планів і програм, адміністративних регламентів; використання норм права для встановлення статусів державних і муніципальних службовців, розробки трудових контрактів, визначення службових повноважень, оцінювання рівня кваліфікації службовців при вступі на посаду та атестації; використання норм права для забезпечення участі громадян та об'єднань громадян в обговоренні проектів рішень для контролю тощо; використання норм права для підготовки та прийняття підзаконних актів у межах компетенції; використання норм права як підстав учинення юридичних дій [525].

Суттєвими в системі показників оцінювання ефективності НПА є показники ресурсів, які представляють інформацію про заходи, фінансові, матеріальні та людські ресурси, що безпосередньо використовуються для реалізації певного проекту чи програми. Показники результату відносяться до прямих ефектів проекту (позитивних і негативних).

Інформаційним ресурсом є частина інформації, що виокремлюється за ознакою її суб'єкта-користувача або за ознакою її походження (створення) та цільового використання. Інформаційні ресурси поділяють на такі види: технічні, економічні, фінансові, екологічні, статистичні, правові, культурологічні. За суб'єктною ознакою інформаційні ресурси можуть бути систематизовані як державні, корпоративні, приватні, ресурси окремої

корпорації чи організації іншого типу, ресурси індивіда, інших суб'єктів, які в правовій системі наділяються певним правовим статусом [39, с. 29].

Показник ефективності встановлює те, що було заплановано на початку реалізації певного проекту чи програми, з тим, що було попри все реалізовано (досягнуто). Вимірювання такого показника може стосуватися всіх рівнів. Основою для визначення успіху програми/проекту є оцінювання результативності й ефективності реалізації передбачуваних цілей. Показники вимірювання досягнення цілей є дієвим інструментом, який уможливорює проведення такого оцінювання.

Для того, щоб оцінювання було достовірне й точне, інформація повинна відповідати певним критеріям: показник повинен виражатися чисельно та визначати досягнення певного запланованого результату; показник повинен об'єктивно простежуватися; показник повинен фіксувати зміни та ефекти реалізації проекту; показник повинен бути досить точним, розкривати суть описуваного питання; показник повинен бути доступний при прийнятних витратах; показник повинен мати прямий зв'язок з проектом і показувати його незаперечний результат [657].

Необхідно виявити фактори, які впливають на ефективність реалізації норм права, визначити основні напрями негативного впливу та виробити пропозиції щодо їх подолання. Для виконання даних завдань виокремимо основні правові чинники, що впливають на ефективність законодавства: *якість законодавства; якість правозастосовної діяльності; рівень правосвідомості населення* [149, с. 23].

На думку професора Б. Кіндюка, проведення правового моніторингу потребує розгляду системи НПА, яка лише на перший погляд має хаотичний характер. Вказана система підкоряється певним закономірностям будови та розподілу за рівнями ієрархії. Необхідно провести вибір критеріїв оцінювання стану системи актів, що перебувають у правовому полі. За допомогою оцінювання поточного стану об'єкта моніторингу – НПА

виявляються особливості законодавчої системи та структурної побудови НПА [176, с. 120].

Застосувавши методи кількісної індикації Б. Кіндюк простежив закономірності побудови системи законодавчих актів, прийнятих у лісовій сфері. Під індикацією вченим розуміються методи й прийоми для встановлення певних залежностей з метою виявлення їх змін у часі або в просторі. За допомогою моніторингу законодавчих актів методом кількісної індикації проводяться розрахунки з метою визначення числових показників ієрархії законодавчих актів.

Власне, одним з перших розробників методу кількісної індикації ще на початку 30-х рр. XX ст. був американський учений Н. Хортон. Фахівцем внесено пропозицію розглядати річкову мережу як систему, що складається з ієрархії підсистем. Ученим введено поняття «порядок водотоку», що означає вихідну одиницю для індикації річкових систем. Згідно зі схемою Н. Хортон, найбільш дрібною метричною одиницею є елементарні нерозгалужені потоки (присвоюється перший порядок *P 1*). Другий рівень *P 2* утворюється з кількох річок порядку *P 1*, третій *P 3* – з декількох водотоків порядку *P 2* тощо.

Б. Кіндюк застосував зазначений підхід аналогічно для кількісної індикації НПА. Втім, така схема має низку недоліків, пов'язаних зі складнощами в реалізації моделі Н. Хортон у сфері юриспруденції. Виходячи з цього, з метою індикації системи НПА може бути застосована схема, запропонована І. Гарцманом. Пропонується розділити дані акти, прийняті у сфері лісового законодавства, на 4 групи.

Так, Лісовому кодексу України 2006 р. може бути присвоєно найвищий порядок *P 4*; закони, прийняті Верховною Радою, будуть відповідати третьому рівню ієрархії *P 3*; постановам Кабінету Міністрів України, указам Президента України може бути присвоєно другий рівень ієрархії *P 2*, а актам, виданим Державним комітетом лісового господарства (Агентством лісових ресурсів), – перший *P 1*. Така модель може бути порівняно легко використана

в практичній діяльності для індикації законодавчої системи лісової галузі. З метою визначення кількісних показників даної системи може бути застосована друга частина методики Н. Хортон. Перш за все, кожному рівню ієрархії відповідає певна кількість актів, що утворює між собою арифметичну прогресію.

Знаменник цієї прогресії за аналогією з Н. Хортоном – коефіцієнт біфуркації складає ($\sigma\theta=3,57$). Даний показник розраховується як середнє значення зі співвідношень кількостей НПА суміжних рівнів. Другим чисельним показником, що характеризує законодавчий акт, є кількість знаків, що входять в його зміст. Наприклад, Лісовий кодекс 2006 р. має 99932 знаків. Прийняті Верховною Радою закони – 301619, підзаконні НПА Кабінету Міністрів України та укази Президента мають кількість знаків – 673399. Перший рівень ієрархії (постанови, накази Держкомлісу України) мають кількість знаків – 3691093. Таким чином, величини сум знаків чотирьох рівнів ієрархії представляють також арифметичну прогресію з середнім коефіцієнтом $\varphi\theta=17,8$ [176, с. 123].

Виходячи з цього, за допомогою застосування схеми Хортон-Гарцмана здійснюється кількісне оцінювання системи НПА, що належать до лісової галузі. Чотири рівні ієрархії та два математичних показники характеризують кількість знаків $\sigma\theta$ і кількість статей $\varphi\theta$.

Такий підхід дозволяє порівнювати між собою системи, утворені НПА різних галузей юриспруденції. Ця обставина дає можливість говорити про вихід юридичної науки на новий якісний рівень пізнання, що дозволяє перейти від описового подання НПА до їх кількісних характеристик.

Таким чином, результат оцінювання ефективності НПА залежить від обраного дослідником способу виокремлення цілей норми права. Виявлення цілей аналізованих норм, встановлення їх зв'язків і підпорядкування вимагають певної теоретичної роботи, у зв'язку з чим дане питання потребує більш деталізованої наукової розробки.

4.3 Моніторинг відповідності проектів нормативно-правових актів чинному законодавству України, державним програмам, стратегіям

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС – пріоритетна складова процесу інтеграції України до Європейського Союзу. Однією з важливих складових правотворчості є здійснення правового моніторингу галузей права та законодавства, оцінювання якості окремих нормативних документів, тобто їх погодження із міжнародними нормами та принципами, національним законодавством, техніко-юридичними критеріями та визначення найбільш оптимальних і науково обґрунтованих методів удосконалення НПА.

Чимало теоретичних положень, пов'язаних з правовим моніторингом, є дискусійними. В сучасній юридичній науці правовий моніторинг зводиться, головним чином, до моніторингу законодавства й правозастосовної практики. Далеко не вичерпані можливості порівняльно-правового дослідження його різновидів, техніки й технології проведення. Розпорошеність моніторингових досліджень та аналізу державної політики негативно позначається на процесі корекції чинного законодавства, державної стратегії та програм.

Грунтовного висвітлення потребують теоретико-правові засади моніторингу погодження НПА з чинним законодавством України, державною стратегією та програмами. Зокрема, необхідно відповісти на запитання: чому виникла необхідність впровадження комплексної системи правового моніторингу в Україні?

Необхідність вдосконалення інституту правового моніторингу в Україні зумовлена сучасними викликами для регіональної політики України та однією з цілей асоціації між Україною та ЄС – посилювати співробітництво в сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини й основоположних свобод [537].

Удосконалення системи стратегічного планування регіонального розвитку на загальнодержавному та регіональному рівні відбувається шляхом оптимізації нормативно-правової бази, що унормовує систему стратегічних планових та прогнозних документів, процедури їх розроблення та реалізації на всіх щаблях організації територіальної влади [453].

Правовий моніторинг, у поєднанні з державною політикою, являє собою характерний різновид прикладної, науково-пізнавальної юридичної діяльності. Таким чином отримується та аналізується правова інформація, ступінь адекватності державній політиці. Техніка проведення моніторингу становить собою сукупність методів, прийомів, інструментів, у тому числі прийомів збору інформації: експертну оцінку; правову експертизу; тлумачення права; спостереження; анкетування; опитування; групування; соціально-психологічні прийоми [281, с. 13-14].

Зазначені прийоми відносяться до процесу одержання теоретичних знань про предмет і об'єкт правового моніторингу.

Моніторинг – це складне явище та, передусім, процес пізнання. Моніторинг поєднує процеси прогнозування, моделювання, визначення предмета регулювання, кореляцію актів і способів дії тощо. Сам факт прийняття НПА ще не є вирішенням проблеми, а лише відправною точкою, яка пожвавлює складні процеси дії норм права. Таку довгу схему можна назвати циклом правового розвитку. При цьому від того, наскільки правильно під час прийняття НПА цей цикл прогнозується законодавцем, залежить майбутня ефективність норми права [567, с. 91].

Прогнозування як пізнавальний процес у широкому розумінні розглядається як метод або методика оцінювання майбутнього. Планування майбутнього є чи не найважливішим аспектом управління будь-якою установою, організацією, підприємством малого бізнесу тощо. Довгостроковий успіх у великих і малих організаціях тісно пов'язаний з тим, наскільки добре керівництво організації здатне передбачити своє майбутнє та розробляти відповідні стратегії для вирішення ймовірних сценаріїв [631].

З метою нашого дослідження розглянемо Дельфійський метод (*Delphi approach*) – метод експертного оцінювання майбутнього (експертного прогнозування). Сутність методу полягає в організації систематичного збору спеціально підібраних думок експертів (експертних оцінок), їх опрацювання та коригування на основі кожного циклу обробки. А проте використовується сувора процедура обміну думками, що забезпечує, по можливості, неупередженість висновків [616, с. 93-113].

Дельфійський метод розроблений американцями та є одним з небагатьох, який можна обрати для аналізу складних питань, які охоплюють масштабні «неспростовні дані». За допомогою даного методу дослідник швидше зрозуміє тонкощі думок експертів [637, с. 112].

Науково-технічні рішення та запровадження інновацій управління вимагають планового, системного й організованого підходу. Завдяки системності аналізується стан техніки й технології правового моніторингу, прогнозуються можливості розвитку, оцінюється прямий та непрямий вплив застосування правового моніторингу на суспільні відносини [692].

Американські вчені М. Квін, Т. Кім, Д. Мартін і В. Ругер у дослідженні правового та політичного наукових підходів до прогнозування рішень Верховного Суду США здійснили порівняльний аналіз двох окремих методів прогнозування – правового та політичного. Зазначені методи прогнозування розходяться методологічно. В даному сенсі є чимало відмінностей між законом і політичною думкою. Найбільш очевидна відмінність лежить на рівні їх застосування [693].

Основним завданням юридичних служб центральних і територіальних органів виконавчої влади, а також державних підприємств, установ та організацій є перевіряти проекти наказів та інші акти на погодження із законодавством і міжнародними договорами України.

Так, на підставі підпунктів 3 і 4 Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затвердженого

постановою КМУ від 26. 11. 2008 р. №1040 (1040-2008-п), положення про юридичне правління Голодержслужби України, до повноважень юридичного департаменту Голодержслужби належать: проведення юридичної експертизи проектів НПА, підготовлених структурними підрозділами центрального апарату, за результатами якої готуються висновки за формою, затвердженою Міністерством юстиції України та погоджуються (візуються) за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів; перевірка щодо погодження із законодавством і міжнародними договорами України проектів наказів та інших актів, що подаються на підпис Начальнику Голодержслужби, їх погодження за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів [406].

Експертиза проектів НПА здійснюється згідно з наказом Міністерства юстиції України «Про здійснення експертизи проектів законів та проектів актів Кабінету Міністрів України, а також НПА, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини» від 20.08.2008 р. № 1219/7 (v1219323-08) [435] та Методичних рекомендацій Міністерства юстиції України щодо проведення правової експертизи проектів НПА від 09.07.2007 р. № 17/05 [252].

Юридична експертиза проектів НПА проводиться на предмет їх погодження із: Конституцією (254к/96-ВР) [187]; законами України; нормами чинних міжнародних договорів України та чинних НПА більшої, рівної або меншої юридичної сили; усталеними принципами структурування НПА даного виду тощо.

Під час проведення експертизи юридичний департамент займається виключно правовими питаннями. Пропозиції юридичного департаменту щодо погодження проекту НПА з чинним законодавством можуть враховуватися структурними підрозділами в робочому порядку. Після проведення юридичної експертизи складається мотивований експертний

висновок на бланку юридичного департаменту. Рішення про відмову структурних підрозділів від врахування пропозицій зазначається у висновку.

Висновок візується особою, яка проводила юридичну експертизу, начальником відділу, підписується директором юридичного департаменту та містить відомості про: погодження предмета правового регулювання з компетенцією Голодержслужби; стан нормативного регулювання у даній сфері; необхідність і достатність НПА для врегулювання суспільних відносин у сфері державної служби; погодження змісту проекту НПА із Конституцією (254к/96-ВР) та законами України; погодження форми й тексту проекту НПА з правилами нормопроєктувальної техніки; пропозиції щодо погодження проекту НПА із Конституцією (254к/96-ВР) та законодавством України (у разі виявлення норм, що не погоджуються із Конституцією або законодавством України) [406].

Секретаріат Кабінету Міністрів проводить: 1) контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України; 2) моніторинг виконання органами виконавчої влади актів КМУ, планів організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів Президента України, а також доручень Президента України та Прем'єр-міністра в частині дотримання строків, визначених для їх виконання [315, с. 92].

З метою представлення позиції КМУ під час розгляду законопроектів, внесених до ВРУ народними депутатами України, центральні органи виконавчої влади здійснюють моніторинг законопроектів з питань, що належать до їх компетенції, та проводять аналіз таких проектів на погодження із засадами державної політики.

До повноважень Секретаріату КМУ також належить проведення постійного моніторингу та аналіз результатів розгляду судами справ, стороною або третьою особою в яких є КМУ. Секретаріат КМУ вивчає

підставу для звернення до суду з позовом, а про результати контролю й моніторингу систематично інформує Прем'єр-міністра [462].

В американському посібнику *«From Rights to Remedies. Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions»* («Від прав до засобів правового захисту. Структури і стратегії імплементації міжнародних рішень щодо захисту прав людини», Нью-Йорк, 2001) наведено шляхи вдосконалення правового моніторингу. Як виконавча, так і законодавча гілки влади, національні суди є державними органами, які можуть забезпечити погодження державних законів із міжнародними зобов'язаннями з прав людини. Держави можуть максимізувати правовий моніторинг та інші наглядові механізми, тобто, адміністративні одиниці, які спостерігають за виконанням судових рішень. Більш безпосередньо, державам слід використовувати додатковий судовий розгляд як стратегічний засіб для зміцнення та приведення у виконання міжнародних судових рішень [632, с. 19].

Кабінету Міністрів України, безумовно, доцільно створити належні умови для громадського моніторингу діяльності органів виконавчої влади. В зв'язку з цим необхідно оприлюднювати звіти за результатами моніторингу в засобах масової інформації, на офіційному веб-сайті КМУ (Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади), проводити роз'яснювальну роботу щодо цілей, змісту та механізму реалізації державної політики.

У додатку № 10 до п. 3 §56 Регламенту КМУ подано критерії результативності й проведення моніторингу. Установлено порядок проведення моніторингу процесу реалізації рішення, динаміки основних показників, досягнення прогнозованих результатів, визначається періодичність проведення аналізу ефективності результатів реалізації рішення та шляхи їх застосування для коригування державної політики, а також зазначаються центральні органи виконавчої влади, що братимуть участь у проведенні моніторингу [462].

Згідно з Регламентом КМУ проект постанови КМУ, а також проект розпорядження КМУ про схвалення концепції реалізації державної політики в належній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, що за предметом правового регулювання належить до сфери, правовідносини в якій регулюються правом ЄС, підлягає опрацюванню з урахуванням *acquis communautaire* [462].

Проекти постанов КМУ, а також проекти розпоряджень КМУ про схвалення концепції реалізації державної політики в належній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, що зачіпає права та свободи, гарантовані Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод, підлягають опрацюванню з урахуванням положень зазначеної Конвенції та практики Європейського суду з прав людини. За такої умови, по-перше, розробник повинен визначити: положення, які порушують права та свободи, гарантовані Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод; положення Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, яких стосується проект акта. По-друге, розробник повинен забезпечити врахування в проекті акта КМУ положень Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. По-третє, результати опрацювання проекту акта КМУ фіксуються розробником у довідці [462].

25 грудня 2013 р. постановою № 9683 КМУ було затверджено порядок планування та моніторингу реалізації органами виконавчої влади Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Згідно з даною постановою громадські інститути та організації можуть контролювати виконання Стратегії. Виконавча влада зобов'язана не просто публікувати План заходів щодо реалізації Стратегії на рік, що є основою для встановлення демократичної спільноти в державі, а й надавати звіт за результатами моніторингу його виконання [405].

Зазначений Порядок сприяє кращому контролю з боку громадськості за проведеними та ініційованими виконавчою владою заходами та демонструє

проєвропейський вектор розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні, у тому числі, в сфері самоорганізації та самоврядування на місцях.

Щорічний моніторинг реалізації Стратегії, який проводиться виконавчою владою на місцях із залученням громадських інститутів і організацій, є найкращим способом сприяння швидкому встановленню базису для розвитку громадянського суспільства [77].

Предметом моніторингу є діяльність органів місцевої влади з реалізації Стратегії. Зокрема, документом передбачено порівняння відповідності де-факто проведених заходів щодо запланованих. Крім того, визначатиметься ступінь досягнення результатів виконання та погодження цільових програм з тими, що були закладені спочатку.

Аналіз діяльності виконавчої влади та пропозицій і зауважень громадськості щодо реалізації Стратегії є чи не найважливішим аспектом моніторингу. Згідно з прийнятим КМУ Порядком, органи виконавчої влади за результатами моніторингу, зобов'язані створити проект річного звіту та забезпечити його публічне громадське обговорення. Після обговорення та підведення підсумків, результати моніторингу оприлюднюються (до 1 березня) [77].

У зв'язку з потребою вдосконалення системи правового моніторингу, в Україні доцільним буде вивчення й запозичення закордонної практики. Скажімо, в ФРН комплексний моніторинг правового регулювання здійснює затверджена федеральним законом Національна рада з нормативного контролю (*Nationaler Normenkontrollrat*) [633, с. 83].

У Республіці Казахстан за підсумками правового моніторингу виробляються пропозиції щодо вдосконалення норм чинного законодавства, а також визначається кількісна інформація. Наводяться норми чинного законодавства, виявлені дефекти норми (норм) і приклади практики їх застосування, а в підсумку пропонується вдосконалена редакція даної норми [336, с. 12].

Під час визначення кількісного показника за підсумками правового моніторингу вказується кількість НПА за такими параметрами: 1) кількість чинних НПА; 2) кількість НПА, які суперечать законодавству та потребують погодження (внесення змін і доповнень, визнані такими, що втратили чинність, зупинення дії (окремої норми), скасування); 3) НПА, які неефективно реалізуються в правозастосовній практиці, потребують внесення змін і доповнень, визнання такими, що втратили чинність; 4) застарілі НПА, які потребують погодження із чинним законодавством: внесення змін і доповнень; 5) визнання такими, що втратили чинність; 6) погоджені з чинним законодавством НПА, які суперечили законодавству (шляхом внесення змін та доповнень) [251].

До прикладу, 01 липня 2017 р. Європейський Суд з прав людини ухвалив рішення у справі «М. С. проти України». ЄСПЛ встановив порушення Україною ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Ухвалене рішення актуалізувало потребу захисту сімейних прав і прав дитини в Україні та показало сучасні проблеми правозастосування. Як видається, вітчизняні вищі судові інстанції не готові застосовувати запропоновані ЄСПЛ підходи, щоб визначити інтереси дитини, їх місце у стосунках між батьками.

Назріла необхідність оновлення редакції та прийняття Житлового кодексу України. З 1983 року, часу прийняття Житлового кодексу Української РСР в суспільстві відбулися значні трансформації, а застарілі правові норми зазначеного кодексу не регулюють питань, пов'язаних з реалізацією громадянами України права на житло, будівництво та придбання житла.

Підготовка й оформлення проекту закону Республіки Казахстан охоплює низку послідовно взаємопов'язаних між собою процедур з його створення. Процедури здійснюються з використанням правил і прийомів юридичної техніки.

Закони Республіки Казахстан повинні відповідати загальним критеріям

законності НПА. До таких критеріїв належать: правомочність суб'єкта, що приймає акт. Право приймати закони Республіки Казахстан належить народу Казахстану, Парламенту Республіки Казахстан (п. 1, ст. 62 Конституції РК), а у випадках, передбачених Конституцією Республіки Казахстан (п. 2 ст. 45, підп. 4 ст. 53 Конституції РК), – Президентів Республіки Казахстан; правильний вибір форми акта; дотримання встановленої процедури підготовки, прийняття та набрання актом чинності; послідовний розвиток і конкретизація в акті принципів і положень Конституції Республіки Казахстан; погодження акта з загальновизнаними принципами й нормами міжнародного права, ратифікованими міжнародними договорами Республіки Казахстан [251].

Як зазначено у Довіднику з нормотворчої техніки Міністерства юстиції ФРН, закони про внесення змін переважно є складними для розуміння. Техніка внесення змін не позбавлена недоліків. Сенс зміни можна з'ясувати лише в порівнянні з текстом первинного закону. Таким чином, учасники правовідносин повинні спочатку ознайомитися з текстом закону. Певна річ, від громадськості може бути приховане погіршення правового положення. Так звані погоджені закони часто приховують в собі зменшення об'єму державних зобов'язань перед громадянами. Без порівняння нового правового режиму з наявним, як правило, навіть приблизно неможливо уявити характер погодження [498, с. 164].

Перш, ніж розпочати розробку закону про внесення змін, необхідно здійснити начерки майбутньої редакції закону, відтак розподілити новий матеріал за заголовками чинної редакції та скласти список необхідних змін. Крім того, вже на першій стадії розробки проекту доцільно складати синопсиси, в яких відтворюються чинний та майбутній тексти, а також заплановані зміни. За допомогою правового моніторингу переваг та недоліків техніки внесення змін можна зробити висновок про те, що переваги, як правило, домінують над недоліками, якщо нормотворчість сконцентрована на актуальному предметі змін. Об'єм текстуальних змін відповідного

первинного закону невеликий, а зміни наочні для адресатів регулювання. Без сумніву, інтернаціоналізація господарського життя, розвиток інтеграційних процесів, вплив технічного прогресу на правове регулювання – все це зумовлює тенденцію підвищення ролі міжнародного договору як джерела міжнародного приватного права.

Поряд з нормами, що містяться в міжнародних договорах, держави застосовують норми міжнародного приватного права, основою яких є загальні принципи міжнародного права, загальновизнані принципи й норми сучасного міжнародного права, а також міжнародні звичаї [54, с. 25].

У Республіці Сербія моніторингове оцінювання проектів НПА визначає низку стратегій, які можна взяти за основу з метою підвищення якості законодавства. Найперше сербському урядові рекомендується перевіряти погодження чинного внутрішнього законодавства із законодавством ЄС та чи наявна потреба внести поправки до чинних законів. Національній Асамблеї рекомендується переглянути свої функції щодо дій уряду відносно ЄС та законопроектів, погоджуючи національне законодавство з правом ЄС, як зараз, так і після вступу в ЄС [656, с. 12].

Ратифіковані Республікою Сербією міжнародні договори не можуть суперечити Конституції. Однак, немає ніяких ознак юридичних наслідків, коли договір або одне з його положень не відповідають Конституції. Приміром, договір, який не відповідає Конституції, не набуває юридичної сили. Аналогічно, якщо тільки деякі статті договору не відповідають Конституції. Як показує практика, в таких випадках Національні збори не ратифікували Конвенцію. Навіть у разі ратифікації, Конституційний суд може оголосити такий договір неконституційним. Крім того, немає прямого твердження в Конституції Сербії, що норми міжнародного звичаєвого права повинні відповідати Конституції. Отже, звичай у міжнародному праві перебуває в ієрархічних відносинах з Конституцією, оскільки це прямо не передбачено щодо договорів. Вказане несе в собі певний рівень правової невизначеності [656, с. 18].

Згідно з моніторингом стану імплементації правових актів ЄС, передбачених угодою про асоціацію Україна – ЄС, зі строком виконання у 2016 р. ми дійшли висновку, що нормативні документи підготовлено та прийнято частково. До прикладу, у сфері природного середовища з метою імплементації Директиви № 2007/60/ЄС про оцінку та управління ризиками затоплення прийняті: розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2015–2020 роки» від 25.03.2015 р. № 419-р; наказ ДСНС «Про створення міжвідомчої комісії та затвердження плану виконання заходів щодо реалізації Плану імплементації Директиви № 2007/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 р. Про оцінку та управління ризиками затоплення на 2016–2017 роки» від 05.07.2016 р. № 317. З метою імплементації Директиви № 2011/92/ЄС про оцінку впливу на довкілля прийнято Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII. Необхідно прийняти ще низку підзаконних актів для виконання на практиці. З метою імплементації Директиви № 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації відбувається розробка НПА, але його проект наразі не оприлюднений (у Мінприроди працює робоча група з цього питання). Необхідно чітко визначити терміни «екологічна інформація», «інформація про стан довкілля». З метою імплементації Директиви № 2003/35/ЄС про участь громадськості в розробці планів і програм, що стосуються довкілля прийнято Закон України «Про ратифікацію Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті». У той же час Кабінет Міністрів України має прийняти порядок проведення громадських слухань проектів містобудівної документації (наприклад, генеральних планів міст). Крім того, 17 січня 2017 р. Верховна Рада України відхилила проект Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» [8, с. 273].

Прикладом невідповідності проекту НПА державній стратегії став проект Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями» (реєстр. № 7163-1 від 04.10.2017 р.). Державна стратегія щодо виходу України зі збройного конфлікту, повернення Криму та про реінтеграцію окупованих територій відсутня. Необхідно розробити стратегічний план щодо повернення територій до правового поля України та виконати міжнародні зобов'язання України стосовно здійснення когерентної зовнішньополітичної діяльності шляхом узгодження дій законодавчої та виконавчої гілок влади України.

Таким чином, проведення моніторингу відповідності НПА чинному законодавству України, державним програмам і стратегіям конкретизує сутність правового моніторингу. Наведена практика сприятиме більш чіткому формулюванню мети, завдань, прийомів, способів і засобів реалізації правового моніторингу.

4.4 Формування та оприлюднення експертних висновків за результатами правового моніторингу

Інститут експертизи проектів НПА, очевидно, остаточно утвердився у практиці української правотворчості. Проекти НПА докладно обговорюються фахівцями, проходять експертизу в авторитетних експертів. Втім, основним недоліком інституту експертизи НПА в Україні вважаємо його рекомендаційний характер. Без обов'язкової фахової та всебічної експертизи існує велика небезпека прийняття НПА, який не погоджується з нормами Конституції України.

Крім того, моніторингова експертиза проектів НПА сьогодні успішно діє в низці закордонних країн. Так, велике її значення в роботі Конгресу США (і це в країні прецедентного права). Практично всі рішення з приводу законодавчих пропозицій підлягають ретельному вивченню. Цим займається

інформаційно-аналітичні органи, система яких досить таки розвинута. За необхідності залучаються провідні експерти. У Французькій Республіці законопроекти приймаються тільки після позитивного висновку Державної Ради. Аналогічний орган, покликаний стежити за юридичним відпрацюванням законодавчих актів, що діє в Королівстві Нідерландів. У Канаді експертиза НПА (законів і регуляційних актів) проводиться на всіх етапах процесу – від вироблення законодавчої пропозиції на основі первинних ідей до складання законопроекту, готового для подання в парламент [587, с. 21].

Які можливості використання експертних висновків з матеріалів, опублікованих у засобах масової інформації, неясно. Залишається припустити, що дані висновки можуть слугувати первинним матеріалом для подальших правотворчих ініціатив, нових законів, що вносять зміни до кодексів та інших базових законів, що відбивають нову державну політику.

На тлі активної правотворчості зріс науковий інтерес до вивчення інституту юридичної експертизи законопроектів. Зазначену проблематику досліджували: Л. Апт, В. Бутенко, Д. Елдер, В. Захарова, Т. Мороз, Р. Надєєва, А. Піголкін, Р. Ралдугін, Р. Рибікова, Ю. Сидельникова, Р. Халфіна та ін. У наукових працях спостерігається відсутність єдиних підходів до розуміння феноменологічних основ юридичної експертизи законопроектів. Немає єдності у поглядах вчених щодо моніторингу використання експертних висновків у рамках юридичної експертизи. Необхідно розкрити питання моніторингу використання експертних висновків у рамках юридичної експертизи законопроектів та з'ясувати передумови створення та використання цілісної системи правового моніторингу в Україні.

На даному етапі *юридична експертиза* – це самостійний інститут правотворчості та дієвий інструмент, що впливає на зміст приписів, юридичну техніку та формування впливових елементів правової системи, зокрема, судової практики [18, с. 75].

Експертиза набуває вагомого значення саме тому, що якісні й ефективні закони, їх своєчасність і точність визнаються рушійною силою соціально-політичного та економічного реформування. Належний рівень якості законопроектів забезпечується науковою експертизою. Наука щораз то інтенсивніше впливає на формування інституту експертизи. Механізмами такого впливу стають наукові інститути, експертно-консультативні ради тощо [395, с. 17].

Термін «експертиза» має французький генезис (*expertise*) та в перекладі означає «досвідчений, випробуваний». Змістом зазначеного терміна є процес (*діяльність*) з вивчення, перевірки, аналітичного дослідження відповідним фахівцем певного питання, явища, предмета тощо, що вимагає відповідних професійних знань з метою вирішення відповідного питання [63, с. 4]. Крім того, поняття «експертиза» визначається в тлумачних енциклопедичних джерелах як: розгляд, дослідження будь-яких справ, щоб зробити правильний висновок, дати адекватну оцінку відповідному явищу» [73, с. 257]; розгляд будь-якого питання експертами з метою винесення висновку [529].

Варто взяти до уваги енциклопедичні джерела, які надають визначення таким поняттям, як «експертиза»; «правова експертиза»; «експертне дослідження». Така дія допоможе встановити загальні закономірності розуміння поняття «правова експертиза» та зміст її ознак.

За трактуванням М. Тіхомірова експертиза розуміється як вивчення фахівцем (експертом) певного роду питань. Професійні дослідження і спеціальні знання сприяють їх правильному вирішенню, а висновок експерта або групи експертів – практичний і документальний результат експертизи [516, с. 330].

В юридичних наукових джерелах енциклопедичного типу запропоновано низку визначень, що стосуються правової експертизи юридичних документів. По-перше, експертиза здійснюється з метою вивчення, перевірки, аналітичного дослідження, кількісного або якісного оцінювання висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією,

явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності [96, с. 333]. Проте науковцями не виокремлено правової експертизи юридичних документів. До того ж перелік різновидів правової експертизи не вичерпний. По-друге, експертиза документів є видом криміналістичної експертизи, в процесі якої відбувається дослідження документів – речових доказів, матеріалів і технічних засобів за допомогою яких виготовляються документи або вносяться до них зміни [272, с. 335].

Наведена дефініція поняття «експертиза документів» подає вузьке криміналістичне розуміння, яке до питання про правову експертизу юридичних документів не торкається.

По-третє, наукова і науково-технічна експертиза визначена як: 1) оцінювання, аналіз, дослідження та перевірка науково-технічного рівня об'єктів експертизи; 2) підготовка обґрунтованих висновків з ціллю прийняття фахового рішення щодо таких об'єктів [274, с. 336-337]. Зазначена дефініція базується на положеннях Закону України *«Про наукову і науково-технічну експертизу»* від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР [438].

По-четверте, традиційне поняття «формально-юридична експертиза» іноді неправильно тлумачать як контроль за дотриманням зовнішньої форми НПА. В зв'язку з цим частіше вживається термін «правова експертиза», підкреслюючи, що перевірці підлягає як форма, так і зміст [498, с. 4-5].

Відомий учений-криміналіст А. Ейсман під правовою експертизою розуміє засіб створення доказової бази щодо правильності або неправильності певних положень (тверджень). В. Захарова визначила правову експертизу як механізм контролю та інструмент, що унеможливорює прийняття некоректних, некомпетентних рішень. Поняття правової експертизи у трактуванні М. Васильєва звужено до функції, яку здійснює апарат представницького органу. Дана функція полягає у використанні юридичних знань у процесі роботи над проектами юридичних документів, щоб усунути суперечності положень [463, с. 29].

Розуміння юридичної експертизи було вкладено у визначення експертизи, запропоноване у Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів НПА, схвалених постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 року № 41. Об'єктами правової експертизи можуть бути проекти: законів; указів Президента України; постанов КМУ; постанов Національного банку України; наказів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Завданнями правової експертизи є: об'єктивне і повне дослідження проекту НПА відповідно до предмета експертизи, виходячи із суспільних та загальнодержавних інтересів, засад побудови правової системи; розроблення у разі необхідності пропозицій щодо внесення до проекту або інших пов'язаних з ним НПА необхідних змін і доповнень; підготовка обґрунтованого експертного висновку з усебічною оцінкою проекту НПА [252].

Зазначені елементи в своїй сукупності висловлюють сутність правової експертизи та неодмінно повинні враховуватися при визначенні поняття експертизи. У процедурному значенні під експертизою проектів НПА слід розуміти проведення фахівцем (групою фахівців або спеціалізованою установою) дослідження поданих текстів з використанням професійних знань у відповідній галузі й надання висновку, що містить результати такого дослідження та відповіді на поставлені питання [22, с. 123].

На нашу думку, наведене поняття може бути застосоване до будь-якого виду експертизи проектів НПА, будь то експертиза, проведена державними органами або установами, або експертиза, проведена громадськими організаціями.

Приміром, у Федеративній Республіці Німеччина компетенція здійснення правової експертизи закріплена в п. 3 абз. 2 §23, в §38, §67, в абз. 2 §80 особливої частини Загального регламенту федеральних міністерств (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO II*). Міністр юстиції має право оскаржувати в уряді проект закону чи постанови якщо

вони суперечать чинному законодавству. Федеративне Міністерство юстиції здійснює експертний контроль за нормотворчою діяльністю окремих федеральних міністерств. Міністерство реалізує моніторингові функції аж до прийняття Кабінетом Міністрів рішення щодо урядових законопроектів, до опублікування міністерством відомчих постанов і до опублікування урядом нормативних постанов [498, с. 1-2].

Здійснення правового моніторингу в РФ доручено Міністерству юстиції. При цьому план моніторингу погоджується як з органами влади та громадськими інститутами, так і з інститутами громадянського суспільства і засобами масової інформації [188, с. 207].

Черговість проведення правової експертизи проекту НПА охоплює такі стадії: 1) визначення типових характеристик НПА (предмета, методу регулювання, виду) і ступеня його відповідності засадам правової системи (*концептуальне оцінювання*); 2) визначення ступеня врахування практики нормативного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин; 3) встановлення всіх смислових зв'язків положень проекту з нормами, що містяться в інших НПА (*системно-юридичне оцінювання*); 4) визначення ступеня відповідності проекту НПА в цілому й окремих його елементів (правових інститутів – груп норм, окремих норм, правових термінів) вимогам юридичної техніки (*юридико-технічне оцінювання*); 5) узагальнення окремих оцінок і формулювання загального висновку щодо подальшого проходження проекту НПА (експертний висновок) [346, с. 110].

Правову експертизу проекту НПА варто проводити послідовно з дотриманням порядку, викладеного в цьому пункті, тобто з'ясовуючи спочатку загальні, а відтак більш конкретні питання. Це дає можливість у разі негативної оцінки по одному з більш загальних питань надалі не проводити експертизу і підготувати висновок [251].

Отож, робимо висновок, що аналіз проекту НПА передбачає дослідження його тексту з метою з'ясування сутності регульованих ним питань, zarazом виявлення питань, які можуть виникнути на практиці у

зв'язку з прийняттям розроблюваного акта (*якою мірою проект акта сприяє їх розв'язанню*). У результаті аналізу експерт, спираючись на свої знання, необхідні для вирішення спеціальних питань, що виникають у процесі експертизи, і на свій досвід повинен оцінити поданий на експертизу проект НПА.

У проведенні експертизи проекту НПА вчені виокремлюють два етапи. Перший – дослідний, спрямований на всебічне вивчення об'єкта, а другий – процесуальний, складання документа за результатами здійснених дослідних робіт [22, с. 124].

Експертну діяльність у сфері правотворчості в Україні можуть здійснювати авторитетні фахівці спеціалізованих підрозділів правотворчих та інших державних органів, вищих навчальних закладів та науково-дослідних інститутів.

Що стосується головних критеріїв проведення експертизи, то на думку професора С. Поленіної головними характеристиками експертиза є незалежність та професійність [160, с. 67].

Експертний висновок містить вступну, аналітичну та підсумкову частину, які висвітлюють результати правової експертизи. У вступній частині формується об'єкт і предмет правової експертизи. У ній також міститься інформація про експерта або групу експертів, які здійснювали експертизу. В аналітичній частині подається обґрунтування зауважень до тексту проекту НПА. Таке обґрунтування здійснюється відповідно до кожного наступного комплексу питань правової експертизи. Беруться до уваги ще й пропозиції стосовно усунення виявлених недоліків. У підсумковій частині формують концептуальне, системно-юридичне та юридико-технічне оцінювання проекту НПА, а також його загальну оцінку [251].

Результати аналізу НПА мають бути конкретними та обґрунтованими з наукової та практичної точки зору й містити пропозиції щодо вдосконалення НПА. Після завершення вивчення всіх необхідних матеріалів складається аналітична довідка. Аналітична довідка має бути послідовно та логічно

викладена, внутрішньо скоординована. До аналітичної довідки необхідно скласти таблицю, в якій вказуються пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства: чинна редакція статті (розділів, глав) НПА, виявлений дефект норми права та приклади їх практики застосування і пропонована редакція [335, с. 204].

Головною підставою класифікації експертиз є сфера (галузь, підгалузь) знань, науки, техніки чи мистецтва, до якої відноситься досліджуваний предмет експертизи. До відомих видів експертиз проектів НПА Ю. Арзамасов та Я. Наконечний зарахували: антикорупційну, біологічну, мистецтвознавчу, історичну, кримінологічну, лінгвістичну, медичну, медико-соціальну, наукову, патентну, правову, технічну, технологічну, філологічну, фінансову, економічну, екологічну, етнографічну [22, с. 127].

У низці проведених експертиз проектів НПА, безумовно, головну роль відіграє саме правова експертиза, яка отримала визнання як неодмінного й обов'язкового елемента правотворчого процесу, що супроводжує розгляд проектів НПА і передуює їх прийняттю.

Підготовлений і внесений до ВРУ законопроект аналізують та оцінюють з точки зору його змісту і форми спеціальні науково-консультативні підрозділи, науковці, експерти та ін. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України») [444].

За дорученням ВРУ, Голови ВРУ, за зверненням головного комітету, голови або першого заступника голови головного комітету або з власної ініціативи комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, розглядає законопроект, проект іншого акта і готує експертний висновок щодо погодження його оформлення і реєстрації з вимогами закону, цього Регламенту та прийнятими відповідно до них НПА.

Згідно зі ст. 103 Регламенту, за дорученням Голови ВРУ або відповідно до розмежування обов'язків Першого заступника Голови ВРУ, заступника Голови ВРУ або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи

наукового дослідження. Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – у відповідні структурні підрозділи Апарату ВРУ. Коли акт ВРУ прийнято в цілому, проводиться остаточна юридична експертиза із редакційним опрацюванням.

Окремі законопроекти можуть направлятися для одержання експертних висновків до КМУ, відповідних міністерств, інших державних органів, установ, організацій та окремих фахівців [444].

Експертні висновки повинні бути подані до ВРУ не пізніше 14 днів з дня надходження такого звернення від посадових осіб та органів ВРУ. У разі, якщо висновків не надійшло у визначені строки, прийнято констатувати відсутність зауважень. За результатами експертизи готуються висновки. Їх направляють до головного комітету та враховують в процесі розгляду законопроекту та прийняття рішення стосовно подальшої роботи над ним.

Ще одне питання, на яке необхідно відповісти в ході нашого дослідження – це співвідношення експертизи та моніторингу НПА.

Аналіз експертної діяльності свідчить, що проведення експертизи здійснюється в органічному зв'язку з моніторингом НПА. Обґрунтованість проектів НПА вимагає скрупульозного обліку економічних, соціально-політичних, правових, економічних та інших факторів, що впливають на розвиток певної сфери суспільних відносин. Будь-яке експертне оцінювання проекту НПА передбачає попередній моніторинговий аналіз та оцінювання його зв'язків і залежностей з іншими, вже залученими правовими механізмами, з урахуванням економічного, соціального, політичного, управлінського та інших аспектів.

Моніторингова експертиза є одним із істотних інструментів оцінювання якості окремо взятого проекту НПА та прогнозування його реалізації. Поєднання правового моніторингу й експертизи сприяє адекватному зображенню проблемної ситуації, яку передбачається

врегулювати з допомогою прийнятого НПА. Таке нелегке завдання вирішується за допомогою використання моніторингових заходів [317, с. 525].

Наведені міркування потребують конкретизації та доповнення, адже здійснені операції інформаційно-аналітичного та юридичного характеру ще не є завершенням у реалізації НПА. На наш погляд, у циклах правового розвитку зберігається як правова наступність, так і правова інноваційність. Ігнорування цієї засадою призводить до зниження ефективності правового регулювання в локальному і загальних масштабах. Дійовий інститут правового моніторингу дозволяє уникнути цих недоліків. Причому слід ввести його результати у постійно дійовий механізм правового регулювання.

Убачаємо за доцільне виокремити найважливіші напрямки діяльності всіх суб'єктів права. По-перше, результати оцінювання і висновки повинні міститися у звітах, доповідях, оперативній інформації, довідках тощо. По-друге, після оцінювання наслідків НПА необхідно здійснити систему коригувальних дій: змінити зміст чинних НПА; зміцнити їх ресурсний потенціал; скорегувати діяльність органів виконавчої та муніципальної гілок влади; підвищити кваліфікацію і якість роботи державних і муніципальних службовців; підвищити рівень юридичної роботи бізнес-структур щодо системної реалізації законів; забезпечити широку суспільну підтримку і домогтися ефективного застосування судових і досудових процедур; підготувати й прийняти нові НПА [413, с. 220].

У країнах, де в Парламенті проводиться серйозний моніторинг використання експертних висновків і аналіз законодавства, дослідники дуже спокійно ставляться до можливості прийняття за його підсумками негайних політичних рішень законодавчого характеру, вказуючи на труднощі, у випадках, якщо його результати йдуть «проти течії політичних інтересів». Зокрема, зазначається, що його результати «часто спотворюються, відкидаються або просто ігноруються тими, хто робить політику». Що, мабуть, не перешкоджає їм продовжувати виконувати такий аналіз. Подібний

аналіз повинен існувати й на місцевому рівні, однак, і там його супроводжують труднощі, пов'язані з обмеженнями в ресурсах. У процесі розробки правового моніторингу під кутом зору юридичної технології максимально зблизиться емпіричне й логічне, поєднуються методи вивчення законодавства та правозастосовної практики. Таким чином, правовий моніторинг – механізм постійного оцінювання, аналізу, прогнозу стану, динаміки законодавства та практики його застосування для виявлення їх відповідності запланованим результатам правового регулювання. Правовий моніторинг спрямований саме на визначення ступеня ефективності національного законодавства.

Осмислення процесу моніторингу є актуальною проблемою нормотворчого процесу. В сучасних умовах інформаційного суспільства всі суб'єкти нормотворення, як і суб'єкти, що забезпечують законодавчий процес, мають потребу в одержанні правдивої, чіткої і повної інформації про якість НПА [22, с. 7].

Моніторинговий аналіз чинного НПА та практики його застосування здійснюється на основі вивчення матеріалів, серед яких важливу роль відіграють: матеріали науково-практичних конференцій, семінарів, нарад, що проводяться з проблем чинного законодавства; звернення громадян у державні органи, матеріали, що надаються неурядовими організаціями, результати соціологічних досліджень з питань правозастосування [251].

Органами, в обов'язки яких входить аналіз ефективності чинного законодавства переважно є спеціальні інститути парламентських досліджень, специфічні парламентські комітети й комісії, або спеціальні державні органи, що створюються виконавчою владою. В інших випадках такий аналіз – частина повсякденної діяльності урядових міністерств. Крім зазначених, у практиці аналізу ефективності законодавства беруть участь багато організацій. Для декого з них ця функція не є визначальною. Це в першу чергу, Рахункові палати, повноваження яких різні.

Приміром, у Федеративній Республіці Німеччина Рахункова палата перевіряє як законність, так і правильність ведення господарства країни. У Республіці Польща зазначений орган контролю перевіряє повноцінність й економічну ефективність рішень громадських органів. У деяких країнах статус Рахункової палати прирівнюється до статусу Верховного Суду. Інколи парламентські комітети при проведенні розслідувань наділяються повноваженнями й обмеженнями на кшталт судових органів [255, с. 60].

Парламентські комісії та комітети відстежують зміни законодавства і дають рекомендації з реформування. У цей же спосіб дають свої пропозиції до консультацій, коментарі та рекомендації. Рада (кабінет) міністрів і міністерства – в системах, де провідна роль належить уряду, виконують функції парламентських комітетів і комісій, виносять свою оцінку законів.

Спеціальні інститути можуть утворюватися при парламенті (наприклад, Парламентський інститут у Чеській Республіці), або при уряді (як-от, Центр правової реформи й законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України; Інституту макроекономічних досліджень і розвитку в Республіці Словенія). Співпрацюють з міністерствами, університетами і приватними компаніями, які займаються дослідженнями, оцінюванням законопроектів. У Республіці Словенія та Естонській Республіці функціонує єдина система управління законодавством держави як для НПА, що реалізують право ЄС, так і тих, що реалізують національні цілі [723, с. 28].

Урядова рада у справах неурядових неприбуткових організацій Республіки Чехія була створена урядовою постановою у 1992 р. Аналогічні ради існують і в інших європейських країнах з метою розвитку співробітництва між певними сегментами сектора і, зазвичай, одним з міністерств. Особливість наведеного чеського органу в тому, що ця рада існує довше, ніж інші у Східній Європі й виробляє рекомендації для уряду в цілому, а не тільки для окремого міністерства (ради з аналогічними функціями існують ще й у Словацькій Республіці та Республіці Польща) [700].

Профспілки іноді діють в рамках багатосторонніх органів, що складаються в тому числі з уряду і підприємців. Їх діяльність переважно обмежується тематикою праці. Конституційний суд перевіряє на предмет відповідності законодавства Конституції. Цікаво, що країни з федеративним устроєм, як-от Королівство Нідерландів або Швейцарська Конфедерація, велику увагу приділяють парламентському оцінюванню ефекту правового регулювання [378, с. 16-17].

Центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України утворено відповідно до Указу Президента України від 29 квітня 1994 р. № 198 *«Про вдосконалення роботи з підготовки законопроектів та проведення правової реформи»* з метою вдосконалення роботи з підготовки проектів актів законодавства, їх наукового обґрунтування, координації діяльності центральних органів виконавчої влади, наукових установ і вищих навчальних закладів у цій сфері, забезпечення проведення правової реформи в Україні. Положення про Центр затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 1994 р. № 780 [448].

Згідно з Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 395/2011 *«Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»* зі змінами, внесеними Указом Президента України від 11 січня 2012 р. № 11/2012 *«Про внесення змін до Положення про Міністерство юстиції України»* пріоритетними напрямками діяльності Центру стали: створення системи надання безоплатної правової допомоги в Україні; участь у розробленні пропозицій та рекомендацій щодо проведення в Україні правової реформи з урахуванням світового досвіду; розроблення концепцій, проектів актів законодавства з питань розвитку суспільства й держави та їх наукове обґрунтування; участь у підготовці пропозицій щодо систематизації та кодифікації законодавства України, видання кодексів, збірників НПА.

З метою формування в Україні ефективної системи безоплатної правової допомоги, відповідно до Закону України «Про безоплатну правову

допомогу» та Указу Президента України від 9 червня 2006 р. № 509 «Про Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні», КМУ постановив ліквідувати Центр правової реформи й законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України та створити Координаційний центр з надання правової допомоги з віднесенням його до сфери управління Міністерства юстиції [447].

Актуальність аналізу регіонального законодавства залежить як від наявності у місцевих органів влади законодавчих повноважень, так і від повноти їх компетенції у здійсненні власного регулювання. До прикладу, в Республіці Польща можливий тільки адміністративний нагляд, предметом якого є користь і економічна ефективність рішень місцевих органів [678, с. 2].

Країни, у парламенті яких проводиться серйозний аналіз законодавства, дослідники дуже спокійно ставляться до можливості прийняття за його підсумками негайних політичних рішень законодавчого характеру, вказуючи на труднощі, у випадках, якщо його результати йдуть «проти течії політичних інтересів». Зокрема, наголошується на тому, що його результати «часто спотворюються, відкидаються або просто ігноруються тими, хто робить політику» [341, с. 305]. Ясна річ це не перешкоджає експертам продовжувати виконувати такий аналіз. Подібний аналіз повинен існувати й на місцевому рівні, однак, і там його супроводжують труднощі, пов'язані з обмеженнями в ресурсах.

Ефективність моніторингу істотною мірою залежить від потенціалу державної адміністрації. На прикладі розробки останніх версій стратегій громадянського суспільства в країнах ЄС робимо висновок, що якість планів моніторингу та реалізації збільшилися водночас із підвищенням потенціалу відповідних державних адміністрацій у сфері моніторингу та оцінювання.

Завдяки приєднанню до ЄС в більшості нових країн-членів співробітники міністерств отримали підготовку і вже усвідомлюють різницю між трьома рівнями результатів (наслідками, результатами та впливом),

розуміють відповідні індикатори та логічну структуру як засіб для встановлення кореляції між ними [671, с. 95]. На жаль, цей підхід може теж призвести до технічного подання про оцінювання прогресу, коли головна увага приділяється швидше досягненню показників, а не загальної мети. Враховуючи складність справи, співробітникам державної адміністрації необхідно знайти баланс між технічною кваліфікацією і більш глибоким розумінням ролі громадянського суспільства, щоб реально оцінювати прогрес.

За результатами повідомлень спостережних комісій і Федерального уряду на пленумі Бундестагу проводяться слухання, які можуть бути пов'язані з доведенням до відома та рішеннями де-юре. Від конкретного випадку залежить те, якою мірою це супроводжується законодавчими заходами. Спостереження за наслідками закону не є принциповим для Німецького Бундестагу [255, с. 41].

У Республіці Польща Сейм не здійснює оцінювання виконання місцевих постанов. Громади на місцевому рівні впливають на розвиток правотворчості. Нормотворча діяльність є об'єктом контролю з боку органів державного управління (тобто прем'єр-міністра і воєводи) та адміністративного суду. Адміністративний нагляд за муніципалітетами підпорядкований необхідності здійснювати моніторинг рішень, прийнятих місцевою владою за показниками корисності та економічної ефективності.

Адміністрації в трьох частинах Великобританії були утворені відповідно до Актів Парламенту і несуть відповідальність перед трьома різними видами Зборів: Шотландським Парламентом, Зборами Північної Ірландії та Національними Зборами для Уельсу. Крім того, є й інші території, включаючи острів Мен, Светра, Гернсі та інші, типу Гібралтару або Фолклендських островів, які мають суттєву нормотворчу автономію, хоча їх зовнішні зносини регулюються Парламентом Великобританії [255, с. 46].

Великобританія стала першою країною, яка підписала угоду про співробітництво між сектором організацій громадянського суспільства та

державним сектором у листопаді 1998 р. – «Угода про взаємовідносини між урядом і добровільним громадським сектором в Англії». У передмові до угоди, прем'єр Тоні Блер окреслив її мету наступним чином: «Угода між урядом і громадським сектором дає основу, яка допоможе врегулювати їх відносини. Громадський сектор відіграє допоміжну роль у формуванні та реалізації державної політики [671, с. 47].

Швейцарська Конфедерація має федеральну політичну систему. Кантони (регіони або штати) володіють незалежними сферами компетенції: освітою, поліцією, культурою. Федеральна політика здійснюється кантонами, які користуються значною свободою при розробці та прийнятті федерального закону. Федеральні збори та Федеральна рада Швейцарії контролюють виконання федерального закону кантональними органами. Маючи відношення до незалежних сфер компетентності, кантони формують власні урядові та парламентські органи управління і процедури [255, с. 47].

Моніторинг застосовується в контексті оцінювання роботи парламенту в Швейцарській Конфедерації. Повідомлення з приводу оцінювання парламенту показують проблеми виконання або недоліки політики та впливають на осіб, які приймають рішення і стимулюють реформи.

Наявні різні способи обробки результатів оцінювання в рамках політичного процесу прийняття рішення, які залежать не тільки від політичної зручності результатів для осіб, що приймають рішення, але також і від численних факторів, які властиві вивченню оцінювання типу наукової якості або своєчасності повідомлення.

У децентралізованому Королівстві Нідерландів регіони володіють високим ступенем автономії доти, поки знаходяться в межах закону. Центральний уряд наділений правом піддати перевірці їх нормотворчу діяльність. Парламент не має у зазначеній галузі прав або повноважень [255, с. 46].

Залучення інститутів громадянського суспільства до головних органів реалізації та моніторингу урядової політики й правотворчості майже у всіх

країнах-членах ЄС свідчить про важливість їх участі. Таке залучення водночас має забезпечувати реальну участь інститутів громадянського суспільства заради досягнення спільних політичних цілей. Щоб належним чином оцінювати вплив політики уряду необхідно проводити моніторинг як окремий процес. Європейський досвід свідчить, що таке завдання найбільш доцільно доручати незалежній державній чи приватній установі, яка володіє необхідною для такої складної справи кваліфікацією (наприклад, аудиторській палаті або незалежному аналітичному центру).

Таким чином сформуємо авторську модель експертного висновку за результатами правового моніторингу, яка охоплює відомості про:

- найменування органу/суб'єкта законодавчої ініціативи, який розробив проект НПА та/або вніс його на розгляд ВРУ;
- визначення типових характеристик НПА;
- ступінь врахування практики нормативного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин;
- встановлення всіх смислових зв'язків положень проекту акта з нормами, що містяться в інших НПА;
- аналіз та оцінювання погодження норм НПА з положеннями Конституції, міжнародними нормами і загальновизнаними засадами;
- визначення ступеня погодження проекту НПА в цілому й окремих його елементів з вимогами юридичної техніки; реалізацію: а) окремої норми права, б) НПА, в) правового інституту на основі комплексного використання різних потоків інформації і методів дослідження;
- виокремлення положень проекту НПА, які містять корупціогенні фактори;
- прогнозування розвитку ситуації в досліджуваній сфері;
- узагальнення окремих оцінювань і формулювання загального висновку;

- рекомендовані способи усунення виявлених техніко-юридичних дефектів, корупціогенних факторів тощо;
- найменування суб'єкта, що здійснив правовий моніторинг.

Моніторинг законодавства та правозастосовної практики, здійснюваний на системній основі, міг би стати ефективним інструментом для виявлення прогалин, колізій або правової невизначеності в чинному законодавстві, а значить, і сприяти вдосконаленню правової системи. Для досягнення зазначених цілей необхідно виробити єдині критерії оцінювання НПА та перейняти кращий міжнародний досвід.

Висновки до розділу 4

1. Правовий моніторинг є невіддільним елементом будь-якого методологічного, раціонального підходу до правотворчості. Правовий моніторинг – технологічний інструмент підвищення матеріальної якості законодавства та соціальних змін. Методологія реалізації вказаного підходу базується на поєднанні теоретичних вимог юридичної науки, забезпеченні якості оцінювання НПА та позитивному досвіді законотворчості.

Доцільно застосовувати у практиці правового моніторингу: методи юридичної науки: прийоми тлумачення – логічний, граматичний, систематичний, історичний тощо; методи соціології: прогнозування ефективної дії НПА, опитування, спостереження тощо; загальнонаукові методи: індуктивний, дедуктивний, аналітичний тощо; статистичні методи.

Питання про ефективність НПА в суспільних відносинах пов'язане з виявленням соціальних результатів його дії та дослідженням соціальних умов, які актуалізували розробку й прийняття НПА. З'ясовано, що ефективність НПА повністю або частково ототожнюється з оптимальністю, правильністю, обґрунтованістю та доцільністю.

Під ефективністю НПА розуміють його погодження із потребами суспільного розвитку та закріпленням оптимальних варіантів поведінки.

Ефективність НПА залежить від результативності трьох стадій дії права: норми права, реалізації права, правосвідомості й правової культури. Розкрито Методику оцінювання законодавчої ефективності членів Палати представників США (*К. Волдена та А. Вайсмана*).

2. Проведення оцінювання НПА можливе лише за реальної або теоретичної наявності певного еталона. Якщо під якістю НПА розуміють ступінь його досконалості та рівень відповідності критеріям якісного нормативно-правового акта, то категорію «*критерій якості нормативно-правового акта*» визначено як показник, на підставі якого проводиться оцінювання якості (досконалості) НПА.

До показників якості НПА, зокрема законодавчого акта переважно відносяться: техніко-юридичний (мовні, логічні, структурні, гносеологічні критерії тощо); політичний; економічний; управлінський (реалізація НПА, дотримання правил управління, корупційність тощо); соціальний (ступінь відповідності сформованих суспільних відносин і норм права, що їх регламентують тощо).

3. Потребу вдосконалити інститут правового моніторингу в Україні актуалізували сучасні виклики для регіональної політики України та посилення співробітництва між Україною та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки.

Моніторинг відповідності проектів НПА чинному законодавству України, державним програмам, стратегіям сприяє удосконаленню системи стратегічного планування регіонального розвитку на загальнодержавному та регіональному рівні. Відбувається оптимізація нормативно-правової бази, що унормовує систему стратегічних планових та прогнозних документів, процедури їх розроблення та реалізації на всіх щаблях організації територіальної влади.

Згідно з проведеним моніторингом стану імплементації правових актів ЄС, передбачених Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони

(16 вересня 2014 р.) зі строком виконання у 2016 р. ми дійшли висновку, що нормативні документи підготовлено та прийнято частково.

Також обґрунтовано необхідність оновлення редакції та прийняття Житлового кодексу України. З 1983 року, часу прийняття Житлового кодексу Української РСР в суспільстві відбулися значні трансформації, а застарілі правові норми зазначеного кодексу не регулюють питань, пов'язаних з реалізацією громадянами України права на житло, будівництво та придбання житла.

4. У багатьох державах у Парламенті проводиться постійний моніторинг використання експертних висновків і аналіз законодавства (США, ФРН, Французька Республіка, Республіка Польща та ін.).

Моніторингова експертиза є одним з істотних інструментів оцінювання якості окремо взятого проекту НПА та прогнозування його реалізації. Поєднання правового моніторингу й експертизи сприяє адекватному зображенню проблемної ситуації, яку передбачається врегулювати з допомогою прийнятого НПА. Таке нелегке завдання вирішується за допомогою використання моніторингових заходів.

Моніторинговий аналіз чинного НПА та практики його застосування здійснюється на основі вивчення матеріалів, серед яких важливу роль відіграють:

- матеріали науково-практичних конференцій, семінарів, нарад, що проводяться з проблем чинного законодавства;
- звернення громадян у державні органи;
- матеріали, що надаються неурядовими організаціями;
- результати соціологічних досліджень з питань правозастосування.

РОЗДІЛ 5

СПОСОБИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ В УКРАЇНІ

У даній структурній частині дисертації досліджено способи удосконалення правового моніторингу в Україні: моніторингове аналітичне узагальнення типових правотворчих помилок та правозастосовної практики; впровадження правового моніторингу в систему державного управління; моніторинг результативності прийняття НПА та фінансового забезпечення; правовий моніторинг із залученням громадських об'єднань, наукових інституцій та інформаційно-аналітичних технологій.

Сформовано рекомендації стосовно аналізу й оформлення результатів правового моніторингу. Запропоновано варіанти рішень за результатами оцінювання проекту НПА та етапи підготовки підсумкових документів за прогнозом наслідків прийняття НПА.

Моніторинг правозастосування здійснюється органами виконавчої влади в особі міністерств і відомств. Вказана діяльність не є обов'язковою та виконується за відсутності єдиної методологічної основи. У підсумку, моніторинг правозастосування не може принести вагомих результатів, не дає всебічної орієнтації для законотворчої діяльності, не визначає її стратегію.

З'ясовано, що організацію моніторингу ефективності чинного законодавства України та прогнозування наслідків його застосування не унормовано на законодавчому рівні. У зв'язку з цим, моніторингове оцінювання якості та ефективності НПА має лише рекомендаційний характер. Таким чином, розробка та прийняття законопроекту «Про правовий моніторинг» зумовлюється необхідністю врегулювання суспільних відносин, пов'язаних з оцінюванням ефективності, прогнозуванням правового регулювання суспільних відносин, визначенням конкретних правових, організаційних та інших заходів для його забезпечення.

5.1 Моніторингове аналітичне узагальнення типових правотворчих помилок та правозастосовної практики

Правотворчі помилки свідчать про низьку якість НПА, їх значне відставання від соціальних, економічних, політичних потреб суспільства та прорахунки в правовому регулюванні. Одноразовими, епізодичними діями неможливо впоратися з названими проблемами. Потрібне відповідне системне реагування – правовий моніторинг, який би вирізнявся комплексним характером, поєднавши низку інструментів правотворчого процесу в багатосторонній механізм.

Правотворчість як найважливіша складова правового регулювання охоплює низку ступенів, етапів, ланок і протікає під впливом безлічі факторів соціальної дійсності, які в своїй сукупності й діалектичному поєднанні визначають сутність певної норми права, її зміст і форму, положення в системі, галузі та інституті права, призначення та роль в житті суспільства [175, с. 90].

Бувши реалізованими в НПА, правотворчі помилки вже не можуть бути виправлені, а в кращому випадку лише трохи скориговані в ході правозастосовної практики [238].

Регулятивна функція правотворчості в державі безперечна. Правотворчість не тільки регулює суспільні відносини, але й виявляє суспільні відносини. Сучасна теорія права виокремлює всі нові функції правотворчості. Серед них особливе місце займає функція моніторингу правотворчих помилок. У правотворчості функція моніторингу виражається в аналізі стану нормативно-правової бази, рівня правового регулювання. Внаслідок правового моніторингу знаходять свій вираз потреби в розробці НПА, в розкритті факторів, які обумовлюють прийняття НПА, у визначенні рівня нормотворчого процесу та його відповідності світовим стандартам [570, с. 74].

Регулятивна функція правотворчості обумовлена деякими чинниками. По-перше, за допомогою моніторингу можливо виявити та здійснити нормативно-правове регулювання нових суспільних відносин. По-друге, саме на правовий моніторинг лягає весь тягар вироблення нормативно-правового масиву цих відносин, який за короткий термін не можуть оперативно виробити інші механізми соціальної правотворчості [285, с. 39].

Функція моніторингу правотворчості полягає саме у спостереженні за станом відносин у суспільстві, при появі яких у чинному законодавстві можуть виникнути такі правові катаклізми, як прогалини, недієвість права тощо. Правотворчість покликана оперативно реагувати на нові суспільні відносини.

Для визначення поняття функції моніторингу в правотворчій діяльності важливе судження казахського вченого М. Баймаханова, який переконаний, що правотворчість покликана стежити за станом нормативно-правової ситуації в країні, та, після віднаходження ділянок застою, явного «збою» й «тупцювання на місці», прагне вжити заходів до виправлення сформованого положення [32, с. 15].

Люди схильні робити помилки. Не є винятками суб'єкти, які забезпечують нормотворчий процес. Особливості їх правового статусу визначаються насамперед тим, що вказані суб'єкти є державними службовцями, до яких слід висувати підвищені вимоги. Від роботи та реалізації посадових обов'язків безпосередньо залежить якість НПА, і, в кінцевому підсумку, врегулювання певних сфер суспільних відносин. У зв'язку з наведеним, нормодавці повинні брати до уваги весь спектр перерахованих факторів, а це під силу тільки високоосвіченим, якісно підготовленим у сфері юриспруденції фахівцям [294, с. 14].

До недоліків оформлення документів належать друкарські помилки, неправильні перенесення, скорочення тощо. Суттєвими є граматичні та пунктуаційні помилки. Названі упущення спотворюють зміст юридичного документа. Стилістичні помилки полягають у тавтології, повторах, довгих

реченнях. Юридичні помилки можна розділити на правотворчі, правозастосовні, інтерпретаційні [360, с. 34].

Граматична форма речення має відповідати регулятивній природі НПА. Виходячи з цього, в НПА, зокрема, широко використовується неозначена форма дієслова та інфінітивні конструкції, за допомогою яких зручно виражати пряму та непряму імперативність нормативних приписів; дієслова та дієприкметники переважно використовуються в безособовому значенні (внаслідок безособового характеру викладу закону), наприклад: «гарантується», «визначається», «визнано», «прийнято» тощо; переважають пасивні конструкції над активними (наприклад, пасивний стан: «Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами» (ст. 124 КУ)); використовуються узагальнені звороти, зокрема дієприкметникові та дієслівні, а також умовні речення не для вираження часу та умови, а для зіставлення частин речення (наприклад: «Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про утримання під вартою» (ст. 29 КУ)) [581, с. 174-175].

За допомогою аналізу специфіки відмінювання іменників в українській мові можна виокремити ті випадки, які мають особливий резонанс у практиці юридичного мовлення та призводять до помилок. Деякі іменники, залежно від свого значення, мають паралельні закінчення: – акта (*документ*) – акту (*процес*); – апарата (*пристрій*) – апарату (*установа, сукупність органів*); – терміна (*слово*) – терміну (*строк*) тощо. Закінченням «а» оформляються здебільшого предмети, на які можна показати, які мають точний вимір, а також точкові географічні об'єкти (тобто іменники зі значенням конкретності: документа, Івана, листопада, Києва, м'якого знака). Закінчення «у» властиве предметам, на які не можна показати, які не мають точного виміру, а також просторові географічні об'єкти (іменники зі значенням абстрактності, узагальненості: маркетингу, комітету, Кабінету Міністрів України) [408, с. 106].

Під інтерпретаційною помилкою розуміється відступ від правил тлумачення, допущений у процесі інтерпретації норми права, що зумовив результат роз'яснення, який не показує істинного змісту. Дефекти законодавства призводять до правозастосовних помилок, які пов'язані з діяльністю суддів, прокурорів, слідчих, юрисконсультів, міністрів та інших посадових осіб [364, с. 150].

Одним із чільних напрямків юридичної діяльності є правотворча діяльність. Брак підготовки молодих юристів може позначитися на якості всієї системи правотворчої діяльності держави. У результаті стикаємося з помилками безпосередньо в правотворчій діяльності, в застосуванні права, з обмеженням прав і свобод людини й громадянина, з помилками при тлумаченні та роз'ясненні змісту НПА [285, с. 229].

Відомий американський філософ права Л. Фуллер обґрунтував формальні вимоги до законодавчих норм, згідно з якими вони повинні: носити загальний характер; бути оприлюдненими; не мати зворотної сили, за винятком особливих випадків; бути ясно сформульованими, зрозумілими адресату; не суперечити одна одній; бути об'єктивно здійсненними, не наказувати неможливого; бути стабільними, не піддаватися занадто частим і необґрунтованим змінам; бути реально чинними, тобто правозастосовна практика повинна відповідати офіційно прийнятим і оприлюдненим нормам права [554, с. 47-117].

Моніторинг законодавчих помилок, тобто діяльність з аналізу, узагальнення та оцінювання дефектів юридико-технічного оформлення законодавчих актів є однією з форм комплексного оцінювання, аналізу, узагальнення й прогнозу стану законодавства. Виокремлення моніторингу законодавчих помилок з-поміж видів правового моніторингу є досить умовним. Під час моніторингу НПА оцінюються ще й з точки зору наявності законодавчих помилок [22, с. 29-30].

Термінологічне розмаїття («правотворча помилка», «дефекти права», «помилка в законотворчості», «юридична помилка», «правова помилка»,

«законотворча помилка», «помилка в праві», «техніко-юридична помилка») не сприяє чіткому розумінню даного феномена. Тому необхідно з'ясувати, який зміст укладається в поняття «правотворча помилка». Перше гносеологічне уявлення підказують названі терміни. У наведених словосполученнях слова «дефект» і «помилка» є головними, а слова «правотворча», «правова», «юридична», «законотворча» тощо – другорядними, що вказують на ознаку головних слів, окреслюють межі використання даних термінів «дефект» і «помилка», конкретизуючи поняття права, яке фігурує в наведених словосполученнях. У словниках термін «*дефект*» трактується як вада, хиба, недолік, а поняття «*помилка*» як неправильність, неточність в чомусь (написанні слів, схемах, картах, діях, думках тощо) або некоректність результату яких-небудь дій [388, с. 219-221].

Таким чином, ми дійшли висновку про те, що зазначені терміни означають як неправильні дії в сфері права, так і неправильні результати цих дій: недоліки НПА. Отже, помилка – це дія або результат протилежний правильному.

Узагальнимо наукові підходи до визначення поняття правотворчих помилок та їх поділу на види: 1) обумовлений навмисними або ненавмисними діями суб'єкта нормотворення негативний результат, що стоїть на заваді його ефективній роботі та прийняттю високоякісного НПА – *А. Лисюткін* [168, с. 159]; пов'язані з необережною виною (юридико-ідеологічні (концептуальні); юридико-компетенційні; юридико-змістовні; юридико-мовні; юридико-технічні – *В. Баранов, В. Сирих* [581, с. 111-112; 594, с. 273-276; 498, с. 274-275]; змістові (об'єктивні та суб'єктивні перешкоди і суперечності пізнавального процесу) й техніко-юридичні (неправильний спосіб складання текстів НПА) – *Ю. Тихоміров* [470]; утворені внаслідок недосконалості юридичних конструкцій та зловмисної поведінки законодавця (правотворчі або наукові) – *М. Давидова* [109, с. 171-172]; за змістом (сутністю, вихідними засадами, які лежать в їх основі) і формою зовнішнього прояву (закріплення, фіксації, оформлення) – *В. Косович* [194,

с.15]; недоліки НПА, які є наслідком недотримання логічних, мовних та процедурних вимог правотворчої техніки в процесі його розробки та прийняття – *В. Риндюк* [470]; за психологічним механізмом утворення (інформаційні, мотиваційні, програмно-цільові, енергетичні, особистісні – *Н. Вантєєва* [67, с. 27].

На нашу думку, до перелічених критеріїв диференціації правотворчих помилок можна зарахувати ще за сферою формування – соціальні та юридичні.

У процесі проведення правового моніторингу експерт повинен збирати та узагальнювати найбільш поширені недоліки, які зазвичай наявні в НПА. Передбачається, що будь-яка помилка повинна бути виправлена. Але чи можна виправити те, у чому правотворчий орган переконаний і до чого так вперто прагне?

Таким чином, правотворчі помилки в загальному плані постають як неточність, неправильність або складність норми права, що спричиняють несприятливі соціальні та правові наслідки. Помилки, які допускаються під час підготовки НПА, мають різноплановий характер, торкаючись змісту, форми, мови, структури проекту тощо.

Узагальнивши наведені наукові погляди стосовно правотворчих помилок, здійснимо їх класифікацію за стадіями законодавчої роботи: 1) вчинені в ході реалізації права на законодавчу ініціативу; 2) допущені в ході обговорення законопроекту; 3) помилки під час прийняття законопроекту; 4) які виникли під час опублікування та набуття чинності прийнятого законопроекту.

У результаті здійснення лінгвістичного моніторингу текстів НПА, Центром інноваційних методик правничої освіти Національного університету «Києво-Могилянська академія» в рамках наукового проекту «Правнича лінгвістика», виявлено низку вад і недоліків сучасної текстової бази українського законодавства: термінологічна розбіжність, суперечність, колізії у НПА, мовностилістичні помилки. Внаслідок аналізу «дефектних»

нормативних текстів класифіковано різні види мовних помилок, створено їх типологію та розроблено методичні рекомендації щодо елементарних мовностилістичних вимог і термінологічних стандартів законодавчого тексту [27, с. 116].

Одним із феноменів сучасного європейського права виступає європеїзація юридичних мов та юридичних понять, яка відбувається в умовах євроінтеграції. Поруч з проблемами спричиненими багатомовністю, процес перекладу законодавчих актів ЄС ускладнюють реалії національних правових систем, оскільки у межах ЄС зіштовхуються різні національні правові системи держав-членів ЄС, які паралельно співіснують з наднаціональною правовою системою. Зазначені феномени зустрічаються як на рівні лексики, фразеології, так і тексту. Найбільші непорозуміння виникають на термінологічному рівні, коли за подібною звуковою формою термінів вихідної та цільової мови закріплені різні поняття, різні значення. У таких випадках актуальності набуває проблема омонімії тощо [321, с. 83].

І поняття, і термін є інструментом вираження сенсу, з'ясованого під час пізнання. Поняття розкриває явище об'єктивної реальності, а за допомогою терміна відбувається вираження думки. Перше – активне, друге – пасивне, технічне, не володіє самостійним пізнавальним значенням, але слугує формою об'єктивізації думки в реальності [6, с. 22].

Під дефектом правової дефініції пропонуємо розуміти її непогодження із суспільними відносинами, їх елементами, а також порушення логіки розташування у структурі джерела права.

Зазначимо, що найбільш типовими дефектами законодавчої дефініції є двозначність, неточність, декларативність, зайва деталізація, абстрактність, тавтологічність, алогічність. Типовими помилками при формуванні нормативної дефініції є надто широке або занадто вузьке визначення поняття; тавтологія у визначенні (помилкове визначення поняття через це ж поняття); визначення невідомого через невідоме (помилкове визначення,

коли поняття визначається через таке поняття, яке ще не визначено); неясність та розмитість ознак, які входять у визначення [376, с. 53].

Найбільш важливими ознаками якості мови й тексту НПА є правильність, змістовність, послідовність, багатство, точність, виразність, доречність та доцільність. Простота та ясність, стислість, сконцентрованість, однозначність та простота розуміння – вимоги загального характеру до мови НПА [574, с. 25].

Якщо термінологія закону не погоджується із загальновживаним її розумінням і обмежується лише певним законом, то у проекті дається відповідне застереження. Наприклад: «Для цілей цього Закону вживаються такі терміни і поняття» або «У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні» [407, с. 39].

Ясність мови НПА передбачає чітке й завершене дефініювання всіх використовуваних професійних термінів. За допомогою внесення в текст НПА дефініцій, офіційних легальних визначень, понять, невідомих звичайній мові забезпечується загальна ясність та популярність законодавства [569, с. 179].

Термінові надається те значення, яке походить зі змісту законодавчого акта. Такому розумінню терміна надається перевага перед юридичними дефініціями. До прикладу, згідно з ч. 2 ст. 785 ЦКУ, «якщо наймач не виконує обов'язку щодо повернення речі, наймодавець має право вимагати від наймача сплати неустойки у розмірі подвійної плати за користування річчю за час прострочення». Розуміння терміна «неустойка» в контексті даного законодавчого положення не погоджується з неустойкою, визначеною в ч. 1 ст. 549 ЦКУ: «неустойка (штраф, пеня) – це грошова сума або інше майно, які боржник повинен передати кредиторіві у разі порушення боржником зобов'язання». Такі види неустойки як (штраф і пеня) визначені у ч. 2 ст. 549 ЦКУ: «штраф – це неустойка, що обчислюється у відсотках від суми невиконаного або неналежно виконаного зобов'язання»; ч. 3 ст. 549 ЦКУ: «пеня – це неустойка, що обчислюється у відсотках від

суми несвоєчасно виконаного грошового зобов'язання за кожен день прострочення виконання». Зокрема, під терміном «неустойка», який вживається в актах цивільного законодавства, розуміють неустойку, що передбачена ст. 549 ЦКУ, так і неустойку, про яку йдеться у ч. 2 ст. 785 ЦКУ. Наприклад, коли в п. 1 ч. 2 ст. 258 ЦКУ йдеться про вимоги про «стягнення неустойки (штрафу, пені)», то під неустойкою тут розуміється і неустойка, визначена у ст. 594 ЦКУ, і неустойка, про яку йдеться у ч. 2 ст. 785 ЦКУ.

До того ж Судовою палатою у господарських справах Верховного Суду України у постанові від 20. 03. 2012 р. сформульовано висновок про те, що неустойка, передбачена ч. 2 ст. 785 ЦКУ, не відповідає визначенням штрафу і пені в ч. 2, 3 ст. 549 ЦКУ, а тому є самостійною майновою відповідальністю. Отже, застосування до неустойки спеціальної позовної давності буде неправильним [293, с. 79].

Характерними властивостями дефініцій є роз'яснення та конкретизація. НПА є більш зрозумілим за умови подання чітких дефініцій спеціальних термінів і понять. Формулювання загальних, єдиних засад для дефініцій, які використовуються в законодавчому тексті, посилює позитивний ефект, будучи однією з головних передумов для досягнення логічності й прозорості норм права [534, с. 23].

Тексти КПКУ, ККУ, ЦКУ не позбавлені правотворчих помилок, зокрема ст. 265 КПКУ має детальне найменування, яке складається з 21 слова: «Фіксація та збереження інформації, отриманої з телекомунікаційних мереж за допомогою технічних засобів та в результаті зняття відомостей з електронних інформаційних систем».

Назва ст. 306 ККУ складається з 23 слів: «Використання коштів, здобутих від незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, отруйних чи сильнодіючих речовин або отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів» [203].

У ч. 2 ст. 166 КПКУ спостерігається термінологічна надлишковість та надмірна інформація – зайві слова, без яких у реченні можна обійтися: «У

разі якщо дозвіл на проведення обшуку надано за клопотанням сторони захисту, слідчий суддя, суд доручає забезпечення його проведення слідчому, прокурору або органу Національної поліції за місцем проведення цих дій....». Правильно буде: «Якщо дозвіл ... надано...». Слово завідомо є зайвим у назві ст. 372 ККУ «Притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності». Також незрозуміло, яка різниця між завідомо невинним і невинним. Вказаний недолік виявлено ще й у ст. 331 ЦКУ; у ч. 2 ст. 277 ЦКУ тощо.

У ч. 1 ст. 338 ЦКУ наявні одиниці, які за своєю побудовою не відповідають загальним принципам термінотворення: «особа, яка знайшла загублену річ, набуває право власності на неї після спливу шести місяців з моменту заявлення про знахідку поліції або органів місцевого самоврядування». Правильно: «особа, яка знайшла загублену річ, набуває право власності на неї після спливу шести місяців з моменту повідомлення про знахідку поліції або органів місцевого самоврядування» [199, с. 165-166].

Прикладом термінологічного дефекту може слугувати така новела, як «зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж» (ст. 263 КПКУ). Питання полягає у тому, до чого тут прилаштований термін «транспортні», коли саме поняття «телекомунікації» розуміються як процес дистанційного передавання даних на засадах інформаційних технологій. Термін «зняття інформації з телекомунікаційних мереж» можна було б викласти зрозумілішою і сталою мовою – «зняття інформації з технічних каналів зв'язку» [513, с. 49].

Убачаємо за доцільне проводити також офіційний моніторинг законодавчих дефініцій, який становить собою найбільш ефективний спосіб їх порівняльно-правового аналізу. Необхідно досліджувати наскільки однозначно формулюється поняттєвий зміст та правові приписи для осіб, яким адресовані норми. Це об'єктивний факт і правова реальність.

Текст, як уречевлений фрагмент мислення та мовлення, за своєю природою повинен відповідати не лише правилам граматики й стилістики, але й правилам логіки. У зв'язку з цим, центром уваги під час вдосконалення законодавства є підвищення рівня його «формальної логічності» [390, с. 58].

Застосування законів логіки й логічних конструкцій у вигляді аксіом, презумпцій та фікцій при конструюванні тексту НПА утворює логічний елемент юридичної техніки [527, с. 112].

Правові аксіоми є такими правовими положеннями, які внаслідок тривалої історичної суспільної практики набули значення непорушних, вихідних елементарних істин. Поза звичними й самоочевидними правовими аксіомами існування такого соціального явища як право унеможлиблюється. Правові аксіоми не викликають сумнівів, не допускають інших тлумачень [545, с. 4; 205, с. 94].

Правова презумпція, як правове припущення має законодавче закріплення та є засобом попереднього ймовірнісного вирішення юридичного питання. Через те, що презумпція дозволяє імовірно вирішувати питання про наявність або відсутність певних фактів, у цьому ракурсі вона являє собою правило, виключає звичайний порядок вирішення юридично значущих питань [166, с. 32].

У загальнологічному сенсі юридична фікція (*лат. fictio juris*) – це положення, яке з моменту утворення позбавлене істинності. Використання цього прийому дає можливість робити істотні висновки, позбавляючи необхідності давати зайві пояснення з приводу наявних фактів, явищ [166, с. 47-48].

Розглянемо фікції за галузевою належністю: 1) *цивільне право*: ч. 3. ст. 29 ЦКУ: «місцем проживання фізичної особи у віці від десяти до чотирнадцяти років є місце проживання її батьків (усиновлювачів) або одного з них, з ким вона проживає, опікуна або місцезнаходження навчального закладу чи закладу охорони здоров'я тощо, в якому вона проживає, якщо інше місце проживання не встановлено за згодою між

дитиною та батьками (усиновлювачами, опікуном) або організацією, яка виконує щодо неї функції опікуна»; ч. 3 ст. 46 ЦКУ: «фізична особа оголошується померлою від дня набрання законної сили рішенням суду про це»; ч. 2 ст. 43 ЦКУ: «у разі неможливості встановити день одержання останніх відомостей про місце перебування особи початком її безвісної відсутності вважається перше число місяця, що йде за тим, у якому були одержані такі відомості, а в разі неможливості встановити цей місяць – перше січня наступного»; ч. 3 ст. 642 ЦКУ: «особа, яка прийняла пропозицію, може відкликати свою відповідь про її прийняття, повідомивши про це особу, яка зробила пропозицію укласти договір, до моменту або в момент одержання нею відповіді про прийняття пропозиції»; 2) *кримінальне право*: ч. 3, ст. 88 ККУ: «особи, засуджені за вироком суду без призначення покарання або із звільненням від покарання чи такі, що відбули покарання за діяння, злочинність і караність яких усунута законом, визнаються такими, що не мають судимості»; ч. 1 ст. 39 ККУ: «не є злочином заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам у стані крайньої необхідності...»; 3) *адміністративне право*: ст. 17 Кодексу України про адміністративні правопорушення: «особа, яка діяла в стані крайньої необхідності, необхідної оборони або яка була в стані неосудності, не підлягає адміністративній відповідальності»; 4) *трудове право*: ст. 24 Кодексу Законів про працю України: «трудовий договір вважається укладеним і тоді, коли наказу чи розпорядження не було видано, але працівника фактично було допущено до роботи»; 5) *сімейне право*: ч. 1 ст. 123 СК України: «у разі народження дружиною дитини, зачатої в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій, здійснених за письмовою згодою її чоловіка, він записується батьком дитини» [581, с. 298-299].

Моніторинговий збір і узагальнення мовно-термінологічних і стилістичних огріхів тексту НПА може поєднувати низку етапів: аналіз поняттєво-термінологічного апарату та законодавчих дефініцій, їх обґрунтування та оцінювання; уніфікація та стандартизація мовних засобів у

законодавчому тексті: термінології, фразеології, кліше, логіко-стилістичних конструкцій; вияв зайвих компонентів тексту та лексичної надлишковості: дублетних, синонімічних, варіативних назв тощо; пошук логічних, смислових, стилістичних та граматичних помилок у тексті: алогізмів та їх видів; явищ амфіболії, тавтології, мовленнєвої недостатності, стильової невідповідності тощо [27, с. 116-117].

Чимало помилок допускається при використанні поняттєвого ряду. До числа таких поширених недоліків відносяться: довільне використання юридичних понять і термінів; неконкретність, надмірність понять і суджень; непогодження визначень одного й того ж поняття в пропонованому проекті з раніше виданими НПА з цього ж предмету; використання застарілих понять; використання термінів, що не утвердилися у юридичній науці та практиці; відсутність диференційованого підходу до використовуваних понять (як от, «прихований дохід», «занижений дохід», «прихований об'єкт оподаткування», «неврахований об'єкт оподаткування»); застосування оцінних понять, які характеризуються вживанням прислівників і прикметників типу «розумний», «сумлінний», «якісний», «корисний» та ін. [28, с. 136].

Виявлені в результаті лінгвістичного моніторингу різних видів порушення і помилки необхідно фіксувати, вносити до електронної картотеки, а відтак проаналізувати з використанням наукових та лексикографічних джерел, нормативної бази.

Під час вибору та юридичного аналізу норми права, яка повинна бути застосована до конкретного випадку, нерідко виявляється прогалина. Загальнотеоретична та прикладна проблематика прогалин в праві пов'язана з вибором варіанта поведінки суб'єктом правозастосовної діяльності в ході вирішення певної життєвої ситуації.

За часом виникнення, прогалини поділяються на початкові й наступні. Початкові прогалини з'являються в момент видання НПА та можуть бути розділені на «поправні» та «непоправні», критерієм виокремлення яких є

знання/незнання необхідності закріплення певних відносин у видаваному НПА. Наступні прогалини з'являються після видання НПА [388, с. 220-221].

В. Баранов схаактеризував прогалину як офіційно реалізовану сумлінну оману, результат цілеспрямованих дій нормотворчого органу. Прогалини порушують загальні засади чи конкретні норми правотворчості, не відповідають рівню закономірності державно необхідного розвитку регульованої діяльності та, шляхом видання помилкової норми права, зумовлюють несприятливі соціальні та юридичні наслідки [36, с. 357].

Згідно з трактуванням О. Лейста, прогалини – це своєрідні ситуації, в яких законом не оцінюються факти чи відносини. Професійна правосвідомість, втім, вимагає їх необхідної юридичної кваліфікації [221, с. 430].

Аналогічний підхід до визначення прогалин у праві використав І. Михайлівський. Вчений поняття «*прогалина*» потрактував як ситуацію, в якій фактичні обставини не погоджуються із описовими частинами (припущеннями) чинних норм права [258, с. 172].

Систематизація наведених визначень дозволяє зробити висновок, що в науковій літературі міститься широке й вузьке розуміння проблеми. Вивчення прогалин у праві дає вагомі підстави стверджувати про наявність певних критеріїв існування даного явища: факт входження спірної ситуації до сфери суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню; неможливість однозначного вирішення окремої ситуації за допомогою чинних норм права та ін.

До переліку критеріїв існування прогалин у правовій системі К. Явич зарахував зміст чинних положень закону. Тобто йдеться про початкову стадію формування суб'єктивного права, коли загальна норма права ще не набула остаточної форми [599, с. 142]. Де-факто в ролі визначального критерію прогалин, вчений запропонував розглядати відсутність органічної єдності об'єктивного та суб'єктивного права.

Подолати наявність прогалин у законодавстві можна шляхом використання аналогії законодавства та аналогії права. Приміром, ст. 8 ЦКУ: «1. Якщо цивільні відносини не врегульовані цим Кодексом, іншими актами цивільного законодавства або договором, вони регулюються тими правовими нормами цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, що регулюють подібні за змістом цивільні відносини (аналогія закону). 2. У разі неможливості використати аналогію закону для регулювання цивільних відносин вони регулюються відповідно до загальних засад цивільного законодавства (аналогія права)» [558]; ч. 7 ст. 9 КАСУ (за редакцією 2005 р.): «У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права)» [179].

Аналогія не допускається під час застосування норм права, що встановлюють кримінальну або адміністративну відповідальність, якщо «відсутня норма – відсутнє правопорушення». До прикладу, ч. 4 ст. 3 ККУ: «Застосування закону про кримінальну відповідальність за аналогією заборонено» [203]; ч. 1 ст. 7 КУпАП: «Ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом» [181].

За аналогією не застосовуються норми публічного права, спрямовані на обмеження прав людини. Так, у ч. 1 ст. 19 КУ зазначено: «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством» [187].

Доцільно також здійснити правовий моніторинг з метою виявити негативний вплив дефектів кримінально-процесуального законодавства на правозастосовну практику. Новий Кримінальний процесуальний кодекс України містить дефекти логіко-структурної побудови окремих його норм та інститутів. Юридико-технічна недосконалість кримінального процесуального законодавства, зокрема наявність антиномій, зайвого дублювання, прогалин,

нерационального розташування, недосконалість юридичних конструкцій тощо породжує різні підходи під час тлумачення норм права та брак єдності правозастосовної практики.

Ст. 26 КПКУ закріпила «диспозитивність» як нову засаду кримінального провадження. Втім, відсутнє чітке тлумачення і розкриття змісту даного нового для закону терміна, зокрема в ст. 3 КПКУ «визначення основних термінів кодексу».

У ст. 28 КПКУ розкрито поняття «розумні строки», однак у ч. 4. подано дефініцію, яка суперечить тезі про визначеність розумності строків: «кримінальне провадження щодо особи, яка тримається під вартою, неповнолітньої особи має бути здійснено невідкладно і розглянуто в суді першочергово». У ч. 6 ст. 28 КПКУ зазначено, що «підозрюваний, обвинувачений, потерпілий мають право на звернення до прокурора, слідчого судді або суду з клопотанням, в якому викладаються обставини, що обумовлюють необхідність здійснення кримінального провадження (або окремих процесуальних дій) у більш короткі строки, ніж ті, що передбачені цим Кодексом». Виникає логічне запитання: чи допускається збільшення розумних строків, якщо особа не звернулася з таким клопотанням?

У ст. 148 КПКУ з метою певного обмеження застосовано поняття, «спеціальне право»: «тимчасово вилученими можуть бути документи, які посвідчують користування таким спеціальним правом: 1) право керування транспортним засобом або судном; 2) право полювання; 3) право на здійснення підприємницької діяльності». При цьому не знаходимо жодної інформації про спеціальне право носіння та зберігання травматичної зброї. З даного приводу виникає питання, для чого ми, використовуючи оціночний термін, надаємо роз'яснення, до того ж неповне. Процес «переведення» оціночних понять у категорію формально визначених надзвичайно ускладнений багатьма причинами. Найлегше стандартизувати кількісні оціночні терміни, які можуть виражатися, до прикладу, певним часовим періодом [501, с. 25].

Недосконалість конструкції ч. 1 ст. 284 КПКУ дає підстави закривати кримінальне провадження за п. 3 ч. 1 ст. 284 КПКУ також і в наступній ситуації: 1) встановлено, що діяння, яке відбулося, відповідає ознакам, передбаченим законом України про кримінальну відповідальність; 2) особі, відповідно до вимог ст. ст. 276-278 КПКУ, повідомлено про підозру; 3) вірогідно встановлено непричетність підозрюваного до вчинення кримінального правопорушення (наприклад, при підтвердженні його алібі). Такої підстави для закриття кримінального провадження, як «непричетність підозрюваного до вчинення кримінального правопорушення» безпосередньо не передбачено ст. 284 КПКУ. Вказана підстава «виводиться» шляхом тлумачення зазначеної норми [165, с. 12-13].

Формулювання поняття гл. 20 КПКУ – «слідчі (розшукові) дії» теж не позбавлене недоліку. Який сенс має тут термін «розшукові», коли зрозуміло, що під час будь-якого пізнавального процесу взагалі та при провадженні слідчих дій, зокрема, шукають нові знання. Як не дивно, але більшість розробників нового кримінально-процесуального кодексу самі не можуть чітко пояснити в чому ж різниця між «слідчими» і «слідчими (розшуковими)» діями [513, с. 48].

У зв'язку з необхідністю усунути процесуальні проблеми, які перешкоджали ефективному правозастосуванню в Україні у 2017 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (ВВР, 2017, № 48, ст. 436). На переконання розробників, Законом удосконалено принципи судочинства та процесуальні механізми. З техніко-юридичної точки зору документ надмірний за обсягом (29 розділів, 1264 статті, 2500 сторінок тексту). Це призведе до утруднення однозначної ідентифікації, тобто внесення подальших змін.

Чимало техніко-юридичних дефектів можна віднайти внаслідок правового моніторингу галузі цивільного права. Приміром, побудова

Гл. 82 ЦКУ часто не тільки не допомагає, але й навпаки плутає як сторін деліктних зобов'язань, так і правозастосовні органи. Гл. 82 ЦКУ розділена на три параграфи: § 1. Загальні положення про відшкодування шкоди; § 2. Відшкодування шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю; § 3. Відшкодування шкоди, завданої внаслідок недоліків товарів, робіт (послуг) [558].

Зауважмо, що норми деліктного права розташовані некоректно. Прийнята в Україні система деліктних зобов'язань не знаходить правильного вираження. Тому й відбувається замішання в процесі одночасного застосування норм, які містяться у різних параграфах. Цивільному кодексу України притаманне класичне структурування за зразком пандектної системи, де виокремлюються Загальна та Особлива частини Цивільного кодексу. Зазначене, пов'язане із німецьким цивільним правом. Однорідність слугує об'єднальною засадою для галузевих норм Загальної частини. В однорідності виражається спільність юридичного змісту. У Загальній частині містяться норми, які діють у всіх підгалузях, інститутах та підінститутах цивільного права. Зазначене має сворити основу для запобігання дублювання норм однакових за значенням для всіх інститутів цивільного права. Особлива частина об'єднує підгалузеві норми, з приводу яких відбувається внутрішня структурна диференціація цивільного права [239, с. 226].

Подібне структурування властиве ще й внутрішнім різнорівневим складовим частинам Цивільного кодексу України. Так, до прикладу перший розділ кн. 5 «Зобов'язальне право» має назву «Загальні положення про зобов'язання». Норми першого розділу поширюються на всі окремі види зобов'язань – договірні та недоговірні. Аналогічну структуру має гл. 54 ЦКУ «Купівля-продаж». У ній норми § 1 «Загальні положення про купівлю-продаж» поширюються на будь-які договори купівлі-продажу, якщо спеціальними нормами не встановлено особливе регулювання. Крім того, у параграфах 2-6 гл. 54 увага приділяється окремим видам договорів купівлі-

продажу (поставці, роздрібній купівлі-продажу, контракції сільськогосподарської продукції тощо) [387, с. 9-10].

Отже, моніторинговий збір та узагальнення типових правотворчих помилок є одним із шляхів оптимізації правового моніторингу в Україні, прогнозування та діагностування «больових точок» правової системи й своєчасної реакції. Формування сучасної системи правового моніторингу впливатиме на базові сфери суспільних відносин шляхом постійного оновлення правотворчості, запобігання негативним явищам і тенденціям.

На жаль, зворотний зв'язок між правозастосуванням і правотворчістю ще досить слабкий, що є об'єктивним фактором, який стоїть на заваді вдосконаленню процесу судового застосування норм права. Подібне становище невинуватене ще й тому, що судді, які мають професійний досвід застосування права, далекі, в переважній більшості випадків правильно усвідомлюють наявну потребу в правовому регулюванні.

Суть судового моніторингу за виконанням покарань полягає в контролі та перевірці за дотриманням законів, а також за порядком виконання контролю, його обсягом і методологією. Сутність нагляду полягає в тому, що суддя виконує контроль, витребовуючи від адміністрації місця позбавлення волі відповідних відомостей, або отримує їх від засуджених, вивчає умови виконання покарань, а також пов'язану з ними документацію [675, с. 15].

Постійна діяльність із застосування норм права призводить до адекватних висновків про чинники, що унеможливають досягнення цілей законодавця або, навпаки, можуть цьому сприяти. Поряд із безперечною позитивною роллю, професійний досвід суддів щодо застосування права може набувати негативних рис. Треба враховувати, що однотипні юридичні ситуації породжують здебільшого стереотипізацію інтелектуальних процесів, а це призводить до шаблонних дій та операцій суддів, які ускладнюють можливість побачити своєрідність окремого життєвого випадку [231, с. 64-65].

Необхідно звернутися до причин, які понижують ефективність судової правозастосовної діяльності з метою її коригування. До таких обставин, що не сприяють однаковому застосуванню судами норм права, можна зарахувати фактори: 1) обумовлені самим правом: прогалини в праві, можливість прийняття на основі однієї норми права декількох різних рішень; 2) закорінені в суб'єктивній стороні правосуддя: знання норм права, колізії, освітній рівень, професійні упередження тощо; 3) походять із правозастосовного процесу; 4) впливають з організаційної діяльності судових органів.

Причини гальмування однакового застосування права не можливо цілком усунути, але припустимо звести до мінімуму. Заходами вирішення такого завдання правотворчості є: забезпечення своєчасного скасування застарілих норм; оперативна ліквідація прогалин у праві; підвищення професійного рівня судових працівників; організаційне управління правосуддям тощо [471, с. 37-38].

Моніторинг правозастосування здійснюється органами виконавчої влади в особі міністерств і відомств. Втім, зазвичай, він укладається лише у відомчому контролі за виконанням НПА, причому, тільки у своїй сфері. Крім того, вказана діяльність не є обов'язковою та виконується за відсутності єдиної методологічної основи. У підсумку, моніторинг правозастосування не може принести вагомих результатів, не дає всебічної орієнтації для законотворчої діяльності, не визначає її стратегію, системний розвиток та докорінно не впливає на результати правозастосування [266].

Найбільш значний досвід у сфері здійснення моніторингу мають державні органи судової влади, які застосовують НПА різних галузей права. Діяльність судових інституцій з узагальнення практики застосування НПА переважно має аналітичну властивість. Зазначена діяльність спрямована на вдосконалення правозастосовної практики та виявлення прогалин у законодавстві.

У сфері законотворчості комплексний аналіз діяльності законодавчих органів державної влади створить зручні умови для вироблення критеріїв, необхідних для планування своєї роботи не тільки на майбутню сесію, але й на довгострокову перспективу, реалізовувати свою діяльність адекватно, згідно з відповідними засадами та алгоритмами.

Успіх правозастосування істотно залежить від системно здійснюваної координації правотворчої роботи, гармонізації законів та інших актів нормотворчості на всіх рівнях вертикалі влади.

Техніка правового моніторингу в правотворчості, нерозривно пов'язана з технікою моніторингу правозастосування. Однією з головних причин низької ефективності застосування НПА в багатьох випадках є: відсутність об'єктивної інформації про реалізацію НПА; незастосування необхідних підзаконних НПА; порушення зворотного зв'язку між законодавцем і правозастосовувачем.

Беручи до уваги викладений вище матеріал, можна зробити висновок про те, що правовий моніторинг НПА – це не тільки абстрактний огляд НПА, але й елемент системи управління правотворчим процесом.

Сенс моніторингу правозастосування полягає в тому, щоб вплинути на процес прийняття правотворчого рішення, подивитися, скільки тривав період НПА на проектній стадії, як він проходив через стадії законодавчого процесу, яким чином його прийняли, яка практика його застосування? Тому техніка моніторингу правозастосування – це не просто спостереження за тим, що відбувається, і, звичайно, не реєстр подій у сфері правотворчості, це – інтелектуальний, концептуальний погляд на розвиток правової системи та вміле управління нею [22, с. 151].

На даному етапі моніторинг у сфері правозастосування як самостійний напрям державної діяльності в масштабі країни відсутній. Органи виконавчої влади в межах встановленої компетенції здійснюють контроль у сфері виконання своїх профільних, створених за їх ініціативою НПА. Правоохоронні органи здійснюють за встановленими параметрами

статистику. Наукові установи час від часу проводять анкетування з питань ефективності правової основи [382, с. 164]. Вказана діяльність не скоординована, не обов'язкова, здійснюється за відсутності єдиної методологічної основи й не приносить значних результатів для визначення стратегії й системного розвитку правотворчості.

Найважливішою умовою науково обґрунтованого моніторингу в аналізованій сфері є увага до індикаторів оцінювання стану правотворчості та правозастосування. Названі індикатори стосуються не тільки оцінювання якості НПА, їх змісту та юридичної техніки, а, передусім, показників реально відчутних результатів регульованих суспільних відносин.

На етапі моніторингу правозастосування необхідно вирішувати наступні завдання: 1) отримання інформації про практику застосування НПА України, виконання рішень Конституційного Суду України та Європейського Суду з прав людини; 2) вироблення пропозицій щодо вдосконалення НПА та діяльності органів державної влади [411, с. 93].

Приміром, несумісними є норми права, що співпоставляються на предмет їх визнання однієї загальною, а другої – спеціальною. Їх застосування унеможлиблюється, бо застосування однієї виключає застосування іншої. Необхідно врахувати, що спеціальна норма права буде завжди несумісною із загальною нормою права у випадку, якщо спеціальна норма права оцінюється не за співпаданням змісту диспозиції, а за особливостями її гіпотези. До прикладу, норми права, що встановлені ст.ст. 132; 134 КЗпП несумісні за змістом їх диспозицій. Норма права, що встановлена ст. 132 КЗпП, є загальною, бо сфера її дії – це усі відносини, що виникають у разі завдання працівником роботодавцеві шкоди. Норма права, що встановлена ст. 134 КЗпП, є спеціальною, бо поширюється тільки на частину відносин, що виникають у разі завдання працівником роботодавцеві прямої дійсної шкоди [180].

Результати моніторингу повинні бути спрямовані на їх використання в процесах уніфікації, досягнення різноманітності й на гармонізацію

нормативної основи управління справами суспільства, забезпечення прав та інтересів громадян. Інвентаризація та класифікація НПА складають основу для постійного моніторингу тенденцій розвитку правової системи та її реального впливу на стан вертикалі й горизонталі влади. Система взаємодії всіх учасників соціальних процесів вимагає перевірки стану нормативно-правової основи їх організації та діяльності. Робота з моніторингу нормативно-правової основи функціонування державних структур та інститутів – завдання постійне [266].

Аргументованим прикладом правового та організаційного закріплення правового моніторингу для України стане міжнародна практика. Приміром, у Російській Федерації правовий моніторинг – самостійний вид діяльності. На даному етапі правовий моніторинг у РФ – повноцінний елемент правової системи та потужний фактор юридичного розвитку Росії [296, с. 117].

Указом Президента Російської Федерації від 20 травня 2011 року № 657 «Про моніторинг правозастосування в Російській Федерації» [298] з метою вдосконалення правової системи затверджено Положення про моніторинг правозастосування у Російській Федерації. Також постановою Уряду Російської Федерації від 19 серпня 2011 року № 694 затверджено Методику здійснення моніторингу правозастосування в Російській Федерації [249], відповідно до якої проводять поточний і оперативний види моніторингу правозастосування [298].

З метою забезпечення якості моніторингу, участі в ньому більшої кількості співробітників міністерства економічного розвитку й торгівлі Російської Федерації Департамент правового забезпечення регулярно направляє аналітичні записки та іншу інформацію про хід законотворчого процесу в палатах Федеральних Зборів всім керівникам міністерства. Проводиться різнобічна методична робота з організації законопроектної діяльності. Моніторинг законопроектів здійснюється в тісному зв'язку з комітетами Державної Думи та Ради Федерації. Проводиться закріплення

працівників міністерства за комітетами Державної Думи та Ради Федерації, за супроводом окремих законопроектів [103, с. 38].

Федеральним органам виконавчої влади й вищим виконавчим органам державної влади суб'єктів РФ надано право проводити моніторинг правозастосування також і за власною ініціативою [411, с. 94-95].

Правовий моніторинг в Республіці Казахстан – це діяльність, зміст якої полягає в постійному визначенні рівня ефективності національного законодавства, що виступає дієвим механізмом його вдосконалення (Постанова Уряду Республіки Казахстан від 25 серпня 2011 № 964 *«Про затвердження Правил проведення правового моніторингу нормативних правових актів»*). Правила проведення правового моніторингу нормативних правових актів розроблені відповідно до Закону Республіки Казахстан від 24 березня 1998 р. *«Про нормативні правові акти»* [299].

Крім того, в Казахстані здійснюється правовий моніторинг функціонування Євразійської економічної спільноти (ЄврАзЕС) з моменту її створення та функціонування. За період з 2000 по 2005 рр. функціонування ЄврАзЕС були підбиті підсумки в Доповіді *«Про пропозиції щодо вдосконалення стратегії й тактики розвитку ЄврАзЕС»*, підготовленій Радою з фінансово-економічної політики держав-членів ЄврАзЕС, та за результатами обговорення даного питання на засіданні Міждержради ЄврАзЕС на рівні глав урядів 19 травня 2006 р. у м. Мінську [480, с. 360-361].

Проаналізувавши працю професора М. Черногора *«Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики»* [411, с. 100], ми дійшли висновку, що під час проведення моніторингу в частині прийняття НПА Президента України, КМУ, органів виконавчої влади, інших державних органів необхідно вивчати, узагальнювати та оцінювати практику застосування НПА за наступними показниками: прийняття НПА Президента України, Уряду, органів виконавчої влади, інших державних органів і муніципальних НПА; недотримання меж компетенції органу державної влади при виданні НПА; наявність (відсутність) у НПА корупціогенних факторів;

викривлення сенсу положень закону й (або) акта Президента на підзаконному рівні регулювання при прийнятті; прогалини в правовому регулюванні суспільних правовідносин; колізія норм права; помилки юридико-технічного гатунку.

Приміром, основу щорічного проведення моніторингу правозастосування в РФ складають два документи – Програма і План. Програма є документом загального директивного характеру, розрахованим на тривалий час (3-5 років), а план має конкретний характер, є керівництвом до дії і приймається на поточний рік [411, с. 94-95].

У зв'язку з наведеним, актуальним стає питання суддівського розсуду. Так, президентом Верховного Суду Ізраїлю А. Бараком суддівський розсуд потрактовано як повноваження, надане законом судді з метою здійснення вибору з декількох законних можливостей». Крім того, обрання варіанта вирішення спору на розсуд судді уможливлюється в рамках формальної законності. Розсуд здійснюється у випадку: 1) відсутності правової норми, яка регулює суперечність; 2) наявності норми, яка регулює суперечність. А. Барак акцентував увагу на необхідності об'єктивного застосування суддівського розсуду. Обрана за відсутності правової норми альтернатива має відповідати на переконання фахових юристів критеріям законності [592, с. 75].

Комісія з моніторингу застосування законодавства ЄС готує щорічні доповіді та інформацію про ситуацію в кожній галузі кожної держави-учасниці. Комісія стежить за застосуванням законодавства ЄС у державах-учасниках. Будь-яка фізична або юридична особа може оскаржити адміністративну практику держави-члена ЄС, подавши скаргу в секретаріат. Скарги допомагають комісії виявляти та усувати порушення законодавства ЄС. У звіті Комісії з моніторингу про застосування законодавства ЄС 2012 р. державам-учасницям запропоновано підтримувати зусилля, щоб законодавство ЄС застосовувалося правильно [670; 691].

Важливе значення має ще й моніторинг опублікування НПА. Публікація являє собою самостійний етап юрисдикційної діяльності, який відмінний за своїм характером як від попередніх стадій законодавчого процесу (внесення законопроекту, його обговорення, прийняття, промульгація), так і від попередніх стадій правозастосування.

Існує точка зору про те, що опублікування й набуття чинності НПА – це теж певні, але звичайно, особливі стадії правотворчого процесу, оскільки без цих стадій, право як таке, у формі нормативних документів (законів, підзаконних НПА, нормативних договорів), виходячи з нормативного праворозуміння, не з'явиться на світ, а значить і не проявить своїх регулятивних можливостей. Правові відносини на основі юридичних фактів не виникнуть, отже, процес правозастосування не розпочнеться [22, с. 101-102].

З огляду на результати здійсненого наукового пошуку, вважаємо, що моніторинг правового простору й правозастосовної практики може дати можливість інститутам всіх гілок державної влади зробити комплексний, у масштабах всієї країни, самоаналіз власної діяльності з реалізації державно-владних повноважень. Утім, моніторинг у сфері правозастосовної практики знаходиться поки на стадії невизначеності та вимагає не тільки засадничого державного вивчення, але й практичних висновків. У цілому, організація системи моніторингу дозволить оптимізувати діяльність органів законодавчої влади.

5.2 Упровадження правового моніторингу в систему державного управління

Актуальною проблемою нормотворчого процесу, ще й порядку внесення певних коректив в НПА є осмислення правового моніторингу. Тривають наукові дискусії про роль державного контролю у регулюванні суспільних відносин. У кінці XX ст. домінували теорії, які проголошували

кардинальне ослаблення державного контролю. На початку ХХІ ст., насамперед, після криз економіки в розвинених країнах та успіху державного регулювання в КНР, Малайзії, Південній Кореї, країнах Скандинавії, прихильники державного контролю отримали певну підтримку. Реанімувалася концепція «розумного регулювання» (*«smart regulation»*), що відобразилося, приміром, в політиці ЄС.

Сьогодні на всіх щаблях влади та в суспільстві склалося сприйняття законодавства як надзвичайно складного, неповного, суперечливого, безсистемного масиву норм права, що лише частково погоджується із наміром законодавців, правозастосовувачів і, головне, очікуванням громадян. У зв'язку з цим об'єктивно виникає необхідність створення в країні комплексного механізму оцінювання системи НПА, її відповідності завданням суспільства й держави. Необхідно розкрити, насамперед, концептуальні основи впровадження правового моніторингу в діяльність органів державної влади.

Знизити ступінь розбалансованості в механізмах прийняття та реалізації політико-правових рішень допоможе запровадження системи моніторингу законодавства та правозастосовної практики. Правовий моніторинг необхідний як інструмент оцінювання ефективності проведених перетворень у системі конституційних цінностей, і як механізм, що сприяє своєчасному реагуванню на недосконалість правового регулювання та проблеми правозастосовної практики [155].

У сучасних умовах інформаційного суспільства всі суб'єкти нормотворчості, як і суб'єкти, що забезпечують нормотворчий процес, потребують перевіреної, ясної інформації про якість НПА. Така інформація необхідна суб'єктам нормотворення для того, щоб, ґрунтуючись на науково аргументованих прогнозах, внести відповідні зміни й доповнення в НПА, здійснити їх погодження з чинним законодавством і міжнародними стандартами [22, с. 7].

Убачаємо за доцільне виявити місце поняття «правовий моніторинг» в системі державного управління, вивчити подібності та відмінності обсягу й змісту понять *«контроль»*, *«нагляд»*, *«моніторинг»*, *«оцінювання правового регулювання»*, *«експертиза»*, *«прогноз»* та ін.

Правовий моніторинг – вид правового контролю. Внутрішній (службовий) і публічний правовий контроль – невіддільний елемент державного та муніципального управління. Службовий контроль має адміністративний характер. Публічний контроль буває як державним (конституційно-правовим, адміністративно-правовим, фінансово-правовим, еколого-правовим), так і громадським. У цьому ж дусі фахівці говорять про міжнародно-правовий контроль, що торкається державного управління.

Різновидами державного публічного контролю може виступати парламентський, судовий, президентський, урядовий, відомчий контроль. До контрольної-наглядової гілки влади відноситься теж і прокуратура [454, с. 3].

У правотворчій діяльності органів виконавчої влади правовий моніторинг є окремим видом діяльності, яка пов'язана з комплексним збором, оцінкою форми, контролем якості та аналізом ефективності реалізації НПА. Здійснення правового моніторингу поширюється на правотворчий та правозастосовний процеси і є необмеженим у часі [224, с. 102].

Здійснення моніторингу законодавства та правозастосовної практики з метою їх коригування в ході здійснення нагляду за виконанням законів відповідними органами державної влади та органами місцевого самоврядування є одним з найважливіших напрямів діяльності органів прокуратури та однією з основних організаційних форм участі прокуратури у законотворчій діяльності органів державної влади [393].

Прокурори зобов'язані забезпечити постійний нагляд за точним дотриманням законів під час виконання судових рішень. Правильна організація роботи прокурорів з перевірки законності виконавчого

провадження має позитивний вплив на удосконалення роботи слідчого апарату органів прокуратури [588, с. 48].

Здійснення прокуратурою моніторингу слугує необхідною умовою участі в реалізації правотворчої функції. Ця діяльність органів та установ прокуратури являє собою частину загальнодержавної системи моніторингу законодавства і правозастосовної практики. Внаслідок моніторингу суттєво підвищується ефективність діяльності прокуратури [393].

До того ж потребує вдосконалення нормативно-правова основа здійснення органами прокуратури правового моніторингу: сприяти включенню в розроблювані НПА України положення про самостійне місце проведення органами прокуратури правового моніторингу в його загальнодержавній системі; доповнити Закон України «Про прокуратуру» [443] нормами про проведення прокуратурою моніторингу законодавства; підготувати та затвердити наказом Генерального прокурора України інструкцію з проведення органами прокуратури моніторингу стану законності у правотворчій діяльності та правозастосовній практиці; в інструкції деталізувати: систему показників; методи збору, узагальнення, аналізу й оцінювання інформації; форму, структуру та порядок використання підсумкових документів; права, обов'язки, відповідальність і взаємодію посадових осіб і підрозділів, що здійснюють моніторинг.

Контроль нерідко розглядається вченими як одна з правових форм здійснюваних функцій держави, через те, що нормативна формалізація контрольних дій завжди супроводжує управління й нормотворчість. А це призводить до розробки та прийняття адміністративних регламентів.

Органи державної влади та їх посадові особи, а також спеціально створені зазначеними органами структури є суб'єктами правового моніторингу, які мають повноваження щодо здійснення державного контролю за станом законодавства [594, с. 334].

Серед організаційних заходів, спрямованих на організацію правового моніторингу й забезпечення його ефективного проведення, можна назвати, от

хоч би й такі: створення спеціальних органів або підрозділів для здійснення правового моніторингу; забезпечення взаємодії суб'єктів та учасників правового моніторингу в ході його проведення; забезпечення необхідного й достатнього організаційного супроводу діяльності суб'єктів та учасників правового моніторингу. Таким же чином видається за необхідне створення спеціалізованих суб'єктів моніторингу (органів або структурних підрозділів) [155].

З метою організації макроаналізу стану законодавства України, а також для вироблення та затвердження методології моніторингу правової системи доцільним буде заснування Всеукраїнського центру моніторингу права під патронатом Президента України.

Говорячи про учасників моніторингу права в більш широкому сенсі, необхідно акцентувати увагу на суб'єктах моніторингу, на яких спрямована дія певного закону. Фактично йдеться про контроль за правозастосуванням «зверху» (власне контроль правозастосовувачів і законодавців або «контроль зі сторони» (контроль наукової спільноти та вироблення рекомендацій).

Для формування актуальних і корисних інструментів щодо реалізації державних програм необхідно модернізувати процес отримання інформації та рекомендацій, які потрібні державним службовцям. Для прикладу, у Великобританії створено базу контактних даних політиків і посадовців, що сприяє обміну інформацією про новітні професійні підходи до розробки та прийняття управлінських рішень, альтернативних підходів [699, с. 17].

Правозастосування ефективне тоді, коли крім розробки правової доктрини, вдосконалюється політичне, економічне та соціальне життя за межами закону. Акцент ставиться на соціальний контекст, в якому закон діє на міждисциплінарному рівні. Дане визначення ефективності ширше, ніж ефективність правової доктрини, охоплює реалізацію, вплив та дотримання [697, с. 20].

Через те, що економіка інтенсивно розвивається, а закон стає більш складним, чиновники потребують додаткової інформації про прийняття й

забезпечення дотримання законів. Коли закони зображують соціальні норми, приватні громадяни використовують свої ресурси, щоб допомогти чиновникам дотримуватися закону. Приміром, подання скарги чи свідчення проти передбачуваних винуватців. Громадяни теж сприяють дотриманню соціальних норм шляхом встановлення неофіційних покарань, таких як плітки, докори, зневага. Навпаки, коли закони суперечать соціальним нормам, багато людей сприймають закон як несправедливий або недоречний [615, с. 91-92].

Вживане в державному управлінні та юриспруденції поняття «*нагляд*» тісно співвідноситься з поняттям «*контроль*». Набуло поширення й поняття «*контрольно-наглядова функція*». Розрізняють власне правовий контроль, в ході якого перевіряється законність, доцільність діяльності та нагляд як «*звужений контроль*», що обмежується тільки перевіркою законності. Диференціацію правового контролю й нагляду можна провести за характерними ознаками відносин між керівниками та підлеглими. Правовий контроль може бути «знизу», «зверху», державним і громадським. А нагляд припускає спеціальні повноваження органів державної влади щодо установ, долучених, а частіше не приєднаних до службової ієрархії [5, с. 14].

Слово «*нагляд*» – складова частина назви контролюючих органів виконавчої влади. Нагляд функціонує як сукупність адміністративно-правових процедур з перевірки законності різної діяльності. Нагляд – це більш регламентований різновид контролю, що припускає накладення санкцій та передачу результатів перевірки в правоохоронні органи. До недавнього часу в Україні органом, що здійснював загальний нагляд, була прокуратура. Крім того правовий нагляд здійснюють суб'єкти державного управління, в тому числі за допомогою територіальних органів.

Правовий моніторинг з однаковим успіхом проводиться зі сторони суспільно-державних установ (громадських палат) і громадських об'єднань. Яким чином указані види спільної родової діяльності співвідносяться з моніторингом? У них є загальні істотні ознаки: процедура спостереження,

інформування, аналіз. Наявні й відмінності. Контроль і нагляд, як порівняти з моніторингом, більшою мірою є управлінським та правоохоронним впливом. Нагляд передбачає переважно офіційні перевірки діяльності органу державної влади або недержавними організаціями, а також певні адміністративно-правові санкції. Істотною ознакою правового моніторингу є його роль у підтримці потоку інформації та систематизації законодавства.

Для прикладу обміркуємо моніторинг домашнього насильства в США. Громадське об'єднання «Захисники прав людини» стежать за реалізацією міжнародних стандартів прав людини з метою сприяння розвитку громадянського суспільства та зміцнення верховенства права. Одним з найбільш важливих кроків у ефективній боротьбі з домашнім насильством є оцінювання дотримання урядом країни міжнародних норм, які стосуються прав людини. Реалізація законів щодо запобігання насильства в сім'ї є важливим напрямком створення такого моніторингового оцінювання. Вказана методика поєднує шість компонентів: планування проекту моніторингу; моніторинг міжнародно-правового захисту від насильства в сім'ї; попередні дослідження правової системи; інтерв'ю про здійснення внутрішніх законів проти насильства; написання доповіді; пропагандистська діяльність [622, с. 9].

Моніторинг – безперервне стеження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату, а ще й прогнозування та запобігання критичним ситуаціям [73, с. 687]. Та чи може моніторинг бути і формою, і методом, і технологією контролю? В умовах розвитку інформаційних технологій здійснення контролю та види моніторингу змінюються. Може виникати домінанта якогось виду моніторингу в розширенні сфери його застосування. Це дозволяє його трактувати як відносно самостійний вид контролю. Тим не менше не скасовується можливість застосування моніторингу як одного з методів правового контролю (нагляду), а разом як його технології. Щоб усунути логічну

суперечність, слід затвердити за поняттям *«правовий контроль»* родові ознаки, а *«нагляд»* і *«моніторинг»* вважати видовими поняттями [339, с. 276].

Правовий контроль, як система та цілісний процес, проявляється й у такому традиційному вигляді, як нагляд та в більш сучасному вигляді як моніторинг. Інструментом моніторингу *«досье закону»* (законопроекту) є: експеримент, експертні оцінки, публічні консультації, єдині інформаційні мережі, демонстрація результатів. За такої умови зберігаються можливості використання моніторингу як методу, форми, інструменту правового контролю (нагляду) поряд з іншими формами й методами (перевіркою законності діяльності, видачею приписів, оцінюванням ефективності правового регулювання, правовою експертизою, накладенням санкцій тощо) [339, с. 276].

До того ж потрібно враховувати історію створення закону (законопроекту), подальший розвиток права та суспільства. Їх трансформація впливає на тлумачення норм права [642, с. 4].

Що стосується поняття *«оцінювання правового регулювання»*, то проводиться розробка різних варіантів як суміжних проблем для юриспруденції, економіки, державного управління. У тому числі й *«оцінювання регуляторного впливу»*, *«якість оцінювання регуляторного впливу»*. Оцінювання правового регулювання тісно пов'язане з експертизами та моніторингом. В одних проектах оцінювання процесуально інтегрує в собі правовий контроль, моніторинг і експертизу. В інших – правовий контроль і моніторинг можуть використовувати оцінювання правового регулювання як інструмент або форму. Таким чином додаються ще й процедури оцінювання: публічні консультації та незалежні експертизи.

Так, прикладом у справі формування наукових основ правового моніторингу є Інститут законодавства і порівняльного правознавства при Уряді РФ. Співробітниками Інституту розроблена концепція правового моніторингу, підготовлена методика його організації та проведення. Методика успішно застосовується в системі органів виконавчої влади РФ та

її суб'єктів. В основу згаданої концепції покладено розуміння правового моніторингу як «системи інформаційних спостережень» та функції органів державної влади, як одного з видів державної діяльності з метою забезпечення та захисту прав і свобод людини й громадянина [411, с. 22].

Як бачимо, наведене розуміння концепції правового моніторингу зараховує до числа його об'єктів не лише чинне законодавство та практику застосування, а й здійснювану всіма гілками влади законопроектну та іншу нормотворчу діяльність. Наявні підстави для критичного переосмислення поняття правового моніторингу, покладеного в основу згаданої концепції. Викликає сумнів, насамперед, формулювання поняття правового моніторингу як «системи інформаційних спостережень».

З позиції соціології права під наглядом розуміється «цілеспрямоване сприйняття конкретних явищ і подій, результати якого фіксуються в певній формі» [146, с. 333].

Видається, що спостереження є одним з допоміжних методів моніторингової діяльності. Правовий моніторинг як процес можна розглядати в значенні комплексу дій. Втім, вказані дії не обмежуються здійсненням спостереження. У зв'язку з цим трактування правового моніторингу як «системи інформаційних спостережень» не є точним, зважаючи на відсутність директиви на інші складові даної діяльності – аналіз, оцінювання та прогнозування. Крім того, формулювання поняття «інформаційні спостереження» таким же чином є некоректним. Спостереження – це описовий метод збору інформації, що полягає в цілеспрямованому та організованому сприйнятті й реєстрації поведінки досліджуваного об'єкта.

Таким чином, вказівка на «інформаційний» характер спостереження є зайвим. Ще одним недоліком наведеної концепції є той факт, що нею не охоплюється такий важливий елемент наукової діяльності та завершальний процес правового моніторингу, як-от прогнозування. Прогностичну складову необхідно інтегрувати до системи правового моніторингу.

Правовий моніторинг є ефективним методом своєчасного виявлення дефектів законодавства, які деформують дію права. Однак процес вдосконалення правової основи розвитку держави не завершується проведенням моніторингових досліджень. Тому, з метою визначення динаміки форм правового регулювання наукою застосовується інструментарій юридичного прогнозування.

Прогнозування є вагомим індикатором сфер правового регулювання та спирається на моніторинг дії норм права. Необхідність проведення прогностичного дослідження залежить від його актуальності та значущості, що визначаються на основі даних правового моніторингу, аналізу інших факторів. Моніторинг розкриває недоліки, а прогноз пропонує шляхи їх усунення [411, с. 23-24].

Так, Ю. Арзамасов і Я. Наконечний виокремили прогностичну функцію моніторингу НПА. Автори відзначили, що тільки після визначення характеру, напрямлення й ступеня стійкості правового регулювання можна зробити прогноз про ефективність і тривалість дії прийняття НПА. Таким чином, прогноз розглядається в ролі одного з результатів моніторингової діяльності [22, с. 14].

Сутність правового моніторингу полягає не в контролі над системою нормативно-правових актів, а в аналізі законодавства в тісному взаємозв'язку з правозастосовною практикою на предмет виявлення тенденцій та проблем його реалізації. Ця діяльність не повинна виступати в ролі методу здійснення контрольної функції держави. Правовий моніторинг лише забезпечує інформацією щодо протікання правового циклу. На основі аналізу зазначених відомостей можуть прийматися управлінські рішення [411, с. 25].

Таким чином, правовий моніторинг співвідноситься з контролем і наглядом, виступає як вид контрольної діяльності. Моніторинг як вид правового контролю доповнює функцію управління. Це особливий стан (вид) контролю, коли об'єктом спеціального систематичного спостереження (відстеження) й аналізу стають динаміка та якість діяльності суб'єктів

нормотворення, її нормативне регулювання. В окремих випадках, коли моніторинг в значній мірі формалізований та слугує для реалізації особливих завдань, у «вузьких» спеціалістів виникає спокуса вважати його самостійним видом.

Вирішенню завдань правового моніторингу сприятиме розробка та прийняття базового Закону України «Про нормативно-правові акти». З його прийняттям стануть можливими розробка та прийняття ще й інших законів: «Про публічний правовий контроль», «Про правовий моніторинг», «Про експертизу законодавства», «Про парламентський лобізм», у яких буде затверджено єдиний нормативний механізм, а також його можливі версії.

Підкреслимо, що удосконалення правової системи є стимулом для підвищення правової та інформаційної грамотності усіх категорій державних службовців. Таке завдання можна розв'язати за допомогою введення нових критеріїв у систему атестації фахівців державного управління та судових працівників. Потрібно внести доповнення та уточнити програми навчання студентів з управлінських та інформаційних спеціальностей. Правовий моніторинг має стати частиною адміністративної і правової реформ в Україні. Тому державні службовці повинні реалізувати комплекс заходів, спрямованих на викорінення проявів правового нігілізму в суспільстві.

5.3 Моніторинг результативності прийняття нормативно-правових актів та фінансового забезпечення

Постановка питання про результативність та ефективність законів та інших НПА дещо парадоксальна. З одного боку, кожен НПА повинен бути прийнятий для блага суспільства. З такого приводу мову потрібно було б вести лише про відповідальність людини за виконання прийнятого закону, незалежно від жорсткості його приписів: *dura lex sed lex* (з лат. «суворий закон, та все ж закон»). З іншого боку, правотворчість та її результати «не

без гріха», і за це розплачується не законодавець, а держава, народ, бізнес, конкретні особи.

У такій ситуації вкрай важливо, щоб кожен НПА, прийнятий в Україні, можна було б оцінити по тому, наскільки він, наприклад, наближає наше законодавство до «світових стандартів» і країну – до моделі соціального, демократичного суспільства, та наскільки вносить позитивні зміни в конкретний об'єкт правового регулювання: економіку, соціальну сферу тощо.

Поняття *«результативність»* тісно пов'язане з такими поняттями як: ефективність, оптимальність, правильність, обґрунтованість або доцільність. Результативність прийняття НПА розуміють як певні наслідки впливу норм права на суспільні відносини, що є найважливішим показником соціальної корисності й необхідності НПА [320, с. 126].

У наукових працях з даної проблематики Ж.-Л. Бержея [46], Т. Васильєвої [70], Є. Васьковського [71], К. Диковенко [119], В. Лексина [222], Л. Макаренко [240], Б. Михайлюка [259], М. Плотнікової [398], О. Рогача [466], Н. Сартаєвої [481; 482], О. Юлдашева [591] та інших помітний брак дослідження однієї з проблем технології здійснення державної регуляторної політики – контролю над виконанням регуляторних рішень та систематичного моніторингу.

Для визнання НПА довершеним необхідно, щоб він був справедливий. Довершеною метою законодавства є здійснення справедливості. Поряд з цим НПА повинен бути доцільним. Керуючись засадою справедливості, законодавець зобов'язаний обирати такі заходи, які найбільше відповідають умовам життя та призводять до найкращих практичних результатів. Нарешті, НПА не повинен піддавати громадян зайвій сором'язливості й суворості [71, с. 84].

Законодавство досягає своєї цілі, якщо парламент має можливість брати участь на всіх етапах законодавчого процесу. Втім, бракує механізмів, щоб осягати обґрунтовані коментарі зацікавлених громадян та громадських

організацій. Важливо, щоб усі заінтриговані пропонованим законодавством мали можливість бути почутими [681, с. 9].

Правовий моніторинг відіграє важливу роль у покращенні правового регулювання. Тривалий час моніторинг як спосіб спостереження за процесами та явищами існував як би поза правовою оболонкою. Матеріальні об'єкти дивились крізь пальці на таке відокремлення. До того ж, у правовій сфері довгі роки вважалося цілком достатнім епізодично вимірювати результати перевірок, контролю та нагляду показниками порушень законності [520, с. 350].

Зміст терміна «результативність», згідно з Великим тлумачним словником української мови, означає позитивний результат певних дій [75, с. 1022]. Ефективність характеризується настанням потрібних результатів унаслідок певних сил, дій, заходів [75, с. 1022]. Тому є всі підстави стверджувати, що моніторинг результативності – оцінювання ефективності дій з метою прийняття НПА.

Людина за допомогою всіх можливих засобів і методів прагне досягти бажаного результату. Результат є змістом мети. У залежності від того, чого прагне суб'єкт пізнання, мета може бути загальною та спеціальною, безпосередньою та перспективною [466, с. 21].

В. Лексин під результативністю запропонував розуміти погодження параметрів кінцевих результатів прийняття конкретного НПА з параметрами цілі прийняття НПА. Результативність прийняття будь-якого НПА можна визначити тільки в тому випадку, якщо з преамбули чи інших розділів цього акта можна винести судження про те, навіщо він був прийнятий. На жаль, перелік цільових параметрів ухвалення НПА, або хоча б натяків на можливість встановлення таких параметрів, найчастіше міститься в українською формально складних «обґрунтуваннях» прийняття актів. Аргументування наявні окремо від тексту законів та інших НПА, тому не використовуються під час оцінювання їх результативності [222].

Встановлення ефективності НПА безпосередньо пов'язане з проведенням моніторингу результативності їх прийняття.

До прикладу, Л. Макаренко схарактеризував результативність як певний ступінь урегульованості визначеної сфери суспільних відносин та правові наслідки, що породжуються правовим регулюванням. Ефективність НПА з'ясовується за такими критеріями: має чітко визначені форми впливу на суспільні відносини та межі дії на суспільство; здійснюється за допомогою скоординованих чинників, що мають системний характер; передбачає наявність механізму, який юридично гарантує досягнення цілей, що ставить законодавець, приймаючи чи санкціонуючи норми права; здійснюється за допомогою системи способів та методів впливу [240, с. 130].

Якість НПА підпорядкована послідовному та ефективному використанню правил і прийомів юридичної техніки. Як слушно зауважив французький учений Ж.-Л. Бержель: «Законотворчість – це не тільки наука, але й мистецтво, в якому нема дрібниць. Тут все є надзвичайно важливим: і слова, і коми, і крапки, які визначають зміст норм права та їх функціональну спрямованість, а також якість законодавчого тексту в цілому» [46, с. 37].

Прихильником позиції, у відповідності з якою законотворчість – це скоріше мистецтво показується також член консультативної ради Інституту перспективних юридичних досліджень Лондонського Університету Дж. Боумен [608, с. 2-9]. Учений зосередив увагу на тому, що не існує єдиного надійного способу підготовки НПА. Отримавши завдання написати проект НПА, досвідчені розробники, які володіють необхідними професійними навичками та власними напрацюваннями, представляють різні тексти. У кожному конкретному випадку існують альтернативні рішення, і вибір оптимального з них – прерогатива розробника закону. Одні автори пропонують більш сміливі, інші – більш консервативні рішення.

Н. Сартасєва виокремила засадничі завдання проведення правового моніторингу: оцінювання ефективності дії НПА; отримання інформації для комплексного аналізу НПА; вироблення на підставі результатів моніторингу

пропозицій щодо його вдосконалення; вдосконалення правозастосовної практики в діяльності державних органів; розкриття соціальних причин неефективності НПА [482, с. 53].

Таким чином, правовий моніторинг є важливим механізмом встановлення результативності прийняття НПА.

Процес ефективного правового регулювання повинен починатися визначенням цілей, а завершуватися їх виконанням та досягненням належного результату. Правове регулювання буде ефективним або неефективним, залежно від того, чи будуть досягнуті його цілі [398, с. 54-55].

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» повинен здійснюватися аналіз регуляторного впливу перед прийняттям регуляторного акта та відстеження його результативності. Слід зазначити, що законодавець оперує поняттям «результативність» регуляторного акта, а не «ефективність».

Регуляторні акти видають центральні органи виконавчої влади – Президент України та Кабінет Міністрів України. Нормативні акти, які видаються центральними органами виконавчої влади класифікуються на: 1) укази і розпорядження Президента України; 2) постанови й розпорядження КМУ. Крім зазначених основних нормативних актів виконавчої влади урядові рішення знаходять вираження в низці різноманітних процедур, програмах діяльності, нормативних документах тощо [591, с. 281-282]. Вказані урядові документи відносяться до різновиду підзаконних нормативних актів.

Кожен регуляторний акт має пройти етапи: розробки проекту, його оприлюднення, обговорення, аналізу впливу, прийняття акта, моніторингу результативності та закінчення дії. До регуляторних актів віднесено не тільки прийняті уповноваженим регуляторним органом НПА, але й інші офіційні письмові документи регуляторного органу. Регуляторні акти встановлюють,

змінюють або скасовують норми права, застосовуються неодноразово щодо невизначеного кола осіб.

Моніторинг результативності регуляторних актів – процедура, пов'язана з оцінюванням сукупності ознак, що характеризують: 1) впровадження регуляторного акта; 2) досягнення офіційно сповіщених цілей під час прийняття регуляторного акта. Оцінювання регуляторних актів проводиться за показниками, що свідчать про результативність. Таким чином, на основі показників відстежується результативність регуляторних актів [425].

Як приклад, до процедурних елементів оцінювання ефективності регуляторних актів НБУ зараховано обов'язок НБУ аналізувати регуляторний вплив та відстежувати результативність. Так, у ст. 8 вказаного закону визначено порядок підготовки аналізу регуляторного впливу, здійснюваного розробником перед оприлюдненням проекту регуляторного акта. Аналіз регуляторного впливу здійснюється, щоб отримати зауваження та пропозиції [398, с. 55-56].

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» реалізуються дії регуляторного органу щодо відстеження результативності регуляторних актів. Щодо кожного акта проводиться базовий, повторний та періодичний моніторинг результативності з використанням статистичних даних, результатів наукових розробок і соціологічних опитувань. Базовий моніторинг здійснюється ще перед набранням регуляторним актом чинності. Повторний – через рік з дня набрання чинності. Періодичний – раз на три роки, починаючи з дня завершення заходів з повторного відстеження результативності [425].

Зазначений закон містить критерії оцінювання ефективності. Показники результативності регуляторного акта – це показники, на підставі яких під час відстеження результативності регуляторного акта здійснюється оцінювання стану його впровадження та досягнення цілей, задекларованих

під час прийняття. При підготовці аналізу регуляторного впливу визначаються показники результативності регуляторного акта.

Під час проведення оцінювання регуляторного впливу у таких державно й соціально значущих сферах, як охорона здоров'я, безпека та екологія, необхідно справджувати кількісну оцінку ризиків. У випадку неможливості проведення оцінювання кількісних показників не завадило б вказати наявну проблему. Найважливішим внеском аналізу регуляторного впливу на забезпечення якості прийнятих рішень є не точність проведених при цьому розрахунків, а процес аналізу як такий: розгляд можливих варіантів, осмислення реальних ефектів впливу регулювання та дослідження зроблених гіпотез [521, с. 86].

Питання оцінювання результативності НПА ускладнюється ще й тим, що в повному обсязі їх вплив не можна оцінити на якийсь певний момент, оскільки результати його будуть відомі лише через певний час. З цієї причини у законодавстві передбачається повторний та періодичний моніторинг результативності. Здійснюється порівняльний аналіз показників, одержаних під час повторного та періодичного моніторингу результативності із значеннями, отриманими в процесі базового моніторингу [398, с. 56].

Якщо узагальнити критерії, на основі яких НБУ оцінює ефективність власних регуляторних актів, аналізуючи опубліковані на офіційному сайті НБУ звіти про відстеження результативності, то серед них можна виокремити такі: 1) високий показник зросту видів банківських операцій, які здійснюють банки перед прийняттям регуляторного акта та опісля; 2) запити з вимогою здійснити роз'яснення з приводу застосування вимог регуляторних актів; 3) негативні відгуки стосовно регуляторного акта, які отримуються внаслідок опитувань [35].

У законодавчих актах України, які регламентують державну регуляторну політику, також відсутнє визначення критеріїв оцінювання ефективності нормативно-правового забезпечення державного регулювання господарської діяльності. У Постанові КМУ від 11.03.2004 №308 «Про

затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» знайдемо лише посилання на необхідність визначення показників ефективності НПА [430].

Проаналізувавши положення зазначеної постанови, К. Диковенко дійшов висновку, що в них подано лише показники ефективності окремого НПА, а не критерії ефективності нормативно-правового забезпечення в цілому, які, безперечно, повинні трактуватися набагато ширше [119, с. 100].

Погоджуємось з О. Юлдашевим у тім, що моніторинг не обмежується фіксацією динаміки числових даних, у межах моніторингу здійснюється аналіз економічних процесів і, зокрема, наслідків рішень і заходів, що приймаються державними органами. Іншими словами, завданням моніторингу буде дослідження зв'язків різних економіко-соціальних явищ і процесів («статистика зв'язків»), виявлення факторів, які впливають на досліджувані явища та процеси («статистика факторів»), що позначається не лише у числовій, а й у якісній нечисловій інформації.

Розроблення та практичне впровадження моніторингу передбачає здійснення низки процедур та етапів: складання переліку кола виконавців та регуляторних актів, які є об'єктами моніторингу; визначення показників (індикаторів), що характеризують економічні наслідки здійснення регуляторної політики; проектування і створення бази даних та зводу знань моніторингу регуляторних актів; уніфікація форм подання в базах даних і знань інформації про виконання урядових рішень та показників, що характеризують наслідки виконання (невиконання) заходів і причини невиконання; створення програмного забезпечення взаємодії бази даних і зводу знань; уніфікація форм запитів від міністерств (відомств) та розроблення Інструктивно-методичної регламентації щодо організації подання міністерствами (відомствами) інформації про стан і результати виконання регуляторних актів; автоматизація системи зв'язку з міністерствами (відомствами); автоматизація аналізу стану виконання регуляторних актів; практична реалізація системи моніторингу [591, с. 280].

На основі сформованих рекомендацій Ю. Тіхомірова щодо формування та використання правової інформації для цілей моніторингу [520, с. 359-360], можна виокремити такі етапи моніторингу результативності НПА: визначення індикаторів результативності дії законів та підзаконних актів; визначення загальних та спеціальних джерел інформації для оцінювання результативності дії законів і підзаконних актів; об'єднання каналів правової та іншої інформації; систематичне оновлення інформаційного масиву [320, с. 131-132].

Поряд із законотворчістю, реалізація норм права відіграє важливу роль в правовому регулюванні суспільних відносин. У соціальному житті для успішного функціонування права важливо не тільки закріплювати принципи й норми права в законодавчих актах, необхідно також, щоб норми права здійснювались у суспільних відносинах. Між правовою системою та економічним розвитком країни існує взаємозв'язок. Якщо норми права не втілюються в реальних життєвих відносинах, то вони «мертві» й втрачають роль соціального регулятора.

Дослідженню питання реальності виконання норм права, їх фінансового забезпечення присвячені роботи вітчизняних та закордонних науковців. Всупереч численним науковим розробкам загальних питань реалізації норм права, як от: М. Абдулаєва [1], А. Ізмоденова [154], А. Мельохіна [247], О. Мельника [247], Ю. Орлова [386], З. Погорелової [399], В. Протасова [455], В. Скулиша [488], А. Шмакова [575], О. Шушко [584] та інших, проблеми правового моніторингу виконання норм права та їх фінансового забезпечення залишаються поза увагою дослідників.

На необхідності розробки фінансово-економічного обґрунтування законодавчої ініціативи наголошується у Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ. Рекомендації підготовлені за результатами роботи місії Європарламенту. Зобов'язання ВРУ щодо виконання зазначених рекомендацій закріплені Постановою № 1035-VIII від 17. 03. 2016 р. [434].

Основне завдання правореалізації полягає в ефективній законній трансформації приписів норм права у належний рівень правомірної поведінки суб'єктів права. Термін «реалізація» (realiser) – «здійснювати» – має французьку етимологію: визначається як здійснення чого-небудь, перетворення у що-небудь реальне, проведення в життя якогось плану, проекту, ідеї, програми, наміру тощо [1, с. 255].

В. Протасов визначив реалізацію як процес переведення явища в іншу якість, вживання його характерних властивостей з метою досягнення бажаного результату. Стосовно до права цей процес означає переклад його принципів і норм в іншу реальність, в іншу якість – якість правомірної поведінки: використання властивостей права для досягнення необхідного соціального результату [455, с. 72].

Процес розробки проектів НПА витікає з об'єктивної необхідності правового регулювання спектру суспільних відносин. Чи не основним фактором, що спонукає до створення НПА є, звичайно, прогалини у правовому регулюванні. Застарілість і неадекватність норм права призводить до нездатності належним чином врегульовувати суспільні відносини [399, с. 53].

Ефективність правового забезпечення здійснення докорінних економічних перетворень в Україні, на думку О. Мельника, є вагомим чинником системного подолання глибокої кризи в Україні. До етапів закономірного розвитку системи законодавства зараховують: 1) своєчасне реагування на трансформацію механізму правового регулювання; 2) постійний соціально-правовий моніторинг (простежування) як чинні НПА застосовуються та здійснюються юридичні процедури [247, с. 180].

Важливим є обґрунтування оцінювання ефективності дії НПА шляхом їх ретельного обліку й фіксації стану фактичної реалізації. Практично доцільним видається реалізація деяких рекомендацій:

1) сформувати банк даних, у якому б накопичувалися відомості про рівень законності та становище законодавства визначити режим користування цим банком даних;

2) здійснювати оцінювання законодавства на предмет точності та неухильності їх виконання державними та громадськими організаціями, об'єднаннями громадян і окремими громадянами;

3) розробити та запровадити науково обґрунтований класифікатор законодавства у спосіб використання інноваційних комп'ютерних технологій для його опрацювання;

4) запровадити діяльність з постійного узагальнення інформаційних даних, отриманих правоохоронними органами про стан законності.

Зручна в користуванні автоматизована система обліку могла б спростити процес оцінювання якості та ефективності НПА.

Питання, пов'язане з підвищенням ефективності правового регулювання тісно пов'язане з дієвістю та результативністю механізму реалізації норм права. Щоб збагнути сутність, призначення та соціальну роль в суспільстві, підвищити ефективність правового регулювання, необхідно відкинути ідеологічне упереджене відношення до механізму правового регулювання. Нехтування ідеологічними чинниками приведе до нового сприйняття процесів управління не стільки в плані правового регулювання, скільки реалізації права [247, с. 185-186].

Одним із прикладів здійснення моніторингу за дотриманням та виконанням НПА може слугувати аналіз нормотворчої діяльності органів державної влади Липецької області на основі Статуту Липецької області РФ та Закону Липецької області «Про моніторинг нормативних правових актів Липецької області». Законом встановлено засади моніторингу НПА. Відповідальний комітет, уповноважений орган з'ясовує ефективність реалізації НПА. При тому основними критеріями оцінювання ефективності визначено: погодження НПА області з чинним законодавством; актуальність НПА; реальність виконання норм, у тому числі їх фінансове забезпечення;

результативність прийняття НПА: соціально-економічний ефект, зміни в регульованих суспільних відносинах, досягнення нормативно встановлених цілей [338, с. 55-56].

Таким чином, за результатами оцінювання ефективності реалізації НПА відповідальний комітет, уповноважений орган області приймає рішення про вироблення заходів з метою підвищення ефективності його реалізації або необхідності визнання НПА області таким, що втратив чинність [297].

У межах моніторингу реальності виконання норм права та їх фінансового забезпечення доцільно проводити спеціалізовану фінансово-економічну експертизу. Оцінювання проекту НПА має здійснюватися з точки зору забезпеченості проєктованих нормативних рішень фінансовими, організаційними та іншими заходами, раціональності передбачуваних витрат з урахуванням очікуваних результатів [22, с. 134].

Експертиза – це розгляд якого-небудь питання експертами для формування висновку. Спеціальні знання – це професійні знання, вміння, навички, отриманий досвід у певній сфері (науки, техніки, мистецтва), які необхідні для вирішення питань, що виникають при розгляді конкретних справ [584, с. 366-367].

Якщо прийняття законопроекту чи проекту іншого акта впливає на зміну показників бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи додає фінансово-економічне обґрунтування (розрахунки). Якщо реалізація законопроекту, проекту іншого акта не впливатиме на показники бюджету, про це зазначається в пояснювальній записці (чч. 3,4 ст. 91 Регламенту ВРУ; ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України) [444]. Основними вимогами стосовно фінансово-економічних розрахунків до проекту НПА є: точність і правдивість вартісного оцінювання впливу проекту НПА на доходи та витрати (видатки і кредитування) державного та/або місцевого бюджетів.

14 листопада 2016 р. у ВРУ відбувся семінар з питань фінансово-економічного обґрунтування законодавчих ініціатив. Офіс з фінансового та економічного аналізу (далі – ОФЕА) ВРУ в партнерстві з Київською школою

економіки провів перший семінар з питань фінансово-економічного обґрунтування законодавчих ініціатив для працівників секретаріатів комітетів ВРУ та помічників-консультантів народних депутатів десяти комітетів, з якими працює Офіс. Учасниками семінару обговорено питання важливості фінансово-економічного обґрунтування законопроектів; аналізу витрат та вигод (*cost and benefit analysis*); аналізу регуляторного впливу на прикладі проекту постанови КМУ «Про затвердження Порядку оцінки придатності земель (ґрунтів) для виробництва органічної продукції»; наслідків некоректного економічного аналізу на прикладі законодавства про доступ до публічної інформації [536].

Прогнозуванню юридичних, економічних та соціальних наслідків прийняття кожного закону має приділятися виняткова увага як розробниками законопроектів, так і експертами. Таким чином, можна сказати, що Мін'юст має здійснювати діяльність, спрямовану на гармонізацію законодавства, вже на стадії законопроектних ініціатив органів виконавчої влади.

Найбільш важливий напрямок указаної діяльності – експертні висновки на законопроекти. Висновки формуються з точки зору погодження законопроектів із чинним законодавством та якістю їх підготовки, здійснення правових приписів і наслідків їх застосування, фінансового забезпечення реалізації НПА [560, с. 44].

До прикладу, проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо покращення інвестиційного клімату в Україні)» (реєстр. № 5368 від 07.11.2016 р.) було прийнято ВРУ після детального фінансово-економічного обґрунтування. У законопроекті не було наведено пропонованих розмірів ставок податків та зборів і не прогнозовано впливу законодавчих пропозицій на фінансовий стан платників податків та зборів.

На думку Ю. Орлова, у проведенні соціально-динамічного експертно-кримінологічного дослідження зусилля експертів спрямовуються на встановлення: кримінологічної неефективності окремих нормативних

положень чи НПА в цілому; фінансово-економічної, організаційно-управлінської, наукової, кадрової та іншої незабезпеченості практичної реалізації положень НПА чи його проекту. Зазначені характерні риси НПА, по суті, є критеріями їхньої криміногенності та свідчать про наявність детермінації динамічного типу [386, с. 78-84].

У практиці зовнішнього державного фінансового контролю експертиза традиційно розглядається як метод попереднього контролю. Тобто предмет експертизи – це не прийнятий документ, а проект НПА, який потрібно дослідити стосовно можливості прийняття органом державної влади або органом місцевого самоврядування.

Отже, особливістю фінансової експертизи є те, що положення представленого на експертизу документа досліджуються з фінансової точки зору. Встановлюється достатність фінансових ресурсів, правильність застосування фінансового законодавства, законності використання механізмів фінансового регулювання, співвідношення між витратами й фінансовим результатом тощо. Під час проведення моніторингової експертизи проекту НПА й оцінювання фінансово-економічного обґрунтування його прийняття завдання ускладнюється. Необхідно додатково проаналізувати фінансові можливості та інструменти вирішення поставленого соціально-економічного завдання, зробити висновок про можливість досягнення вагомого фінансового, економічного, соціального чи іншого ефекту при запланованих на це обсягах суспільних фінансів.

Для проведення такої моніторингової експертизи потрібний не тільки текст проекту НПА, а й ґносеологічне уявлення про цілі його розробки й прийняття, про завдання, що забезпечують досягнення мети, потенційні результати його прийняття й виконання, а також ресурси, необхідні для досягнення запланованого результату. Тобто, при проведенні фінансово-економічної експертизи, НПА повинен підлягати дослідженню та фінансово-економічному обґрунтуванню [154].

Говорячи про якість НПА, слід мати на увазі не тільки його юридичну, соціальну та політичну характеристики. Необхідно звертати увагу на ще один важливий аспект – ціну закону. Вартість НПА містить два види витрат: 1) пов'язаний з бюджетними (і не тільки) витратами на його підготовку в ході проходження стадій нормотворчого процесу; 2) пов'язаний з цільовими бюджетними видатками держави на забезпечення реалізації його положень [247, с. 308].

Фінансово-економічне обґрунтування стане предметом моніторингової експертизи якщо: його складено та разом з проектом НПА направлено до контрольно-рахункового органу; наявні нормативні правила, які регламентують зміст фінансово-економічного обґрунтування.

Інноваційним напрямком досліджень на стику економіки та юриспруденції є економічний аналіз права (*law and economics*), який можна використовувати як методологічний апарат при вивченні теорії права, в аналізі НПА та судової практики. На основі методу неінституціональної економічної теорії проводиться аналіз ефективності застосування різних юридичних доктрин без твердження, що ефективність стала, чи повинна стати критерієм їх оцінювання [575, с. 4].

На даному етапі в Україні зазначений напрямок недостатньо розвинений. Підставою даного явища є мовний бар'єр і консервативність академічного середовища. Крім того, основні дослідження ведуться в країнах прецедентного права. Разом з вимогою використання творчого підходу в теорії країн кодифікованого права, до яких відноситься й Україна, створюються додаткові труднощі.

На основі здійсненого порівняння можна зауважити, що основна відмінність економічного способу мислення полягає в тому, що економіст мислить категоріями майбутнього (*ex ante*). Фахівець аналізує, наскільки ефективним є прийняте рішення. Для економіки в більшій мірі характерний дедуктивний підхід, при якому робиться спроба створення загальної теорії із застосуванням її для прогнозування результатів і аналізу окремих випадків.

Такий підхід відрізняється здатністю виявляти й оперувати категоріями, неявно вираженими в конкретних випадках. Дедуктивний підхід базується на пошуку спільнот та побудові загальної методології до вирішення проблем.

Найбільшою складністю в сприйнятті економічного підходу юристами виступив «юридичний позитивізм». Будь-яке рішення законодавця сприймається як даність. Правильність закону не обговорюється, обговорюються тільки проблеми його застосування. У зв'язку з цим альтернативність мислення економіста, який сприймає закон лише як один з варіантів досягнення мети, не сприймається. Закон сприймається економістом не як щось беззмінне, а отже, стає можливим пошук шляхів збільшення його ефективності [575, с. 13-14].

Оскільки проекти НПА повинні надходити на експертизу разом з фінансово-економічними обґрунтуваннями, то з технологічного погляду, фінансово-економічний моніторинг повинен складатися з двох частин: 1) моніторинг проекту НПА; 2) моніторинг фінансово-економічного обґрунтування проекту акта.

Вочевидь метою моніторингу законів та інших НПА органів державної влади, що встановлюють, змінюють або скасовують витратні зобов'язання, повинно стати оцінювання з фінансово-економічної точки зору цілей, завдань, способів регулювання, виконання зобов'язань і можливих наслідків.

У ході моніторингу реальності виконання норм права доцільно проводити аналіз та оцінювання НПА за такими параметрами: 1) цілі прийняття НПА, їх погодження з основними програмними документами України; 2) соціально-економічна проблема, вирішення якої забезпечується у зв'язку з прийняттям і реалізацією НПА, актуальність і суспільна значущість цієї проблеми; 3) спосіб вирішення проблеми, наявність альтернативних, менш витратних для бюджету або більш результативних процедур рішення; 4) основні групи учасників суспільних відносин, інтереси яких будуть порушені у зв'язку з прийняттям НПА; 5) можливі витрати з бюджету

України, витрати суспільних ресурсів; 6) співвідношення суспільних вигод від прийняття акта та витрат на його реалізацію; 7) очікуваний фінансовий, економічний, соціальний або інший ефект від реалізації НПА; 8) ризики недосягнення запланованого результату [154].

У ході моніторингу експертизи фінансово-економічного обґрунтування проводиться оцінювання: відповідності змісту фінансово-економічного обґрунтування встановленим вимогам; обґрунтованості розрахунку вартості видаткових зобов'язань; обґрунтованості фінансових наслідків для відповідного бюджету; обґрунтованості запропонованих видів бюджетних асигнувань на виконання видаткових зобов'язань; обґрунтованості очікуваного фінансового, економічного, соціального або іншого ефекту від реалізації НПА; обґрунтованості застосування критеріїв оцінювання й методик визначення ефективності бюджетних витрат; обґрунтованості ризиків недосягнення запланованого результату [154].

Особливу увагу привертає позиція В. Скулиша. Дослідник аргументував, що на законодавчому рівні необхідно спершу визначити загальні засади проведення моніторингової експертизи проектів НПА, види такої експертизи, її суб'єктів, загальні вимоги до її проведення тощо. Саме ці положення мали б стати базовими для розробки й прийняття проектів законів «Про кримінологічну експертизу», «Про економічну експертизу» тощо [488, с. 98].

Економічний аналіз права допоможе визначити вплив правових інститутів на економічні процеси, на прийняття посадовими особами раціональних рішень. Для юриста, економічний аналіз права необхідний для аналізу ефективності НПА та судових рішень. Окрім того, вивчення економічного аналізу права, по-перше, нагадує, що закон є лише засобом поліпшення життя людей, по-друге, дає можливість подивитися на старі проблеми в новому ракурсі, побачити приховані закономірності [575, с. 5].

Здійснене дослідження дає підстави стверджувати, що загальні засади проведення моніторингу реальності виконання норм права та їх фінансово-

економічного забезпечення, безумовно, повинні бути врегульовані Законом України «Про нормативно-правові акти», а також законодавчо визначені загальні поняття правового моніторингу, його предмета, мети, завдань, правового статусу та можливих об'єктів.

5.4 Правовий моніторинг із залученням громадських об'єднань, наукових інституцій та інформаційно-аналітичних технологій

На даному етапі в Україні триває процес становлення повноцінного громадянського суспільства, яке активно вимагає правової демократичної державності, заснованої на законах, прийнятих в інтересах більшості громадян. Взаємодія між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства буде успішною за умови обов'язкового реагування на інформацію, яка надходить від останніх.

Актуальним питанням залишається правове регулювання участі інститутів громадянського суспільства в правовому моніторингу з метою проведення громадської експертизи законодавства на наявність корупційних чинників та залучення громадських експертиз НПА на відомчому рівні нормотворчості, моніторингу виконання Національної стратегії у сфері прав людини тощо.

Вивченням питань здійснення правового моніторингу із залученням громадських об'єднань та наукових інституцій займаються українські вчені О. Боринська [59], Є. Довженко [121], В. Купрій [210] та закордонні вчені, зокрема С. Миронов [257], Т. Мордасова [271], С. Сабікенов [471], М. Савін [472], М. Турецький [535], Д. Шнайдер [696] та ін.

Одними з першочергових завдань сучасної української науки теорії права є дослідження необхідних умов, які забезпечують участь інститутів громадянського суспільства в системі правового моніторингу та аналіз інститутів громадянського суспільства для виявлення меж їх взаємодії з державою під час проведення правового моніторингу.

Демократична позиція надзвичайно важлива для початку правотворчості, коли ідея закону виражається в концепції та попередній версії проекту. Законотворчий процес може бути ініційований народом. Демократія означає, що людина свідомо приймає рішення про державну владу. Для цього людина повинна мати достатньо інформації, вміти аналізувати її та висловити думку [607]. Крім того, процес демократизації характеризується частковим перерозподілом політичної влади, делегуванням владних повноважень іншим суб'єктам права – громадянам, суспільним інститутам і організаціям; закріпленням у законах прав і свобод людини; скасуванням антидемократичних законів та інститутів влади [414].

При цьому інформаційно-аналітичні технології є невіддільною частиною соціальних технологій в цілому. Зміст інформації визначається сферою її використання. Інформаційний процес – об'єкт технологізації, яка здійснюється за певними стадіями, поділяється на операції, має свої алгоритми. В соціальній сфері суспільства, спочатку готується інформаційне забезпечення соціальних процесів. Згодом відбувається технологізація даного виду інформації та розробка й впровадження соціальних технологій в практику [148, с. 35].

Слід зазначити можливості використання теоретичних підходів інформатики та інформаційних критеріїв для практичного оцінювання певних характеристик інформаційних масивів, у тому числі й тих, що містяться у НПА. До числа таких характеристик в першу чергу належать, наприклад, цілісність сукупності масивів у складі розділів законодавства, несуперечність фрагментів інформаційного масиву, моделювання логічної структури норми права й оптимізації процесів прийняття рішень [409].

Приміром, австрійські стандарти законодавчого процесу передбачають залучення громадськості до моніторингу та оцінки, наприклад, через участь в моніторингових групах [710, с. 31].

Громадська експертиза спрямована на виявлення ступеня обліку й погодження під час правового регулювання інтересів різних соціальних груп

і прошарків суспільства. Завданням такої експертизи є: виявити соціальні групи, інтереси яких потрапляють у сферу правового регулювання даної правової норми (НПА); проаналізувати характер суперечностей між ними; визначити міру погодження цих інтересів у рамках запропонованої моделі нормативно-правового регулювання, себто виявити наявність або відсутність інтересів, носії яких опинилися в привілейованому або дискримінованому положенні [411, с. 122].

На нашу думку, за допомогою громадської участі в правовому моніторингу фіксується зміст соціальних технологій, що визначають можливість участі громадських структур у розробці та прийнятті НПА, бажання брати під свою відповідальність їх реалізацію.

Отже, важливою є мотивація до самоорганізації та дії інститутів громадянського суспільства, без яких неможливе вираження інтересів суб'єктів громадської участі в політичному управлінні. Крім того, відбувається актуалізація потреб громадянського суспільства в підвищенні якості впливу на державну політику, управління державними справами або на вибір політичних лідерів на будь-якому рівні політичної влади, місцевому чи загальнонаціональному. Зміщуються межі, в яких приймаються рішення [271, с. 39].

На основі наведеного можна констатувати, що законотворчий процес повинен базуватися на принципах демократизму й науковості, щоб показувати й визначати розвиток суспільства. Суспільство зацікавлене в тому, щоб було менше помилок держави в законотворчому процесі.

Еволюція експертних відносин із участю громадянського суспільства відбувається в напрямку розширення предметної сфери експертної діяльності та форм участі в них громадських організацій, а відтак і громадян. Дедалі більше зростання значення інституту громадської експертизи пояснюється тим, що суспільство сприйняло дану форму участі в управлінні справами держави як інструмент оновлення та налагодження відносин із владою [60, с. 8].

У даному контексті правовий моніторинг є системою взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства з метою виявлення недоліків законодавства на засадах добровільної й незалежної участі в зазначеній діяльності. До інститутів громадянського суспільства, які виражають громадську думку відносять: незалежних експертів, громадські об'єднання та некомерційні організації, які зацікавлені у вирішенні питань, що зачіпають їхні інтереси, провідні християнські церкви та релігійні організації тощо [314, с. 20].

До суб'єктів, які виражають громадську думку, можна віднести також органи місцевого самоврядування, громадські палати, інститут уповноваженого з прав людини, засоби масової інформації тощо [68, с. 9-10].

Від 13 травня 2017 р. моніторингом порушення прав людини в діяльності МВС і ЦОВВ та наданням керівництву МВС пропозицій щодо їх розв'язання займається Управління моніторингу дотримання прав людини МВС.

Недержавними суб'єктами правового моніторингу, які виражають громадську думку, можуть бути різного роду громадські об'єднання і некомерційні організації, представники бізнесу та різних професій, профспілки, молодіжні й інші громадські організації, об'єднані спільністю інтересів тощо. Інститути громадянського суспільства зацікавлені брати участь у виробленні державних управлінських рішень та можуть висловлювати суспільну думку [323, с. 77].

У типовому положенні, затвердженому постановою КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації» [515] до інститутів громадянського суспільства зараховано: релігійні та благодійні організації; професійні спілки та їх об'єднання; творчі спілки; асоціації; організації

роботодавців; недержавні засоби масової інформації; інші непідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства України.

Правовий моніторинг полягає, по-перше, в організації державного та громадського оцінювання якості та ефективності проектів НПА, чинних НПА, по-друге, в підготовці за результатами такої експертизи інформації про виявлені недоліки законодавства та пропозицій щодо їх усунення. Також відбувається організація системного узагальнення та аналізу рішень судів, інших правозастосовних актів, звернень громадян і підготовка інформації про недоліки законодавства з пропозиціями щодо їх усунення [68, с. 11-12].

Залучення інститутів громадянського суспільства до нормотворчої діяльності держави забезпечується шляхом участі в розробленні та обговоренні проектів НПА. Вказана діяльність – це форма активності, яку здійснюють громадські організації у сфері державного управління. До обов’язкового етапу нормотворчого процесу в системі органів виконавчої влади належить громадське обговорення проектів НПА. Ціллю консультацій з громадськістю в нормотворчому процесі є: 1) залучити громадян до процесу управління державними справами; 2) забезпечити вільний доступ до інформації, пов’язаної з діяльністю органів виконавчої влади. У тому ж дусі, забезпечується транспарентність у діяльності державних органів.

Проведення консультацій з громадськістю сприяє налагодженню системного діалогу органів влади й громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного та суспільного життя. Таким чином, ураховується думка громадськості та створюються чинники для участі громадян у розробленні проектів таких рішень [76].

Забезпечення участі інститутів громадянського суспільства в правозастосовній діяльності держави відбувається: передачею повноважень державних органів; передачею часткових повноважень державних органів; громадським контролем.

Консультації з громадськістю – це процес, при якому інституційні особи, приймаючи певне рішення, враховують думку громадськості. Це двосторонній зв'язок, в якому державна установа визначає учасників. Для цього громадяни заздалегідь забезпечуються відповідною інформацією. Письмові консультації стратегії уряду та парламентські слухання щодо проекту закону є прикладами таких консультацій [323, с. 79].

Консультації з громадськістю реалізуються урядами й парламентами як законодавчим регулюванням, так і заходами державного розгляду. Парламенти Республіки Австрія та Королівства Шотландія як складової частини Сполученого Королівства запровадили практику попереднього законодавчого розгляду, сутність якого – проведення консультацій з громадськістю. У Королівстві Шотландія названий процес керований парламентськими комітетами, в той час як в Республіці Австрія уряд проводить такі консультації [314, с. 23].

Для порівняння візьмемо до уваги те, що в республіках Західних Балкан наявна сучасна практика проведення консультативного слухання комітетами законодавчого процесу та розгляду, найпаче на тій стадії, коли законопроекти детально розглядаються комітетами. Хоча обидва способи проведення консультацій з громадськістю та питання про їх обов'язковість залежать від того, на якій стадії процесу перебуває прийняття рішень, виокремлюють загальні засади консультацій. За допомогою консультацій визначається: предмет законопроекту; інформація про з'ясовані аспекти; довідкова інформація про обґрунтування та цілі політичних рішень [306].

Форми й методи участі громадян не обмежуються рамками, які встановило законодавство. Поряд з формальними загальноприйнятими способами існує безліч інших методів, які охоплюють усі рівні громадської участі. До прикладу, представники громадської організації «Українська Гельсінська спілка з прав людини» сформуливали та апробували у містах України індикатори оцінювання реалізації та захисту прав людини місцевою владою.

Розглянемо деякі техніки громадської участі. Додатковим аргументом у спілкуванні з владою може стати положення, яке міститься практично у всіх статутах територіальних громад: органи й посадові особи місцевого самоврядування сприяють становленню та розвитку нових форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування.

В основі громадської участі лежить інформування. З одного боку, громадянин повинен бути проінформований. З іншого боку, вільний доступ до незакритої інформації про процеси підготовки та прийняття рішень, так само їх втілення в життя – одна з найважливіших засад забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органів влади на різних рівнях [244; 553, с. 55].

Право на доступ до інформації забезпечує відкритість законотворчого процесу, який, у свою чергу, характеризується прозорістю (*transparency*), іншими словами – перебуванням під публічним контролем; доступністю (*accessibility*) кожному, у будь-який час, усюди; чутливістю до нових ідей та вимог, готовністю оперативно реагувати (*responsiveness*) [243, с. 20].

Законодавство зобов'язує органи державної влади та місцевого самоврядування інформувати громадськість про їхню діяльність. Закон України «Про інформацію» гарантує громадянам України безперешкодний доступ до прилюдної інформації. Натомість, існує ще одна категорія – інформація з обмеженим доступом (конфіденційна або таємна) [436]. У даному випадку власник інформації сам встановлює правила доступу до неї. Якщо частина документа містить інформацію з обмеженим доступом, то це не є підставою закривати доступ до всього документа [553, с. 55].

Законодавство України визначає шляхи доступу до відкритої інформації. Для налагодження інформаційної роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування наявні спеціальні інформаційні служби: інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління та центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі, прес-аташе з відповідним апаратом. Вигляд інформаційної служби

залежить від розміру населеного пункту, можливостей фінансування та, мабуть, бажання керівників громад.

Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» надав інформаційним службам дві функції: 1) забезпечення зв'язків із засобами масової інформації, громадськістю; 2) збір, аналіз, обробка та оперативне надання інформації про діяльність цих органів у повному обсязі засобам масової інформації, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю» [441].

У своїй діяльності зазначені служби використовують звичний арсенал інструментів взаємодії зі ЗМІ та громадськістю: проведення брифінгів та прес-конференцій; випуск і поширення бюлетенів, прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо; публікація статей та підготовка теле- і радіопередач; створення архівів інформації про діяльність органів; організація інтерв'ю посадових осіб органів влади.

Для обмеження корупції, важливе значення має якість права, водночас транспарентність процесу його створення. У зв'язку з наведеним, учасники польської Програми проти корупції (2007 р.) здійснили проект *«Моніторинг процесу становлення права»*. Цілями проекту було вивчення практичності закону для реалізації, прозорості та соціалізації законодавчого процесу. В результаті було сформовано низку висновків, у тому числі: уніфікувати порядок звернення фізичних осіб, установ та зацікавлених представників громадянського суспільства стосовно залучення до законодавчого процесу; прийняти закон про лобіювання, який повинен зробити законодавчий процес більш прозорим [654, с. 25].

Громадську експертизу розглядають як механізм соціального контролю, який стоїть на заваді прийняттю корупційних і некомпетентних управлінських рішень у будь-якій сфері та неадекватному виконанню ухвалених рішень. Наведений конструкт відіграє особливу роль у побудові

правової держави, справедливої правової системи, дієвих механізмів дотримання прав і свобод людини [215, с. 29-30].

До прикладу, наявні стандарти збереження та норми захисту, які представлені релігійною спадщиною й священними місцями, є недостатніми для збереження та вимог управління. Загальні принципи збереження та норми захисту часто створюються без активної участі релігійних громад. Саме тому традиційні церкви (релігійні організації), як частина громадянського суспільства, повинні здійснювати постійний правовий моніторинг проектів НПА [330, с. 21].

Відсутність в Україні нормативного регулювання питань проведення державної та громадської експертизи чинних НПА та проектів НПА – це проблема, яка негативно впливає на результативність проведення моніторингу. Щоб забезпечити врахування громадської думки при проведенні правової експертизи, необхідно удосконалити процедури проведення громадських експертиз. Моніторинг законодавства та правозастосування – це інструмент формування громадянського суспільства, форма діалогу суспільства та влади. Завдяки правовому моніторингу суспільство може впливати на державну політику.

Приміром, Громадською палатою РФ було запропоновано проект фундаментального федерального закону «Про основи громадського контролю в Російській Федерації», в якому громадська експертиза входить до числа життєво важливих форм громадського контролю [306]. У ст. 22 зазначеного проекту громадську експертизу визначено як: 1) вид громадського контролю, який заснований на використанні суб'єктами громадського контролю спеціальних знань і (або) досвіду; 2) дослідження, аналіз й оцінювання документів та матеріалів, що стосуються діяльності об'єктів громадського контролю на предмет їх відповідності суспільним інтересам. Встановлено дві форми експертизи – обов'язкову та ініціативну [106].

У Латвійській Республіці взаємодія парламенту з громадянським суспільством реалізується за допомогою сприяння залученню громадськості до слухань комітетів. Парламент все частіше запрошує до участі громадські організації в державних програмах, організовує регулярні політичні дискусії, семінари та конференції з актуальних тем. Крім того, проводиться щорічний форум, де лідери комітету беруть участь в обговоренні різних стратегій з громадянським суспільством [655].

Парламенту доцільно забезпечувати належні бюджетні ресурси та персонал для подальшої взаємодії з громадянським суспільством.

Результати діалогу між парламентом та громадянським суспільством можуть приймати форму парламентської резолюції або декларації, як у Латвійській Республіці, або меморандуму про взаєморозуміння, як у Республіці Чорногорія. Такий діалог зазвичай проводиться між керівництвом парламенту та представниками громадянського суспільства. Офіційний діалог між парламентом та громадянським сектором визначає умови співпраці, охоплює різноманітні аспекти розвитку громадянського суспільства та юридично-економічні рамки його діяльності [614].

Для участі громадськості у парламентській роботі потрібна міцна інформаційна основа. По-перше, парламенти повинні створити прозорі й легкодоступні процедури для обробки запитів про офіційну інформацію. По-друге, парламентам доцільно забезпечити доступ до офіційної інформації. У Республіці Албанія, Латвійській Республіці, Республіці Чорногорія та Республіці Сербія існує бюлетень, де регулярно публікується інформація про роботу парламенту, в тому числі парламентські запити. Важливо, щоб інформація, опублікована парламентом, включала відомості про проекти законів та їх супровідну документацію, стенограми пленарних сесій, повідомлення комітетів тощо. Зазначений перелік документів опубліковується в установлені терміни та стає предметом публічного обговорення [648].

Маємо всі підстави стверджувати, що у сучасних умовах фахівці у сфері законодавчої техніки з різних країн активно співпрацюють між собою, в тому числі у рамках громадських об'єднань. Одним з таких об'єднань виступає Європейська асоціація законотворчості. Метою даної організації є поліпшення якості законодавства, сприяння обміну досвідом між представниками правозастосовних і наукових структур, навчання осіб, які займаються розробкою НПА.

Голова Європейської асоціації законотворчості Л. Мадер на основі досвіду своєї організації виокремив деякі критерії якісного законодавства. На його думку, *«довершене законодавство»*: є легітимним, тобто відповідає засадам і приписам міжнародного права та конституції країни; формується в рамках юридично бездоганної процедури, що відповідає певним демократичним вимогам; відповідає формальним вимогам якості: має логічно вибудовану структуру, передбачає наявність зрозумілих формулювань, відсутність внутрішніх суперечностей, повторів і застарілих положень тощо [235, с. 134-136].

«Моніторинг європейського права» – одна з неполітичних, некомерційних інформаційних служб, яка надає громадянам та організаціям по всій Європі інформацію про Європейський Союз, допомагає знаходити і відстежувати нові законодавчі пропозиції ЄС. Наведене полегшує зацікавленим сторонам висловлювати свою думку європейським законодавцям [628].

Громадяни постійно мають справи з органами влади стосовно питань: отримання адміністративної послуги, захисту прав, реалізації інтересів тощо. Державні інституції, за умови їх ефективності та дієвості, допомагають людям управляти власними ризиками, справедливіше розподіляти ресурси та забезпечувати їх сталий приріст, підвищувати сприятливість середовища для провадження власної справи й навіть зменшувати ймовірність суспільних конфліктів.

Здійсненню правового моніторингу перешкоджає правовий нігілізм громадян. На даному етапі серед джерел правового нігілізму визначальним є кризовий стан українського суспільства. Економічна нестабільність, соціальна напруга, внутрішній сепаратизм і корупція не сприяють подоланню нігілізму, всіляко його примножуючи [311, с. 139].

Правотворчий процес поєднує специфічну діяльність як уповноважених органів держави, так і громадських об'єднань, наукових інституцій. Правотворчість охоплює систему дій з підготовки, затвердження та офіційного оприлюднення НПА [510, с. 215].

У Республіці Сербія, у переважній більшості випадків, ініціатором розробки та прийняття закону є уряд. Відповідальний за сферу, що регулюється законом міністр призначає робочу групу з юристів та інших працівників міністерства, науковців і експертів, на яких закон не поширюється. Завдання робочої групи – сформувати проект або робочу форму закону, який буде регулювати певні проблеми. Урядові правила й процедури передбачають громадське обговорення проекту закону, що викликає особливий суспільний інтерес [638, с. 28].

Залучення громадських об'єднань до правового моніторингу потрібне, щоб знизити рівень зловживання правом, сформувати об'єктивну оцінку діяльності органів державної влади та уникнути суб'єктивного підходу. Істотною ознакою зловживання правом є навмисне заподіяння шкоди іншій особі [196, с. 183].

Погоджуємось з Е. Вандишевою в тому, що предметом детального аналізу повинні стати окремі форми та механізми протидії корупції силами громадянського суспільства. До таких механізмів належать: антикорупційний моніторинг; антикорупційна пропаганда; антикорупційна суспільна освіта; громадські консультативні ради. На думку вченої, слід приділяти належну увагу регіональним процесам, з точки зору залучення некомерційних організацій та ініціативних груп у реалізацію антикорупційної політики [66].

На разі можемо констатувати, що в Україні відбувається нормативне закріплення таких інструментів забезпечення підзвітності й прозорості органів влади, як громадська експертиза та громадський моніторинг.

Діяльність органів влади різного рівня стала предметом моніторингу багатьох інститутів громадянського суспільства, зокрема після: ухвалення Урядом України Порядку сприяння проведенню громадської експертизи органів виконавчої влади (Постанова КМУ № 976 від 5 листопада 2008 р.) та Постанови «Про забезпечення участі громадськості в формуванні та реалізації державної політики»; набрання чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації» та запровадження адміністративного судочинства. Перед громадськістю відкрилися нові можливості щодо експертизи та громадського моніторингу [369, с. 140-141].

Концепція правового моніторингу не є абсолютно новою в світовій практиці. Правовий моніторинг успішно застосовується у Французькій Республіці, Італійській Республіці, Королівстві Іспанія тощо. У державах пострадянського простору, зокрема, у Республіці Казахстан, Російській Федерації, Республіці Білорусь проведення моніторингу НПА затверджено на рівні закону. В зазначених країнах діють закони про нормативно-правові акти, розроблено методичні основи правового моніторингу та створено спеціальні органи [251; 308; 305].

Таким чином, використання закордонного досвіду, безперечно, буде корисним і для України.

У контексті систематизації комплексних галузей законодавства моніторинг слід розглядати у ролі підготовчої процедури, за допомогою якої повинні визначатися пріоритетні напрямки та провідні заходи систематизації, суб'єкти її здійснення й основна мета [210, с. 628].

Метою громадського моніторингу є підвищення підзвітності, прозорості діяльності органів влади та просування реформ у інтересах суспільства. Сформовану мету досягається через виявлення слабких місць та внесення змін до наявної процедури прийняття, виконання та контролю за

рішеннями органів влади. Для цього необхідно: виявити наявні практики щодо визначення органами влади суспільно важливих потреб та очікувань; простежити наявні підходи до прийняття рішень щодо питань, які потребують оперативного втручання [210, с. 56-57].

Прикладом правового моніторингу з приєднанням громадських об'єднань стало проведення II етапу моніторингу прав людини в психіатричних закладах Киргизької Республіки протягом січня-квітня 2003 р. Громадським об'єднанням «Психічне здоров'я й суспільство» спільно з Молодіжною правозахисною групою було проведено дослідження з дотримання права на доступ до інформації в Республіканському центрі психічного здоров'я (РЦПЗ). Учасники моніторингу відвідали 10 відділень РЦПЗ у місті Бішкек. У ході дослідження застосовувався метод напівструктурованого інтерв'ю, бесіди в довільній формі, спостереження. Опитувальні листи оброблялися в програмі ACCESS [262, с. 5].

Не залишаються без уваги й ґрунтовні розробки Ю. Нисевича з проблем визначення місця та ролі інститутів громадянського суспільства в формуванні антикорупційної політики, зокрема, з питань використання такого механізму, як цивільний контроль. Приміром, в його публікації «Громадянська позиція й активність як рушійна сила громадянського контролю (російський і закордонний досвід)» здійснено аналіз конкретних антикорупційних інструментів: громадського спостереження за виборами; громадської антикорупційної експертизи; громадського контролю за діяльністю депутатів; запобігання конфлікту інтересів [290, с. 164-165].

20 вересня 2011 р. в рамках сесії Генеральної Асамблеї ООН 8 країн-засновниць започаткували міжнародну ініціативу «Партнерство Відкритий Уряд» (далі – ПВУ). Україна долучилася до ПВУ-ініціативи (Постанова КМУ від 13 червня 2012 р. № 671) відразу після її проголошення [118].

До квітня 2012 р. проводилась розробка національного плану з упровадження ініціативи. План дій України був розроблений в тісному діалозі з Коаліцією організацій громадянського суспільства на підтримку

ПВУ-ініціативи, схвалений Керівним комітетом глобальної ініціативи та отримав позитивні відгуки щодо змісту. Зазначений План об'єднав п'ять пріоритетних напрямків: залучення громадянського суспільства до державної політики; забезпечення доступу до публічної інформації; запобігання та протидія корупції; сприяння ефективному управлінню через вдосконалення адміністративних послуг; упровадження технологій електронного врядування [679, с. 41].

З метою забезпечення альтернативного оцінювання результатів діяльності Уряду в напрямку впровадження ПВУ-ініціативи, коаліцією з 9 моніторингових громадських організацій України було проведено комплексний моніторинг Плану заходів України з упровадження Ініціативи «Партнерство Відкритий Уряд». Громадські експерти оцінювали діяльність центральних та місцевих органів влади, залучених до реалізації Плану заходів у період травень 2012 р. – червень 2013 р. Експерти додатково підготували набір рекомендацій для уряду та відповідальних органів влади щодо реагування на виявлені проблеми [161].

У 2012-2013 рр. було де-факто сформовано належне правове середовище для забезпечення участі громадськості в управлінні державними справами. Натомість, практика практичного впровадження норм все ще далека від встановленого стандарту. Як приклад, у лютому 2013 р. набув чинності Закон України «Про благодійну діяльність і благодійні організації». Зазначений НПА, зокрема, позитивно регулює питання запровадження нових інструментів для здійснення як громадянами, так і юридичними особами благодійної діяльності. Натомість, так само в лютому 2013 р. Президент України доручив Мін'юсту України підготувати зміни до закону. Були побоювання, що такі зміни можуть спричинити виключення із закону значної кількості ліберальних та демократичних норм [161].

Прийняття ВРУ 18.05.2013 р. ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» частково врегулювало процедуру державного контролю за

поданням державними службовцями декларацій та конфліктом інтересів державних службовців [419].

У 2013 році ВРУ також прийнято ЗУ «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України». Закон передбачив уведення до Кримінального кодексу поняття «спеціальна конфіскація», включно з можливістю її застосування за вчинення злочинів, в яких фігурують всі форми обіцянки, отримання або надання неправомірної вигоди (хабара).

Україною з 25 рекомендацій, наданих за результатами третього раунду моніторингу Групи держав РЄ проти корупції (*GRECO*) та Стамбульського плану дій Організації економічного співробітництва та розвитку (*OECD*), частково або задовільно виконано лише 14. Регіональні програми запобігання та протидії корупції прийняли 14 органів місцевої влади з 27.

Успіх в ухваленні законодавчих змін антикорупційного спрямування було досягнуто не через шляхетну свідомість політичної еліти України, а через тиск міжнародних структур у контексті підписання Угоди про Асоціацію з ЄС. Як приклад, розроблений Міністерством юстиції України та оприлюднений у червні 2013 р. проект ЗУ про внесення змін до ЗУ «Про політичні партії в Україні» (щодо фінансування діяльності політичних партій) лише незначною мірою враховує рекомендації Венеційської комісії та ОБСЄ. В середині країни немає консенсусу щодо змісту реформ партійних фінансів [161].

Правовий моніторинг за участю громадських об'єднань та наукових інституцій може здійснюватися шляхом: збору та накопичення інформації про думку громадськості про НПА та практику їх застосування; оцінювання правових та соціально-економічних наслідків прийняття НПА; аналізу практики застосування на основі вивчення підготовлених органами державної влади матеріалів [369, с. 143].

На нашу думку, збір інформації про роботу органів державної влади може суттєво впливати на державних службовців і депутатів, дисциплінуючи

їх. Громадський моніторинг може впливати не тільки на об'єкти, але й на суб'єкти. Приміром, виборці розуміють, що від їх активності та громадянської позиції залежать підсумки й легітимність виборів, а також і те, як звітується перед ними їх депутат.

На основі викладеного вище сформуємо модель взаємодії громадських об'єднань і наукових інституцій у процесі правового моніторингу, що й зображено на *рис. 5.1*.

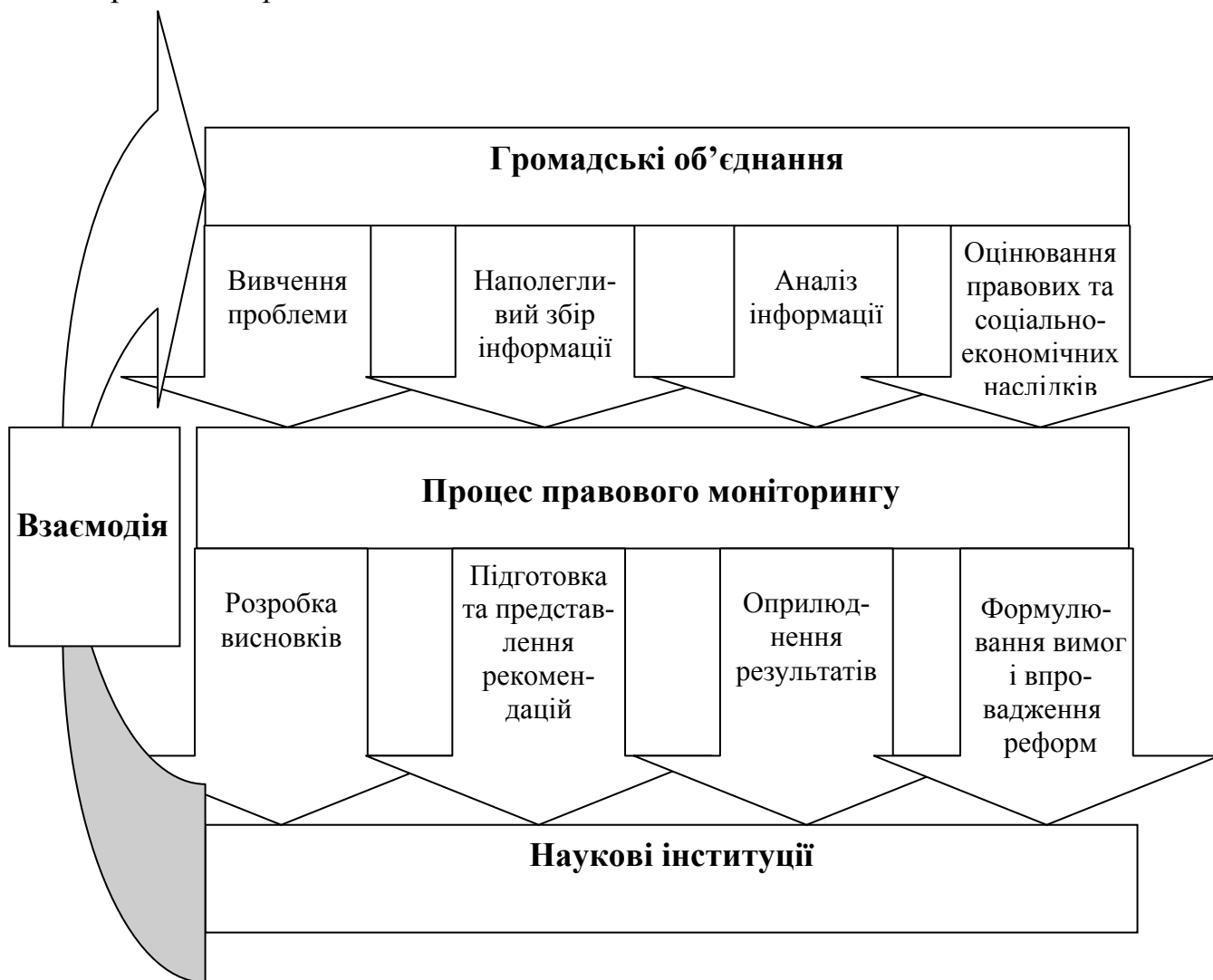


Рис. 5.1. Модель взаємодії громадських об'єднань і наукових інституцій у процесі правового моніторингу

До основних видів громадського моніторингу відносять: систематичний/регулярний (запланований); спонтанний (реакція на дії

влади). До об'єктів громадського моніторингу належать: законодавча гілка влади усіх рівнів; виконавчі органи усіх рівнів; судова гілка влади усіх рівнів; функції, процедури, практики, що використовуються різними гілками влади. До предмета громадського моніторингу належать: 1) нормативна база, функції та компетенція органів влади; 2) діяльність, процеси та процедури [210, с. 60].

Згідно з висновками за результатами проведення моніторингу стану незалежності суддів в Україні – 2012, його обговорення на «круглому столі» та на засіданні Ради суддів України, ефективним прийомом проти незаконного впливу на суд є такі засади судочинства, як гласність та відкритість. Унаслідок непотайного діалогу з судом, суспільство сформує ясне розуміння ситуації. В такому випадку ніхто не буде мати можливості незаконно впливати на інститут правосуддя. Транспарентність судової влади сприятиме підвищенню авторитету правосуддя.

Результати опитування громадян-відвідувачів суду засвідчили, що громадяни, які мають досвід звернення до суду, оцінюють процес правосуддя, діяльність суддів та працівників апарату судів загалом позитивно. З 20668 громадян, які відповіли на питання «Чи можете Ви сказати, що суд при розгляді вашої справи був незалежним та неупередженим та був забезпечений справедливий судовий розгляд?», надали позитивну оцінку 16360 осіб (79,16 %); існують претензії до процесу правосуддя – у 9,38 % опитаних; 11,47 % опитаних громадян не визначилися з відповіддю [78].

У жовтні 2010 р. в Європейському союзі прийнята доктрина «Розумне регулювання в ЄС», що передбачає подальший розвиток процедур та вдосконалення механізмів публічних консультацій при прийнятті проектів НПА та наступною оцінкою ефективності їх дії. Всі гілки державної влади визнали, що продукти діяльності влади потенційно й дійсно продукуються з різноманітними видами похибки. Ні жорстка форма регулювання економіки,

ні практичне усунення держави від її регулювання не йдуть на користь як державі, так і економіки (бізнесу) й суспільства (громадян). Дана гіпотеза де-факто стала теорією [159].

Зasadничо важливе значення має визначення соціально значущих завдань суспільного розвитку, на вирішення яких має бути зорієнтований правовий моніторинг. За результатами соціологічних опитувань можна виявити досить широкий спектр таких завдань як: підвищення ефективності правової системи та державного управління; покращення якості прийнятих НПА; розвиток механізму зворотного зв'язку між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянами; реалізація конституційного обов'язку держави щодо дотримання та захисту прав і свобод людини й громадянина тощо [472, с. 110].

На даному етапі необхідно здійснювати облік всіх факторів, що позитивно впливають на розвиток законотворчого процесу. Перевага надається створенню системи незалежної експертизи та врахування громадської думки в законотворчому процесі.

Прикладом залучення громадських об'єднань і наукових інституцій є діяльність міжнародних асоціацій, що здійснюють моніторинг дотримання прав людини. В такий спосіб забезпечуються соціальні можливості, які законодавчо закріплені, для всебічної реалізації індивіда, залежно від соціокультурного розвитку суспільства [245, с. 79].

До зазначеного переліку відносять ще й урядові організації, національні організації спостерігачів і національні організації, пов'язані з виборами. Однією з найвпливовіших міжнародних організацій є ENEMO (*European Network of Election Monitoring Organizations*) – Європейська мережа організацій з моніторингу виборів). ENEMO – це асоціація 18 неурядових організацій з 16 країн колишнього СРСР і Східної Європи, яка протягом багатьох років проводить широкомасштабний моніторинг дотримання виборчого законодавства у своїх країнах. Організації-учасниці ENEMO загалом провели спостереження за більш як 140 виборчими

кампаніями національного рівня, взяли участь у роботі понад 40 міжнародних місій, підготували понад 100 тисяч спостерігачів. Здійснюючи моніторинг виборчого процесу, ENEMO підтримує демократичні процеси шляхом неупередженого спостереження за організацією та проведенням виборчих кампаній, оцінювання погодження виборчого процесу з національним законодавством, міжнародними стандартами з проведення демократичних виборів [59, с. 79-80].

У 2012 р. понад 160 безпартійних громадських моніторингових організацій з 75 країн п'яти континентів підписали Декларацію глобальних засад спостереження та моніторингу непартійних виборів за допомогою членів організацій (DoGP) і Кодекс поведінки для безпартійних громадян під час спостереження та моніторингу виборів (Declaration of Global Principles for Non-partisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations (DoGP) and Code of Conduct for Non-partisan Citizen Election Observers and Monitors). Протягом останніх двох десятиліть, мільйони громадян приєдналися до безпартійного спостереження за виборами й проведення моніторингу щодо дотримання норм виборчого законодавства та сприяння підзвітності уряду. Названий захід сприяє проведенню чесних виборів, запобігає конфліктам, сприяє підзвітності та демократичному розвитку громадянського суспільства [618, с. 1].

Канадський *Strategy Institute* [703], незалежна науково-дослідна організація провела в 2014 р. моніторинг, результати якого показали, що 85% осіб, які приймають урядові рішення та представники приватного сектору погодилися з тим, що ефективність регуляторного впливу нормативних актів набагато вища після успішних консультацій з громадськістю. Традиційні методи взаємодії (фокус-групи та обговорення, публічні зібрання й наради з представниками професійних громад) виявилися найбільш результативними. До того ж спостерігалось стрімке зростання в застосуванні процедур інтернет-діалогу: фокус-групи / обговорення (21,8 %); публічні збори (20,8

%); наради (13,9 %); інтернет-діалог (9,9 %); зустрічі з громадянами (7,9 %) [613].

Канадські дослідники з'ясували, що консультації виконують не тільки функцію інструменту моніторингового оцінювання наслідків впливу передбачуваних ініціатив уряду. Для держави важливо сформувати консенсус, щоб подолати невизначеність і напругу в стосунках з громадянським суспільством. Консультаційний процес, ставши обов'язковим, створює особливу культуру конституційного процесу прийняття рішень. До того ж не можна допустити «консультаційної перевтоми». В зв'язку з чим необхідно удосконалювати консультаційний процес та віднаходити інші форми демократизації правотворчості [163, с. 61-62].

Таким чином, громадське обговорення проектів НПА в Канаді, сприяє створенню своєрідного досьє проекту НПА, що містить розділ, умовно званий «соціальний паспорт законопроекту». Підвищений рівень технологій та обґрунтованість методик проведення громадських обговорень при максимальній транспарентності засад формування експертних груп, критеріїв та правил оцінювання забезпечує захист від упередженості та необ'єктивності. Формується культура відповідальної участі громадян у державних органах влади, що й слід враховувати в процесі демократизації правотворчості України.

Прикладом співвідношення наукових досліджень з правовим моніторингом став започаткований у 2015 р. Інститутом законодавства ВРУ постійно діючий науково-практичний семінар «Моніторинг колізій та прогалин у законодавстві України». Мета вказаного заходу – виявляти суперечності між окремими законодавчими актами, розробляти пропозиції щодо їх усунення, заповнення правових прогалин. Інститут ініціював серію тематичних засідань з проблем якості та ефективності галузевого законодавства та методології законодавчої техніки за участю провідних

вчених, юристів-практиків, представників органів державної влади, міжнародних та громадських організацій [162].

Результати правового моніторингу, отримані внаслідок залучення громадських об'єднань та наукових інституцій, мають стати основою для внесення змін в роботу органів державної влади, законодавчих органів під час стратегічного планування та визначення пріоритетних напрямків розвитку країни. Про результати моніторингу необхідно поінформувати громадськість в цілому та тих об'єднань, які впливають на вирішення суспільних питань [679, с. 42].

Приєднання інститутів громадянського суспільства до процесу правового моніторингу оптимізує проведення аналізу, порівняння та оцінювання якості законодавства, правозастосування через призму суспільних потреб і прагнень громадянського суспільства. Таким чином, уможлиблюється організація взаємодії інститутів державної влади та громадянського суспільства з метою виявлення корупційних чинників і недоліків законодавства на засадах добровільної та незалежної їх участі в цій діяльності.

На наше переконання, активізація розвитку автоматизованих інформаційних систем сприятиме впровадженню правового моніторингу за допомогою електронних форм збору, обробки та аналізу вихідних даних про реалізацію нормативної правової інформації. Головною проблемою впровадження електронної форми правового моніторингу, безсумнівно, є вироблення так званих вимірювачів параметрів якості чинного законодавства, критеріїв та показників стану всієї системи правотворчості та правореалізації. Вони необхідні для формалізації всіх систем і підсистем об'єкта правового моніторингу та подальшого використання у створенні алгоритму програм ЕОМ, які необхідно буде розробляти для автоматизованого процесу правового моніторингу.

Оцінювання НПА можна здійснювати за даними соціологічного опитування, проведеного в рамках мережі Інтернет на сторінці Мін'юсту

України або офіційному веб-порталі ВРУ. Її відвідувачам, які ознайомившись з об'єктивною різноплановою багатоаспектною інформацією про прийняті НПА, можна запропонувати класифікувати НПА за такими параметрами: найбільш очікувані; найбільш успішно реалізовані; найбільш соціально орієнтовані; найбільш цитовані у ЗМІ; найбільш лобістські; найбільш суперечливі; найбільш популістські; найбільш корупціогенні; найменш ресурсно забезпечені; найменш ризикові; найменш ясні; найменш справедливі тощо. Приміром, найбільш популістськими і такими, що зазнали найбільшої критики у 2017 році були закони, які стосуються пенсійної та медичної реформи, а також держбюджету на 2018 рік.

До найбільш лобістських, за результатами аналізу висловлювань представників громадянського суспільства, можна зарахувати законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення довіри між банками і їх клієнтами» (№ 6027 від 03.02.2017). Зазначений законопроект розширює права банківських установ і обмежує права клієнтів. Найбільш очікуваним, на думку експертів став ЗУ «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (№ 6232 від 23.03.2017). Нормами закону здійснено розширення способів судового захисту та засобів доказування. Система «електронного суду», яка передбачена законом, має спростити комунікацію із судом і зменшити фінансові витрати, пов'язані з утриманням судової системи.

Використання такої шкали оцінювання НПА дозволить систематично виявляти дефекти механізму правового регулювання, неробочі НПА, а перед державною владою буде загострюватися проблема вирішення долі несправедливих законів, аж до втрати ними чинності.

Законодавці повинні реагувати на мінливу реальність, бо Інтернет стає засобом, яким користується все більше і більше людей по всьому світу. В останні десятиліття кількість користувачів мережі зросла майже в 4 рази,

що становить 30% населення нашої планети. Явище розширення сфери доступу до Інтернету і сучасних технологій називають інформатизацією. Результатом цього процесу є формування «інформаційного суспільства» [609, с. 10].

Для формування системи вимірників якості правової інформації необхідні процедури (операції) перетворення інформаційних відомостей про нормативний та правореалізаційний масив в пошукових образах, тобто найбільш узагальнені відомості. Ці процедури в якійсь мірі аналогічні з дослідницькою діяльністю, пов'язаною з роботою над науковим текстом, в ході якої також потрібне наукове узагальнення.

Формулювання наукових понять, категорій і конструкцій, теоретичних моделей як ступенів пізнання об'єктів і явищ також пов'язане зі створенням узагальнень і наукових образів. Система вимірників необхідна для того, щоб уже на першій стадії моніторингу інформації виробити критерії якості об'єкта моніторингу та відокремити відомості адекватного характеру від так званих «шумів» і дезінформації, спотворених відомостей про спостережувані правові процеси.

Визначення різних критеріїв і показників оцінювання якості об'єктів правового моніторингу безпосередньо пов'язане з індексуванням правової інформації. Індиксування правової інформації – процес перетворення в пошуковий образ текстів та змісту правової інформації за допомогою спеціальної штучної мови, заснованої на використанні відповідних правових дескрипторів (ключових слів і словосполучень) [344, с. 130].

При розробці згаданих вимірників стану об'єкта моніторингу (індикаторів) формується спеціальна інформаційно-пошукова мова, дескрипторного типу, що володіє великим словниковим складом і дозволяє найбільш повно виразити зміст нормативно-правової інформації.

Прямий та безпосередній вплив на процес систематизації НПА здійснюють соціальні зміни. Перераховані вище способи систематизації вже давно стали анахронізмом. Майже в усіх країнах здійснився загальний

перехід на комп'ютеризований облік НПА. При кожному органі державної влади України існують автоматизовані інформаційно-пошукові системи правової інформації. Системи, за допомогою яких здійснюється пошук інформації, називаються інформаційно-пошуковими системами (ІПС). Процедура пошуку починається із запиту до інформаційно-пошукової системи. ІПС виконує пошук у масиві інформації таких документів, які задовольняють зроблений запит, причому успіх пошуку суттєво залежить від точності формулювання запиту.

Інформаційно-правові системи виконують функцію колектора й систематизатора інформації, надають неоціненну послугу з швидкого пошуку необхідних матеріалів. Головне завдання таких систем – забезпечувати доступ до актуальної інформації користувачів з різними фінансовими можливостями. Завдяки таким системам можна користуватися правовою інформацією за потреби [568].

Сучасні юристи використовують правові інформаційно-пошукові системи з метою підвищення ефективності своєї роботи: «Ліга:Закон», «Ліга:Закон Класик», «Ліга:Закон Юрист», «Ліга:Еліт», «Ліга:Бізнес», «Ліга:Бухгалтер», «Законодавство» [595].

До прикладу, у Федеративній Республіці Німеччина з 1973 р. успішно діє правова інформаційна система (*Datenbank der GmbH*), яка відкрита для всіх зацікавлених осіб і містить базу даних з судової практики та юридичної літератури, базу даних федерального права. База даних охоплює повні тексти всіх чинних законів із систематизованими додатками, а також постанови Федерації, які позначені в каталозі. Пошук приписів, які встановлюють строки дії НПА та положень про зміни до законів чи нормативних постанов здійснюється за спеціальним запитом. Крім того, можливий пошук за ключовими поняттями. База даних вказує в яких параграфах чи статтях чинного федерального законодавства міститься задане слово чи словосполучення. Таким чином, завдяки електронній базі даних можна

оперативно й точно встановити до яких приписів прийдеться звертатися під час розгляду певного комплексу питань [498, с. 12-13].

Довідки про поточне обговорення законопроектів дає підрозділ парламентської служби Бундестагу, який веде облік парламентських обговорень всіх законопроектів. З моменту внесення законопроекту та до його офіційного опублікування фіксується кожна стадія обговорення: з нумерацією друкованих матеріалів Бундестагу та Бундесрату, з узагальненням результатів голосування та інших відомостей. Прослідковується історія створення закону – від обґрунтування проекту до його остаточного тексту [498, с. 15].

Необхідно констатувати, що привабливість автоматизованих ІПС правової інформації обумовлена наступними особливостями: вони дозволяють отримати максимально вичерпну інформацію з цікавої правової проблематики; крім баз даних нормативних документів, багато автоматизованих інформаційно-пошукових систем правової інформації включають бази підтримки законодавства, наприклад, судову й арбітражну практику, консультації, огляди, словники, електронні версії друкованих видань. ІПС не просто становлять собою сховище НПА, а й містять аналітичні матеріали.

Бази даних постійно поповнюються і змінюються, НПА подаються в новій редакції, але автоматизовані ІПС правової інформації надають можливість простежити ще й попередній шлях НПА; автоматизовані ІПС правової інформації допомагають простежити взаємозв'язки між документами в інформаційному банку; відповідь на питання, що цікавлять, можна отримати різними методами: за реквізитами; за ключовими словами; за контекстним пошуком; за тематичним рубрикатором; автоматизовані ІПС забезпечують швидкий пошук правової інформації, навіть якщо немає значного обсягу даних про НПА.

Одним з основних недоліків систем юридичного інформаційного пошуку є відсутність ефективного представлення семантичного

співвідношення між потребами в інформації та інформаційного вмісту документів. Ця проблема особливо актуальна для міжмовного інформаційного пошуку. В даному випадку незнання іноземної мови ускладнює користувачам завдання правильно сформулювати запит. Таким чином, результати пошуку будуть неточні [621, с. 163].

Американські вчені К. Максвел і Б. Шефер запропонували два підходи до правових ІПС, які побудовані на інструкції інженерії знань (ІЗ) та нейролінгвістичному програмуванні (НЛП). Огляд кожного з підходів передбачає, що пошук, ґрунтуючись виключно на інструкції інженерії знань не є стійким в довгостроковій перспективі. НЛП-моделі, які засновані на використанні ІЗ, пов'язані з набором навичок юристів. Поєднуючи НЛП на основі ІЗ з поняттям допиту та ментальними моделями юристів підтримки закону, можемо тепер побачити можливість застосувати НЛП для основних навичок юридичної професії [664, с. 71].

Внаслідок масштабування масиву електронного юридичного тексту, інформація стає швидко доступною. В умовах розвитку української правової системи, необхідно розглядати наслідки збільшення обсягів правової інформації з повагою до пошуку повноти й точності інформації.

Якщо правові бази даних переповнені висновками низької якості (ті, що в минулому залишилися неопублікованими), значний обсяг інформації переважатиме над точністю. Збільшиться витрата людського часу та зусиль на сортування інформації. Довідкова ІПС дає можливість кожному створити свою користувацьку базу даних. З розвитком Інтернету з'явилася можливість працювати з правовою інформацією в оперативному режимі.

Таким чином, вважаємо за доцільне формування єдиного державного цифрового інформаційно-аналітичного центру «Правовий моніторинг», основними завданнями якого мають стати: сприяння розвитку правового моніторингу в Україні; сприяння в законопроектній діяльності ВРУ; вивчення та аналіз закордонного досвіду оцінювання результатів правозастосовної практики та їх використання в законодавчій діяльності;

формування інформаційного банку даних «Моніторинг законодавства і правозастосовної практики»; експертне, методичне, аналітичне, інформаційне забезпечення правового моніторингу [348, с. 19].

За своїм новаторським призначенням діяльність єдиного державного інформаційно-аналітичного центру має передбачати органічне поєднання науково-методологічного, експертно-методичного, організаційно-практичного, інформаційно-аналітичного, освітньо-кадрового і, головне, законотворчого напрямків роботи. Найбільш вагоме завдання полягає у створенні інтегральної комплексної експертизи, сформованої за чіткими критеріями та доступної за своїм виконанням для контролю й адекватного його застосування.

Колосальне значення для творчого розвитку системи правового моніторингу становить інформаційно-аналітичний напрямок діяльності. Необхідно створити ІПС, оригінальний сайт і розробити особливу електронну програму для безперервного та постійного моніторингового поповнення банку даних про розроблювальні та прийняті НПА, практику їх застосування з максимальною доступністю для більшості громадян країни.

Висновки до розділу 5

1. Правотворчі помилки зведено до п'яти великих груп: 1) юридико-ідеологічні (концептуальні); 2) юридико-компетенційні; 3) юридико-змістовні; 4) юридико-мовні; 5) юридико-технічні. Знайшли відображення результати здійсненого нами моніторингу правових термінів, яким надається перевага перед юридичними дефініціями (ч. 2 ст. 785 ЦКУ; ч. 1 ст. 549 ЦКУ; ч. 2 ст. 549 ЦКУ; ч. 3 ст. 549 ЦКУ; ч. 2 ст. 785 ЦКУ); ст.ст. КПКУ, ККУ, ЦКУ, у яких віднайдено правотворчі помилки (ст. 265 КПКУ; ст. 306 ККУ; ч. 2 ст. 166 КПКУ; ст. 331 ЦКУ; ч. 2 ст. 277 ЦКУ; ч. 1 ст. 338 ЦКУ; ст. 263 КПКУ та ін.).

Показано правові фікції за галузевою належністю (*цивільне право*: ч. 3. ст. 29 ЦКУ; ч. 2 ст. 43 ЦКУ; ч. 3 ст. 46 ЦКУ; ч. 3 ст. 642 ЦКУ; *кримінальне право*: ч. 3 ст. 88 ККУ; ч. 1 ст. 39 ККУ; *адміністративне право*: ст. 17 КУпАП; *трудове право*: ст. 24 КЗпПУ; *сімейне право*: ч. 1 ст. 123 Сімейного кодексу України та ін.

Подано шляхи використання аналогії законодавства та аналогії права з метою подолання прогалин у законодавстві на прикладі ст. 8 ЦКУ; ч. 7 ст. 9 КАСУ (за ред. 2005 р.); ч. 4 ст. 3 ККУ; ч. 1 ст. 7 КУпАП. Показано, що несумісними є норми права, які співпоставляються на предмет їх визнання однієї загальною, а другої – спеціальною (ст. 132 КЗпПУ і ст. 134 КЗпПУ). Техніко-юридичні дефекти віднайдено й у галузі цивільного права, зокрема в Гл. 82 ЦКУ, де розміщення норм деліктного права є невдалим, бо не зображує прийнятої в Україні системи деліктних зобов'язань та призводить до плутанини при одночасному застосуванні норм, розміщених у різних параграфах.

Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (Відомості Верховної Ради України, 2017, № 48, ст. 436) надмірний за обсягом (29 розділів, 1264 статті, 2500 сторінок тексту). Це призведе до утруднення однозначної ідентифікації, тобто внесення подальших змін.

2. Вживане в державному управлінні та юриспруденції поняття «нагляд» тісно співвідноситься з поняттям «контроль». Набуло поширення й поняття «контрольно-наглядова функція». Розрізняють власне правовий контроль, в ході якого перевіряється законність, доцільність діяльності та нагляд як «звужений контроль», що обмежується тільки перевіркою законності.

За допомогою якісного правового моніторингу в системі державного управління відбувається збір фактичних даних в хронологічному порядку, необхідних для подальшого оцінювання впливу державної політики.

Показано, що сутність правового моніторингу полягає не в контролі над системою законодавчих актів, а в аналізі законодавства в тісному взаємозв'язку з правозастосовною практикою.

Правовий моніторинг є видом правового контролю і підсилює функцію управління. Ініціатором моніторингу є орган державної влади, що забезпечує фінансування програми або наглядових структур, які здійснюють визначення стандартів програми. Диференціацію правового контролю й нагляду здійснено за характерними ознаками відносин між керівниками та підлеглими. Правовий контроль може бути «знизу», «зверху», державним і громадським. А нагляд припускає спеціальні повноваження органів державної влади щодо установ, долучених, а частіше не приєднаних до службової ієрархії.

3. Виокремлено такі етапи моніторингу результативності НПА:

- 1) визначення індикаторів результативності дії законів та підзаконних актів: а) показники позитивної реалізації; б) показники негативної реалізації; в) показники недієвості акта; 2) визначення загальних та спеціальних джерел інформації для оцінювання результативності дії законів і підзаконних актів: а) доповіді ВРУ про стан і розвиток законодавства; б) доповіді про виконання показників діяльності Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) та місцевих органів виконавчої влади; в) дані державної статистики; г) інформаційно-аналітичні та інші матеріали. Здійснено порівняльний аналіз юридичного та економічного підходів до вивчення права.

Обґрунтовано необхідність моніторингу НПА шляхом їх ретельного обліку й фіксації стану реалізації, розробкою та введенням у дію науково обґрунтованого класифікатора НПА, використанням сучасних комп'ютерних технологій для його обробки й постійного узагальнення даних.

Розкрито інноваційний напрям досліджень на стику економіки та юриспруденції – економічний аналіз права (*law and economics*). Визначаючи якість НПА, слід мати на увазі не тільки його юридичну, соціальну та політичну характеристики. Важливим аспектом є вартість НПА.

4. Сформовано авторську модель взаємодії громадських об'єднань і наукових інституцій у процесі правового моніторингу, яка полягає у тому, що громадські об'єднання вивчають проблеми, збирають та аналізують інформацію, оцінюють правові та соціально-економічні наслідки, а наукові інституції розробляють висновки, готують та представляють рекомендації, оприлюднюють результати, формулюють вимоги щодо впровадження реформ.

До видів громадського моніторингу віднесено: систематичний/регулярний (запланований); спонтанний (реакція на дії влади). До об'єктів громадського моніторингу належать: законодавча гілка влади усіх рівнів; виконавчі органи усіх рівнів; судова гілка влади усіх рівнів.

З'ясовано, що найбільш популярними, найбільш популістськими й такими, що зазнали найбільшої критики у 2017 році були закони, які стосуються пенсійної та медичної реформи, а також держбюджету на 2018 рік. Узагальнено прикладні засади залучення громадськості до правового моніторингу шляхом аналізу такої практики Парламентами Республіки Австрія та Королівства Шотландія, республік Західних Балкан, Латвійської Республіки.

Одним з аргументів щодо доцільності залучення громадських об'єднань до процесу оцінювання НПА став висновок за результатами проведеного 2014 р. Канадською незалежною науково-дослідною організацією (*Strategy Institute*) соціологічного опитування: 85% осіб, які приймають урядові рішення та представники приватного сектору погодилися з тим, що ефективність регуляторного впливу нормативних актів набагато вища після успішних консультацій з громадськістю.

До прикладів співвідношення наукових досліджень з правовим моніторингом зараховано започаткований у 2015 р. Інститутом законодавства ВРУ постійно діючий науково-практичний семінар «Моніторинг колізій та прогалин у законодавстві України».

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації здійснено науково-теоретичне узагальнення й запропоновано нові підходи до розв'язання наукової проблеми, що полягає у розкритті теоретико-прикладних засад правового моніторингу та в розробці рекомендацій для удосконалення процесу оцінювання якості та ефективності НПА. Крізь призму цієї проблематики здійснюється систематизація наукових досягнень, сучасних підходів до питання правового моніторингу, формується комплекс правил, методів та засобів правового моніторингу, виявляються закономірності впливу правового моніторингу на правотворчість та правозастосування. Запропонована теорія правового моніторингу є новою міждисциплінарною парадигмою юридичної науки, яка потребує свого осмислення та подальшого розвитку.

До основних сформульованих узагальнень, висновків та пропозицій належать такі:

1. На сучасному етапі розвитку правової доктрини України відбулася історична деактуалізація трактувань ефективності НПА. Оцінювання якості та ефективності НПА обмірковується як істотний елемент правового моніторингу. На доктринальному рівні правовий моніторинг визначено: механізмом контролю правового регулювання; методом пізнання; юридичною технологією; системою спостережень, контролю, оцінок, прогнозу стану й динаміки правових процесів; збором, аналізом та узагальненням інформації про стан законодавства; системою спостережень з метою аналізу й оцінювання якості НПА, їх ефективності; системою інформаційних спостережень; інформаційно-оцінним інститутом; науково та методично обґрунтованою системою комплексного оцінювання форм, змісту й реалізації НПА; спеціальною діяльністю державних органів; проблемно-орієнтованою інформаційною системою; систематичною діяльністю органів державної влади; систематичним узагальненням та систематизацією правової інформації; алгоритмом дій щодо визначення пріоритетів, планування,

методів збору інформації, перехресної перевірки інформації, звітності, аналізу інформації; систематичною діяльністю суб'єктів правового моніторингу, яка полягає у відстеженні, аналізі та оцінюванні стану НПА та їх застосування.

Правовий моніторинг став досить важливим сегментом у законодавчій практиці багатьох держав. У США, Канаді, Великобританії, ФРН та інших країнах ЄС, РФ, Республіці Казахстан правовому та організаційному закріпленню правового моніторингу притаманні процедурні та організаційні заходи. Механізм правового моніторингу для покращення законодавства зображено у нормативних документах Ради Європи, Ради Безпеки ООН, НАТО, Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Співдружності Незалежних Держав, Євразійської економічної спільноти, Асоціації країн Південно-Східної Азії, Ліги Арабських Держав, Організації Американських Держав та інших міжнародних міжурядових організацій.

Літературні джерела за тематикою правового моніторингу поділяються за ознаками: 1) *у залежності від цільового призначення* – рекомендаційні (коментарі, примітки, покажчики), критичні (рецензії, огляди); 2) *за змістом і типом* (наукові: монографії, статті, дисертації; науково-популярні (викладені в белетристичній формі події, факти, коментарі) та навчальні (підручники й посібники), в яких подано науково-довідковий апарат – загальнотеоретичні, галузеві й бібліографічні (персональні); 3) *за часом видання* – поточні й ретроспективні; 4) *за територіальними ознаками* – вітчизняні й закордонні.

2. Недоліком наявних наукових позицій убачається або надто вузька, або глобалізована інтерпретація правового моніторингу та його ролі для підвищення ефективності механізму правового регулювання. Смысловим фундаментом і визначальною ознакою авторської дефініції правового моніторингу є власне оцінювання якості та ефективності НПА. Згідно з нашим визначенням, *правовий моніторинг* – це інноваційний прагматичний метод отримання знання про якість та ефективність НПА; самостійний,

спеціальний вид правового контролю, що поєднує інформаційний (демонстраційний), аналітичний, інтерпретаційний, експертний, прогнозний, системний супровід правотворчості й правозастосування.

Критеріями об'єднання різноманітних розумінь правового моніторингу у певні види є: 1) *методологічна сутність та спосіб обґрунтування* (метод пізнання та контролю якості НПА – Д. Елдер, І. Фарман, Д. Шнайдер, І. Шутак); алгоритм дій щодо визначення пріоритетів, планування, методів збору інформації, перехресної перевірки інформації, звітності, аналізу інформації – К. Волден, А. Вайсман, М. Новіцкі, З. Фіалова); 2) *соціально-змістовна природа* (форма оцінювання ефективності механізму правового регулювання; інформаційно-оцінний інститут – А. Артамонов, С. Соломон, Ю. Тіхоміров, М. Черногор); 3) *приналежність до сфери правової діяльності* (спеціальна діяльність державних органів та інших суб'єктів правового моніторингу – Т. Галієв, Т. Москалькова, В. Черніков; регулярне узагальнення та систематизація правової інформації з метою оцінювання, аналізу, прогнозу стану й динаміки законодавства – Ю. Арзамасов, К. Максвел, Я. Наконечний, В. Негробов); 4) *інструментальне призначення* (засіб вироблення обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства й правозастосовної практики; канал зворотного зв'язку між НПА та результатами їх дії; система інформаційних спостережень – Н. Луман, Л. Мадер, І. Нестеренко, О. Юлдашев).

3. Основною засадою здійснення наукового пізнання правового моніторингу є *принцип поєднання доктринального і прикладного*, який ґрунтується на обробці практичного матеріалу на емпіричному рівні. Головним методологічним підходом, що об'єднує різні аспекти розгляду проблематики правового моніторингу, є *діяльнісний* (для розкриття залежностей досліджень правового моніторингу від суб'єктів, засобів, форм та умов їх здійснення), який орієнтований на органічну єдність ідеальних і матеріальних чинників, суб'єктивних і об'єктивних складових процесу правового моніторингу.

Завдяки *системному підходу* до вивчення правового моніторингу досягається єдність методологічної інтеграції й диференціації при домінуванні тенденції об'єднання, збирання методологічного комплексу. До системної методології наукового вивчення правового моніторингу належать методи: *загальні логічні* (індукція, синтез, аналогія, аналіз та ін.); *узагальнення* (порівняльно-правовий, статистичний аналіз, моделювання тощо); *збирання емпіричної інформації* (моніторинг, спостереження, анкетування, тестування, тощо); *системного дослідження* (системно-структурний підхід, сходження від абстрактного до конкретного). Еволюція поглядів на правовий моніторинг досліджується за допомогою методу *логіко-історичної реконструкції*. За *соціологічним підходом* правовий моніторинг трактується як наділений функціями елемент соціальної системи, а не як феномен. У методології дослідження правового моніторингу можна застосувати ще й феноменологічний підхід.

Класичний науковий метод є основою методології дослідження правового моніторингу, який полягає: 1) у спостереженні та відтворенні явищ або групи явищ; 2) у формулюванні гіпотези для пояснення явищ; 3) використанні гіпотези для передбачення існування інших явищ або результатів нових спостережень; 4) експериментальній перевірці прогнозів. Вивчення правового моніторингу поєднує такі види наукових досліджень: пошуково-описовий, аналітичний та прогностичний.

Порівняльно-правовий метод корисний для виявлення загальних і специфічних закономірностей функціонування та розвитку правового моніторингу в багатьох державах, де правовому та організаційному закріпленню правового моніторингу притаманні процедурні та організаційні заходи, які унормовано на законодавчому рівні.

Об'єкт і предмет дослідження правового моніторингу виокремлюється за допомогою *багаторівневого підходу*, суть якого полягає в тому, що система «об'єкт» – «предмет» розглядається як єдиний елемент з двома рівнями: об'єкт першого рівня – це «об'єкт» як ціле (процес оцінювання

якості та ефективності механізму правового регулювання суспільних відносин), а об'єкт другого рівня – це «предмет» як частина (компонент, властивість тощо) «об'єкта» (правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади).

4. Правовий моніторинг позначається на динаміці права, супроводжує елементи механізму правового регулювання: від формування нормативної бази до забезпечення законності й правопорядку. Головною метою правового моніторингу є підвищити ефективність правотворчої діяльності та функціонування механізму правового регулювання. Згідно з широким підходом до розуміння сутності правового моніторингу його загальним об'єктом на національному рівні виступає правова система країни, усі правові явища у межах кордонів держави, усі елементи механізму правового регулювання, а згідно з вузьким підходом – система НПА.

Ефективність механізму правового регулювання – це властивість процесу реалізації права, а якість є лише необхідною умовою результативної дії права. Соціальний аспект якості НПА пов'язаний зі змістом, а юридичний – з формою. Внутрішнім чинником, що обумовлює ефективність будь-якого НПА, є соціальна цінність, яка характеризує його якість.

Ефективність НПА похідна від його соціальної цінності. Чим вища якість НПА, тим він вагоміший для суспільства. Важливе значення має також юридична форма НПА. Ефективність недовершеного за формою НПА буде сумнівною навіть, якщо він точно транслюватиме вимоги суспільного життя. Ось чому якість НПА – це сукупність його властивостей, які стосуються як змісту, так і форми (погодження з волею держави; економічність; стабільність; своєчасне оновлення; повнота; конкретність; демократичність; техніко-юридична досконалість тощо).

5. Конструкція правового моніторингу формується з системного поєднання експертизи й оцінювання ефективності НПА, а також правового прогнозування. Реалізація правового моніторингу являє собою досить складний юридичний феномен, який має свою структуру: *інституційна*

складова – суб'єкти, які забезпечують реалізацію функцій правового моніторингу; *технологічний компонент* складається з певних дій та операцій, що відбуваються послідовно, мають свої цикли й етапи, за допомогою яких забезпечується остаточний результат аналізу в системі правового моніторингу; *техніко-юридичний компонент* охоплює юридичні засоби, прийоми, способи та методи оцінювання об'єкта моніторингу, водночас дані про його становище, активність та можливості.

В теоретичному аспекті, правовий моніторинг допомагає окреслити ідентичний спосіб сучасного когнітивного процесу, а сферою його застосування є наука, навчальний процес та практика. У складі системних і глобальних досліджень моніторинг здійснює складні пізнавальні у своїй основі функції.

Прикладне значення правового моніторингу полягає в розв'язанні практичних завдань, пов'язаних із організацією дослідного процесу у сфері права й відстеження його динаміки, результатом чого є знання. Згідно з сучасними трактуваннями, правовий моніторинг як метод раціонального пізнання є рушійною силою аналітичного та критичного сприйняття НПА.

Правовий моніторинг мотивований не просто зображенням процесу, а розрахунком на отримання результату. На відміну від статистики та соціологічних опитувань, моніторинг спрямований на виявлення нових можливостей, забезпечення необхідних умов і стратегій їх реалізації. Моніторинг застосовується як один із методів правового контролю (нагляду), а також як його технологія.

6. Предмет правового моніторингу становить виявлення:

- 1) непогодження, прогалин та колізій у НПА, надлишковості чи недостатності правового регулювання суспільних відносин, зміни чи скасування застарілих норм, повторення норм права; 2) аналіз застосування норм права та норм декларативного характеру, визнання НПА такими, що втратили чинність, розробка нових проектів НПА, окремі порушення законодавчої практики та юридичної техніки, помилки редакційного

характеру, неавтентичність тексту тощо. Об'єкти правового моніторингу визначаються його завданнями – встановлення інформації про: НПА та його структурні частини; окремі статті НПА; комплекс НПА, за допомогою яких здійснюється правове регулювання певної сфери суспільних відносин; відносини, пов'язані з реалізацією НПА.

Універсальність об'єктів правового моніторингу зумовлює розмаїття суб'єктів, причетних до його проведення. Коло таких суб'єктів сьогодні у правовій системі України нормативно не визначено, що дає можливість їх широкого доктринального бачення. Диференціювання суб'єктів моніторингу здійснюється залежно від їх «моніторингових повноважень» та юридичної значущості результатів моніторингу: 1) всі органи державної влади, наділені правом створювати НПА чи вносити до них зміни; 2) суб'єкти, спеціально уповноважені для проведення моніторингу; 3) приватний сектор (недержавні формування: об'єднання громадян, правосвідомі громадяни та ін.). Суб'єктом офіційного моніторингу на внутрішньодержавному та міжнародному рівні є держава.

7. В залежності від стадії механізму правового регулювання, правовий моніторинг розподіляється на моніторинг нормотворчості, правовідносин і правореалізації. Широке коло об'єктів визначає види правового моніторингу: загальний; галузевий; точковий. За критерієм тривалості правовий моніторинг поділяють на: постійний; тимчасовий; оперативний. У сфері правового регулювання відзначено моніторинг: суспільних відносин; правового поля; правового простору; правозастосовної практики; реалізації права законодавчої ініціативи; формалізованої правотворчості; муніципальної правотворчості; корпоративний моніторинг; моніторинг договірних зобов'язань держав-членів Ради Європи; моніторинг виконання рішень Європейського суду з прав людини тощо. Правовий моніторинг виконує такі функції: аналітичну, контрольну, прогностичну, планування діяльності, спостереження, інноваційну, оптимізаційну, прогнозування, інформаційну, систематизаційну, критеріалізаційну, оціночно-стимулюючу.

Функціональні елементи правового моніторингу спрямовані на відстеження та аналіз правової інформації, необхідної для оптимізації системи НПА.

8. *Техніка правового моніторингу* – це комплекс правил, методів та засобів здійснення послідовних операцій органами державної влади, місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, науковими спільнотами з метою контролю, аналізу, узагальнення, оцінювання якості й ефективності НПА та практики їх застосування, оформлення, оприлюднення та реалізації результатів моніторингу.

Технологія правового моніторингу – це комплекс послідовних логічно взаємопов'язаних операцій з контролю, аналізу, узагальнення, оцінювання якості й ефективності НПА та практики їх застосування, прогнозування напрямків розвитку правотворчості з метою правового регулювання суспільних відносин.

До конструкції моніторингової технології системного аналізу НПА належать такі елементи: *структурний* (макроструктурний, мікроструктурний), *функціональний* (зовнішній, внутрішній), *факторний* (макрофакторний, мікрофакторний), *генетичний* (макроаналіз, мікроаналіз) та *часовий* (прогностичний, історичний) аналіз. Певні види діяльності з аналізу НПА обмежуються її окремими різновидами. До етапів правового моніторингу належать: підготовчий; збору інформації; моніторингової експертизи НПА; оцінювання ефективності дії НПА; прогнозування потреби у правовому регулюванні; кінцева стадія.

9. Основоположними засадами здійснення експертизи у процесі правового моніторингу є: законність; гласність; обов'язковість; дотримання прав і свобод людини, громадянина та юридичної особи; компетентність та незалежність експерта; об'єктивність; відповідальність. Серед найважливіших методів правового моніторингу виокремлено спостереження, аналіз, синтез і оцінювання соціологічної інформації, яка ґрунтується на результатах соціологічних досліджень, ілюструє громадську думку, рівень правової свідомості та культури.

Моніторингове дослідження НПА являє собою послідовну реалізацію наступних етапів: 1) розробка програми дослідження (підготовчий етап); 2) збір первинної соціально-правової інформації; 3) обробка отриманих даних; 4) аналіз та узагальнення отриманої інформації; 5) підготовка звіту про результати дослідження.

До чільних юридичних засобів та елементів системи правового моніторингу належать: моніторингова експертиза НПА з її методами та інструментарієм, у тому числі експертиза концепцій НПА та експертиза проектів НПА; соціологічні дослідження в правовому моніторингу; прогнозування розвитку законодавства та ефективності його застосування; моніторингове оцінювання ефективності НПА, у тому числі: моніторинг відповідності проектів НПА чинному законодавству України, державним програмам, стратегіям; моніторинг реальності виконання норм права, їх фінансового забезпечення; моніторинг результативності прийняття НПА.

10. Поняття *«моніторинг»* ширше за обсягом, ніж *«експертиза»*. Експертні дослідження здійснюються на одному з етапів моніторингу НПА. Спираючись на логічний аналіз терміна *«концепція нормативно-правового акта»* та змісту цього поняття, концепцію закону трактовано як задум законодавця. Такий задум містить мету закону, а також обґрунтовані способи досягнення цієї мети. Ціль закону – вирішення відповідних суспільно-важливих питань. Способами реалізації цілі є відповідні законодавчі рішення: встановлення заборон, прав, обов'язків, затвердження бюджетних витрат, установа державних інститутів тощо.

Правовий моніторинг та експертиза НПА є різними формами наукового супроводу. Правовий моніторинг відіграє роль *«каналу зворотного зв'язку»* між правотворчістю та юридичною практикою, а експертиза спрямована на аналіз регулятивних якостей, форми і змісту конкретного НПА або його проекту. Предметом експертизи в процесі правового моніторингу є проект НПА в єдності його тексту, структури й форми. Концепція НПА – це документ, в якому чітко визначені: основна ідея, мета та предмет правового

регулювання; коло осіб, на яких поширюється дія проекту НПА; місце майбутнього НПА в системі чинного законодавства; значення, яке буде мати НПА для правової системи; загальна характеристика та оцінювання стану правового регулювання, наявних недоліків упорядкування суспільних відносин за допомогою юридичних засобів та способи усунення дефектів; соціально-економічні, політичні, юридичні та інші наслідки реалізації майбутнього НПА.

11. Системне поєднання експертизи та моніторингу НПА створює передумови для підвищення якості та ефективності НПА. Правова експертиза є способом протидії корупції та викорінення корупційних проявів під час проектування норм права центральними органами виконавчої влади. За результатами проведення моніторингу НПА експерти формують відповіді на питання, необхідні для експертного висновку щодо проекту НПА. У результаті порівняння антикорупційної експертизи з іншими видами експертиз НПА показано, що антикорупційна експертиза доповнює великий перелік експертиз у нормотворчому та правозастосовному процесах та є різновидом правової експертизи законодавства. Антикорупційна експертиза має найбільшу кількість схожих рис з правовою експертизою, ніж будь-яка інша експертиза НПА або його проекту.

Результати правової експертизи можуть збігатися з результатами антикорупційної експертизи. До прикладу, в частині виявлення правової колізії. Корупція також може виникати як через прогалини в законодавстві, так і внаслідок ускладнених норм права, які важко застосовувати на практиці. Недоліки техніко-юридичного характеру сприяють вчиненню корупційних правопорушень.

До переліку корупціогенних інструментів можна зарахувати ще й невідповідність у визначенні прав, функціональних обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, відсутність у проектах НПА, якими регулюється реалізація суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків фізичними та юридичними особами, адміністративних процедур

або наявність у проекті НПА нечіткостей встановленої адміністративної процедури, що здатні створити умови для здійснення корупційних дій або виникнення корупційних відносин.

12. Прогнозування в загальнотеоретичному розумінні є процесом наукового передбачення, який характеризується специфічними ознаками й сконструйований на основі знання закономірностей розвитку природи, суспільства, мислення. Правове прогнозування взаємопов'язане з функцією проектування, програмування та планування. Правовому прогнозуванню властива низка функцій: гносеологічна (пізнавальна); теоретична; практична; спрямовуюча; запобігання.

Техніка правового прогнозування – складова правового моніторингу, система професійних юридичних правил, засобів, прийомів і методів планування прогностичної діяльності, отримання необхідної інформації, її фіксації, узагальнення, аналізу та оцінювання, оформлення та оприлюднення, а також реалізації її результатів. Дії та операції в техніці правового прогнозування розподіляються на: пізнавальні; аналітичні; організаційно-комунікативні, які розмежовуються на власне комунікативні, організовані дії та операції з планування прогностичної діяльності, її координації та методичного супроводу.

Наявні такі етапи правового прогнозування: вихідний, підготовчий, робочий, верифікаційний, етап застосування шуканого результату прогнозування в правотворчості та правозастосуванні, композиційно-синтезуючий і науково-абстрактний етапи. Перспективне прогнозування полягає у перенесенні в майбутнє напрямів розвитку об'єкта дослідження. Правове прогнозування, на відміну від перспективного прогнозування, пов'язане із вибором оптимального варіанта ймовірного прогресу явищ згідно із заздалегідь сформованими критеріями. За такої умови правовий прогноз здійснюється на основі загальних відомостей про нахил розширення об'єкта дослідження. Саме перспективний прогноз забезпечує такою інформацією.

13. Теорія моніторингу якості та ефективності НПА характеризується наявністю таких елементів: комплексу загальних правил, методів і засобів оцінювання якості та ефективності НПА; прогнозування напрямків розвитку правотворчості з метою юридичного регулювання суспільних відносин; логічного та юридико-технічного апарату для формування моніторингових висновків; концептуальної схеми вдосконалення організаційно-правових механізмів правового моніторингу. Метою правового моніторингу є вдосконалення правової системи, застосування міжнародних і регіональних стандартів.

Моніторинг реалізації принципу верховенства права доцільно здійснювати за критеріями: законності; юридичної визначеності; заборони свавілля; доступу до правосуддя; захисту прав людини; недискримінації та рівності перед законом. Результати правового моніторингу використовуються з метою з'ясування міри погодження правової системи з соціальним очікуванням. Це важливо як для всієї системи законодавства та його окремих напрямків, так і для правозастосовної діяльності: отримання та використання експертних оцінок на основі результатів аналізу на етапі вироблення прогнозу розвитку законодавства, поліпшення результатів правозастосування в управлінні та юрисдикційних системах держави. Критеріями моніторингового оцінювання НПА є: *дієвість* (точні причинно-наслідкові зв'язки; результати спостереження за поведінкою цільової групи населення; нормативна модель: відносини та норми поведінки); *якість та ефективність* (мета та цілі НПА; ступінь досягнення поставленої мети); *доцільність* (фінансові витрати, психологічні та емоційні наслідки; ступінь досягнення реалізації цілей; думка цільової групи населення).

14. Загальні параметри оцінювання ефективності реалізації НПА визначаються на етапі планування правового моніторингу. Показники уточнюються в результаті проведення правового моніторингу стосовно до сутності конкретних суспільних відносин, які виступають об'єктом нормативного регулювання. Крім того, оцінювання ефективності правової дії

НПА має здійснюватися за низкою галузевих показників, які ілюструють специфіку нормотворчої та правозастосовної діяльності в оцінюваній сфері (моніторинг, що виконується під час офіційного тлумачення норм права державними органами та посадовими особами на етапі правозастосування).

Правові параметри результативності обумовлені історичним аспектом, тимчасовим простором, розвитком суспільних відносин у співвідношенні з вимірюванням правової дійсності, економічним розвитком, умовами механізму правового регулювання.

До системи показників результативності НПА у процесі правового моніторингу належать: рівень правосвідомості й правової культури суб'єктів права, на яких спрямована дія НПА; техніко-юридична якість НПА; конкретизація цілі НПА; співвідношення цілі й досягнутого результату; забезпечення реалізації соціальних інтересів; співвідношення соціального змісту та обрання відповідної до змісту юридичної форми НПА; фінансові (аналіз витрат та вигод (*cost and benefit analysis*)), матеріальні та людські ресурси; взаємодія парламенту та уряду в здійсненні нормотворчої діяльності; інформаційне забезпечення суб'єктів реалізації права; рівень реалізації права.

Основними перешкодами для результативного виконання НПА є: незаконна чи недбала дія з боку органів державної влади; низька якість НПА. Необхідно ще до ухвалення НПА оцінювати його на предмет можливості практичної реалізації, а після ухвалення – на предмет можливості застосування та чи його застосовано в дієвий спосіб. Оцінювання НПА за критерієм верховенства права варто здійснювати *ex ante* та *ex post*.

15.3 метою моніторингу відповідності проектів НПА чинному законодавству України, державним програмам, стратегіям доцільно поєднати метод адекватності (*congruence method*) і відстеження процесу (*process-tracing*). Поєднання зазначених методів допоможе уникнути ускладнень під час сполучення інформації про якість та ефективність НПА з кількісною інформацією про їх наслідки. Найважливішими критеріями оцінювання

ефективності виступають: погодження проекту НПА з чинним законодавством, державними програмами, стратегіями; актуальність НПА; реальність виконання норм права, в тому числі їх фінансове забезпечення; результативність прийняття НПА (соціально-економічний ефект, зміни в регульованих суспільних відносинах, досягнення нормативно встановлених цілей).

Обґрунтовано необхідність виявлення дефектів НПА, аналізу практики застосування та формування рекомендацій для його вдосконалення. Під час визначення кількісного показника за підсумками правового моніторингу доцільно вказати кількість НПА за такими параметрами: кількість чинних НПА; кількість НПА, які суперечать законодавству та потребують погодження; НПА, які неефективно реалізуються в правозастосовній практиці, потребують внесення змін і доповнень, визнання такими, що втратили чинність; застарілі НПА, які необхідно погодити з чинним законодавством; погоджені з чинним законодавством НПА, які суперечили законодавству.

16. Моніторинговий висновок слід відрізнити від іншого документа з такою ж назвою, що не потребує проведення досліджень, однак передбачений певною процедурою. До прикладу, висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України та висновок головного Комітету щодо певного законопроекту.

З метою вироблення однакових підходів до підготовки висновків щодо проектів НПА експертам рекомендовано орієнтуватися на низку питань. У висновку дуже чітко розкривається аргументована позиція стосовно до: загальної концепції НПА; необхідності й своєчасності прийняття НПА; зв'язку проекту НПА із загальною системою чинного законодавства; необхідності нормативного врегулювання певної ситуації (проблеми); обґрунтованості конкретних правових рішень з урахуванням тенденцій та перспектив.

Поняття *«результативність»* тісно пов'язане з такими поняттями як: ефективність, оптимальність, правильність, обґрунтованість або доцільність. Результативність прийняття НПА розуміють як певні позитивні наслідки впливу норм права на суспільні відносини, що є найважливішим показником соціальної корисності й необхідності НПА. Сумісність НПА з поглядами зацікавлених груп населення та з настроєм громадської думки є однією з умов їх ефективності.

17. Завдання з організації моніторингу ефективності чинного законодавства України та прогнозування наслідків його застосування покладено на Інститут законодавства Верховної Ради України. Втім, зазначений вид діяльності не унормовано на законодавчому рівні. У зв'язку з цим, в Україні моніторингове оцінювання якості та ефективності НПА має лише рекомендаційний характер. Чинне законодавство України та його зміни є постійним предметом критики.

Правовий моніторинг – метод, за допомогою якого перевіряється якість та ефективність механізму правового регулювання, виявляються правотворчі помилки відповідного нормативно-правового матеріалу, здійснюється прогнозування та діагностування «больових точок» правової системи й своєчасна реакція.

Правотворчі помилки зведено до п'яти великих груп: 1) юридико-ідеологічні (концептуальні); 2) юридико-компетенційні; 3) юридико-змістовні; 4) юридико-мовні; 5) юридико-технічні. До низки причин, які понижують ефективність судової правозастосовної діяльності зараховано: фактори, обумовлені самим правом (прогалини в праві, можливість прийняття на основі однієї норми права декількох різних рішень); фактори, що закорінені в суб'єктивній стороні правосуддя (знання норм права, колізії, освітній рівень, професійні упередження тощо); фактори, що походять із правозастосовного процесу (обмеження можливості отримання інформації щодо обставин справи, неправильне застосування методів тлумачення норм

права тощо); фактори, що впливають з організаційної діяльності судових органів.

18. Забезпечити якість законодавства та оцінювання результативності дії НПА є важливим завданням органів державної влади та місцевого самоврядування України. Правовий моніторинг є видом контрольної діяльності та співвідноситься з контролем і наглядом. Об'єктом спеціального систематичного спостереження (відстеження) й аналізу в процесі правового моніторингу є якість та активність діяльності суб'єктів нормотворення, її нормативне регулювання. Бувши видом правового контролю, моніторинг підсилює функцію управління, а це є вагомим аргументом для закріплення та системного упровадження правового моніторингу як обов'язкової діяльності державних структур і важливої форми взаємодії органів державної влади та громадського сектору.

Контроль є правовою формою здійснюваних функцій держави, через те, що нормативна формалізація контрольних дій завжди супроводжує управління й нормотворчість. А це призводить до розробки та прийняття адміністративних регламентів. Органи державної влади та їх посадові особи є суб'єктами правового моніторингу, які мають повноваження щодо здійснення державного контролю за станом законодавства.

До організаційних заходів, спрямованих на впорядкування правового моніторингу й забезпечення його ефективного проведення, зараховано: створення спеціальних органів або підрозділів для здійснення правового моніторингу; забезпечення взаємодії суб'єктів та учасників правового моніторингу в ході його проведення; забезпечення необхідного й достатнього організаційного супроводу діяльності суб'єктів та учасників правового моніторингу; створення спеціалізованих суб'єктів правового моніторингу.

19. Методологія оцінювання результативності дії НПА побудована на використанні загальних критеріїв (*дієвості; ефективності; доцільності; забезпечення соціальних інтересів*) і спеціальних показників, що відтворюють параметри реалізації НПА. Оцінювання результативності НПА

охоплює: встановлення й аналіз питання, яке слід врегулювати законодавчою дією (конкретизація цілей законодавства); експертизу правових засобів, які необхідно застосувати для врегулювання питання; застосування норм права; ретроспективне оцінювання; погодження НПА з результатами ретроспективного оцінювання; проектування нормативного змісту; введення в дію.

Способами організації правового моніторингу є: *централізований, децентралізований і змішаний*. Відповідно до централізованого способу ефективність національного законодавства досліджує спеціальний уповноважений орган або організація (до прикладу, Інститут моніторингу чинного законодавства при Президентові Республіки Узбекистан).

Децентралізований спосіб організації правового моніторингу полягає у тому, що коло суб'єктів здійснення правового моніторингу не обмежене та охоплює спеціалізовані дослідницькі наукові центри, міністерства та інші зацікавлені організації. Приміром, Інститут з вивчення проблем правової держави у Вільному університеті (м. Берлін).

Змішаний спосіб організації правового моніторингу полягає в оцінюванні ефективності дії норм права урядовою комісією (Королівство Швеція) або профільною комісією (Італійська Республіка). Метою зазначених органів є вивчити потребу в подальшому реформуванні прийнятого законодавства. Крім того, вказані органи мають право проводити з власної ініціативи, а також за дорученням урядових структур розслідування щодо застосування та ефективності НПА.

20. В Україні підвищення ефективності проведення правового моніторингу щодо якості прийнятих і чинних НПА разом із їхньою реалізацією уможливорюється лише за взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства. До прикладних рекомендацій щодо регламентації, юридичного та організаційного закріплення правового моніторингу з метою його оптимізації належать:

1) Визначити стандарти правового моніторингу та сформулювати засади нормативного регулювання його організації і проведення на законодавчому рівні, а саме: розробкою проекту та прийняттям Закону України «Про правовий моніторинг», а також прийняттям підзаконних НПА з метою конкретизації процедурних питань, зокрема Постановою КМУ, відповідно до Закону України «Про правовий моніторинг». Затвердити Порядок проведення правового моніторингу проектів НПА та доручити Міністерству юстиції України забезпечити проведення правового моніторингу у строки, визначені Порядком, а також розробити та затвердити методологію проведення правового моніторингу.

2) Утворити на основі Міністерства юстиції України та Інституту законодавства Верховної Ради України інформаційно-координаційний орган – єдиний Центр правового моніторингу в Україні; розробити методичку оцінювання законотворчої ефективності парламентаріїв; створити та впровадити електронну форму правового моніторингу з метою економічної та технічної ефективності інформаційного пошуку, автоматизації його процесу та індексування правової інформації.

3) Доцільно осучаснити та розвинути інформаційно-пошукову мову дескрипторного типу – спеціальний пошуковий лінгвістичний засіб використання ключових слів, дескрипторів. Формалізація правової інформації необхідна для того, щоб електронна обчислювальна система змогла в автоматизованому режимі вибрати, розпізнати та проаналізувати необхідний для моніторингового оцінювання матеріал.

4) Для оптимізації правового моніторингу необхідно проводити аналітичне узагальнення правозастосовної практики, здійснювати правовий моніторинг у системі державного управління, налагодити механізм моніторингового збору та узагальнення типових правотворчих «помилки», застосовувати експертні висновки та впроваджувати результати правового моніторингу, залучати громадські об'єднання та наукові інституції.

5) Укласти довідник з правового моніторингу, в котрому розміщуватимуться: основні вимоги стосовно його проведення; правила та способи розробки й формулювання НПА; лінгвістичні засоби оформлення НПА; техніка викладу, порядок цитування норм права та визначення повноважень на їх видання; рекомендації щодо здійснення моніторингу якості та ефективності НПА; актуальні поради з приводу вирішення питань, які виникають у практиці нормотворення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдулаев М. И. Теория государства и права: учеб. для высших учеб. завед. Москва: Финансовый контроль, 2004. – 410 с.
2. Агарков А. В., Образцов С. В. Задачи и функции оперативных подразделений УИС: новации в нормативной правовой базе. *Вестник Владимирского юридического института*. 2010. № 4 (17). С. 4–7.
3. Агульная тэорыя права: навуч. дапаможнік / М. У. Сільчанка і інш.; пад рэд. М. У. Сільчанкі; Мін-ва адукацыі Рэсп. Беларусь, Установа адукацыі «Гродзенскі дзяржаўны ўніверсітэт імя Янкі Купалы». Гродна: ГрДУ, 2004. 345 с.
4. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова та ін. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
5. Акмалова А. А., Капицына Д. В. Мониторинг как вид правового контроля. *Ars administrandi (Искусство управления)*. 2013. № 2. С. 13–26.
6. Александров А. С. Введение в судебную лингвистику / А. С. Александров. – Нижний Новгород: Нижегородская правовая академия, 2003. – 420 с.
7. Алексеев С. С. Собрание сочинений: в 10 т. [+ Справоч. том]. Москва: Статут, 2010. Т. 5: Линия права. Отдельные проблемы концепции. 549 с.
8. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». Київ: НІСД, 2017. 928 с.
9. Андреев И. С. Системный подход к понятию экспертизы нормативного правового акта. *Журнал российского права*. 2001. № 6. С. 51–55.
10. Андріюк В. В. Методологічні проблеми нормативного юридичного прогнозування. *Держава і право: зб. наук. праць*. Серія: Юридичні і

політичні науки. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. Вип. 44. С. 37–44.

11. Андріюк В. В. Теоретико-методологічні основи юридичного прогнозування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; КНУВС. Київ. 2007. 23 с.

12. Андрющенко М. Н. Понятие эффективности и его философский смысл. Учен. записки каф-ры обществ. наук вузов г. Ленинграда. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1971. Вып. 12. С. 42–49.

13. Аннерс Э. История европейского права / Э. Аннерс. Москва: Наука, 1994. 398 с.

14. Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції // Роз'яснення Міністерства юстиції України від 21 травня 2012 року. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12 (дата звернення: 30.03.2013).

15. Антологія конституційного процесу в сучасній Україні / уклад. В. Мусіяка. Київ: Заповіт, 2017. 781 с.

16. Анцупова Т. О. Поняття та сутність міжнародно-правового моніторингу у контексті права Ради Європи. *Юридичний вісник*. 2013. №2. С. 161–165.

17. Анцупова Т. О. Процес моніторингу та пост моніторингового діалогу в раді Європи. *Міжнародні читання з міжнародного права пам'яті професора П. Є. Казанського*: матер. IV Міжнародної наукової конференції (м. Одеса, 8–9 листопада 2013 р. / відп. за випуск к.ю.н., доц. М. І. Пашковський; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2013. С. 478–481.

18. Апт Л. Ф. Правовая экспертиза как фактор повышения качества законодательного материала в Российской Федерации. *Юридическая техника*. Нижний Новгород. 2014. №8. С. 75–80.

19. Аракелян М. Р. Эффективность права как фактор, определяющий состояние правозащитной деятельности государства (теоретический аспект) / М. Р. Аракелян. С. 17–26. URL:

archive.nbuu.gov.ua/Portal/Soc_gum/App/2012_44/Arakelyan.pdf (дата
посещения: 03.04.2014).

20. Арзамасов Ю. Г. Введение в нормографию: теорию и методологию
нормотворчества: учеб. пособ. Москва: Гос. ун-т – Высшая школа экономики;
Российский университет кооперации, 2009. 156 с.

21. Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Концепция мониторинга
нормативных правовых актов. Москва: Юрлитинформ, 2011. 200 с.

22. Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Мониторинг в
правотворчестве: теория и методология. Москва: Издательство МГТУ
им. Н. Э. Баумана, 2009. 160 с.

23. Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Роль мониторинга
нормативных актов для систематизации российского законодательства.
Юридическая техника. Ежегодник. №2. Нижний Новгород. 2008. С. 31–35.

24. Арістотель. Політика / пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка.
Київ: Основи, 2000. 239 с.

25. Артамонов А. Н. Мониторинг законодательства как способ
обеспечения единства правового пространства. *Журнал российского права*.
2011. №9. С. 80–86.

26. Артеменко В. Проектування нормативно-правових актів: навч.
посіб. Київ: Фонд «Європа ХХІ», 2007. 256 с.

27. Артикуца Н. В. Мова і культура правотворчості. *Наукові праці
Кам'янець-Подільського державного університету. Філологічні науки* / відп.
ред. Ю. О. Маркітантов. Кам'янець-Подільський: Аксіома, 2007. Вип. 15. Т. 1.
С. 115–120.

28. Артикуца Н. В. Мова права в системі фахово-лінгвістичної
підготовки правників і нормо проектувальників. *Юридична техніка:
доктринальні основи та проблеми викладання: тези доповідей та повідомлень
учасників наук.-практ. конф., (м. Харків, 30 вересня – 1 жовтня 2015 р.)* / за
ред. професорів В. В. Комарова та І. Д. Шутака. Харків: Нац. юрид. ун-т
ім. Ярослава Мудрого, 2015. С. 135–139.

29. Афонасин Е. В., Дидикин А. Б. Философия права: учеб. пособ. Новосибирск: Новосиб. гос. ун-т., 2006. 92 с.
30. Бабкіна О. В., Волинка К. Г. Теорія держави і права в схемах і визначеннях: навч. посібн. Київ: МАУП, 2004. 144 с.
31. Бабосов Е. М. Наблюдение социологическое. Социология: Энциклопедия / сост. А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко, Г. М. Евелькин и др. Минск: Книжный Дом, 2003. 1312 с.
32. Баймаханов М. Т.-М. Правотворчество и связанные с ним научно-организационные технологии. *Право в современном белорусском обществе*: сб. науч. тр. / Нац. Центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь; под ред. В. И. Семенкова. Минск, Бизнесофсет, 2011. Вып. 6. С. 15–24.
33. Балинська О. М. Семіотика права як філософсько-правова парадигма: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.12 / Балинська Ольга Михайлівна; Льв. держ. унів. внутр. справ; наук. консульт. Гришук В. К. Львів: 2013. 485 с.
34. Бангкокская декларация «Взаимодействие и ответные меры: стратегические союзы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия». Принята на 11 Конгрессе ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию (Бангкок, Таиланд, 18–25 апреля 2005 г.). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/bangkok_declaratio.shtml (дата посещения: 13.04.2014).
35. Банківське законодавство та регуляторна діяльність НБУ: Офіційна сторінка НБУ в мережі Internet. URL: http://www.bank.gov.ua/B_zakon/index.htm (дата звернення: 30.05.2013).
36. Баранов В. М. Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1989. 400 с.
37. Баранов В. М. Концепция законопроекта и ее роль в повышении эффективности принятия закона. *Оценка законодательства: теоретические*

аспекты. URL: http://o-patriotizme.narod.ru/zak_deyatGD2003_konfer_konz (дата посещения: 15.04.2014).

38. Баранов В. М., Мушинский М. А. Мониторинг дефектности нормативных правовых актов. *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2011. №1(14). С. 79–88.

39. Бачило И. Л. Информационное право: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Изд. Юрайт; ИД Юрайт, 2011. 522 с.

40. Бачило И. Л. Мониторинг правовой системы – путь к укреплению правового государства. *Мониторинг права в Российской Федерации. Вестник Совета Федерации*. Москва. 2006. №4(5). С. 14–21.

41. Бевеликова Н. М. Правовой мониторинг в сфере здравоохранения. *Медицинское право*. 2008. №4(24). С. 3–9.

42. Бекишиева С. Р. Роль правового мониторинга в реализации функций правовой системы. *История государства и права*. 2011. №12. С. 9–11. URL: lawinfo.ru/catalog/contents-2011/istorija-gosudarstva-i-prava/12/ (дата посещения: 21.06.2015).

43. Беликов В. И., Крысин Л. П. Социолингвистика: учеб. для вузов. Москва: Рос. гос. гуманит. ун-т, 2001. 315 с.

44. Беляева О. М. Теория государства и права в схемах: учеб. пособ. Москва: Эксмо, 2008. 93 с.

45. Бердяев Н. А. Смысл истории. Москва: Мысль, 1990. 177 с.

46. Бержель Ж.-Л. Общая теория права / под. общ. ред. В. И. Даниленко; пер. с фр. Москва: Издательский дом NOTA BENE, 2000. 576 с.

47. Бержель Ж.-Л. Разработка правовых норм. *Очерки методологии законотворчества*. Баден-Баден, 1996. С. 33–41.

48. Бестужев-Лада И. В., Наместникова Г. А. Социальное прогнозирование: курс лекций. Москва: Педагогическое общество России, 2002. 218 с.

49. Бехруз Х. Сравнительное правоведение: учеб. для вузов. Одесса: Фенікс; Москва: ТрансЛіт, 2008. 504 с.
50. Бланк И. А. Инвестиционный менеджмент. Киев: Эльга-Н, Ника-Центр, 2001. 448 с.
51. Бобровник С. В. Компроміс у праві: сутність та критерії класифікації. *Часопис Київського університету права*. 2011. №2. С. 9–13.
52. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ. 2006. 24 с.
53. Богачова О. В. Теоретико-правові засади та практика законотворення: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ. 2013. 39 с.
54. Богуславский М. М. Международное частное право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Междунар. отношения, 1994. 416 с.
55. Бойченко І. В., Бойченко М. І. Філософія: навч. посібн. для дистанц. навч. Київ: Університет «Україна», 2004. 212 с.
56. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: моногр. Київ: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2007. 211 с.
57. Болдырев М. Юридическое конструирование: курс лекц. / М. Болдырев. URL: <http://www.drivehq.com/file/df.aspx/publish/singa/PublicFolder/iurconst.pdf> (дата посещения: 23.07.2014).
58. Большой юридический словарь / В. Н. Додонов, В. Д. Ермаков, М. А. Крылова и др. Москва: Инфра-М, 2001. 790 с.
59. Боринська О. Моніторинг виборчого процесу як сприяння розвитку демократії. *Політичний менеджмент*. 2009. №1(34). С. 79–86.
60. Борисов А. М. Институт общественной экспертизы в оценках российской научной общественности. *Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета*. 2010. №3/2. С. 7–13.
61. Борисов Г. А. Теория государства и права: учеб. Белгород: Изд-во БелГУ, 2007. 292 с.

62. Брыжинский А. А., Лукьянов А. А. Техничко-юридические критерии качества законодательного акта. *Социально-политические науки*. 2011. №1. С. 70–74.

63. Бутенко В. Поняття та сутність правової експертизи юридичних документів. *Юридична Україна*. Київ: Юрінком Інтер, 2009. №6(78). С. 4–9.

64. Быков И. В. Многоуровневый метод при определении объектов научных исследований. *Актуальные проблемы современного международного права*: матер. X ежегод. Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной памяти проф. И. П. Блищенко (г. Москва, 13–14 апреля 2012 г.): в 2 ч. / отв. ред. А. Х. Абашидзе, Е. В. Киселева. Москва: РУДН, 2012. Ч. I. С. 192–199.

65. Бырдин Е. Н., Воронина Ю. И. Сущность и значение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. *Академический вестник*. 2012. №1. С. 16–20.

66. Вандышева Е. Правовое регулирование участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции. URL: www.transparency.org.ru/component/docman/doc_download/368 (дата посещения: 27.08.2016).

67. Вантеева Н. В. Ошибочная юридическая деятельность органов местного самоуправления как разновидность антикультуры: учеб. пособ. Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. Ярославль: ЯрГУ, 2010. 132 с.

68. Варкова С. А. Мониторинг законодательства и правоприминительной практики: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Москва, 2013. 22 с.

69. Васильев А. М. Правовые категории. Москва, 1976. 189 с.

70. Васильева Т. А. Как написать закон. Москва: Издательство Юрайт, 2012. 148 с.

71. Васьковский Е. В. Руководство к толкованию и применению законов. Для начинающих юристов. Москва: Юридическое бюро «ГОРОДЕЦ», 1997. 128 с.

72. Ведерніков Ю. А., Грегул В. С. Теорія держави і права: навч. посіб. 4-те вид., допов. і переробл. Київ: Центр навч. л-ри, 2005. 224 с.

73. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.

74. Великий тлумачний словник сучасної української мови / упоряд. В. Т. Бусел. Київ: Перун, 2005. 1728 с.

75. Великий тлумачний словник української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2003. 1440 с.

76. Взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства. URL: <http://tercentrtyr.ks.ua/news/34-vzayemodya-organv-derzhavnoyi-vladi-z-institutami-gromadyanskogo-susplstva.html> (дата звернення: 03.05.2015).

77. Виконавча влада звітуватиме перед громадськістю. *Інфобюлетень КМУ*. URL: www.info-kmu.com.ua/2013-12-25-000000pm/article/17501639.html (дата звернення: 12.05.2014).

78. Висновки за результатами проведення Моніторингу стану незалежності суддів в Україні – 2012, його обговорення на «круглому столі» та на засіданні Ради суддів України. URL: <http://court.gov.ua/969076/visnovki1> (дата звернення: 12.05.2016).

79. Висновок на проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної реєстрації актів цивільного стану щодо приведення їх у відповідність з європейськими стандартами» №3272 від 8 жовтня 2015 р. // Верховний суд України. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/b58056fd9c7f6dc4c225745700474565/abdab04c18f092e3c2257f3a0053a705?OpenDocument> (дата звернення: 05.12.16).

80. Висновок на проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині забезпечення реалізації функцій прокуратури) №5177 від 23. 09. 2016 // Верховний Суд України. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/b58056fd9c7f6dc4c225745700474565/880bd8692271e4b3c225806b0032476b?OpenDocument> (дата звернення: 05.12.16).

81. Власенко Н. А. О кризисных тенденциях в праве. *Юридическая техника*. Нижний Новгород. 2014. №8. С. 40–45.

82. Власенко Н. А., Грачева С. А., Рафалюк Е. Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции. *Журнал российского права*. Москва: Норма, 2012. №11. С. 68–80.

83. Власенко Ю. Л. Концептуальные вопросы моделирования эколого-правовых процессов. URL: <http://sibac.info/index.php/2009-07-01-10-21-16/2583-2012-05-12-08-03-53> (дата посещения: 17.09.2016).

84. Власенко Н. А. Теория государства и права: учеб. пособ. (2-е изд., перераб., дополн. и исправл.). Москва: Проспект, 2011. 416 с.

85. Волинка К. Г. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: МАУП, 2003. 240 с.

86. Вопросы кибернетики и права: сб. ст. / отв ред. В. Н. Кудрявцев. Москва: Наука, 1967. 312 с.

87. Воронина Ю. И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство противодействия коррупции в современной России: теоретико-правовой аспект. Вестник Тюменского государственного университета. 2012. №3. С. 74–79.

88. Галиев Т. Т. Мониторинг законодательного процесса. *Актуальные проблемы совершенствования законодательства, правоприменения и правовых теорий в России и за рубежом*: матер. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Челябинск, 20 ноября 2008 г.): в 2 т. / под общ. ред. канд. юрид.

наук, доц. В. Л. Кудрявцева. Челябинск: филиал МПГУ в г. Челябинске, ЮУПИ, 2008. Т. 1: Секция Теории и истории государства и права; Уголовно-правовая секция. С. 56–65.

89. Галко И. К., Галко И. К., Сокол С. Ф. Социология. Социология права: лекцион. матер. Барановичи: Баранов. укрup. тип., 1999. 268 с.

90. Гатилова А. С. К вопросу о технологии правового прогнозирования. *Вестник ОГУ*. Оренбург. 2012. №3 (139). С. 31–36.

91. Глазкова М. Е., Нанба С. Б. Оценка эффективности действия нормативных правовых актов: современные подходы. *Журнал российского права*. 2011. №9. С. 73–80.

92. Глушкова М. А. Моделирование как способ формирования правовых средств воздействия на информационные отношения. *Право: теория и практика*. Москва: Тезарус, 2003. № 4. С. 45–47.

93. Головатий С. П. Верховенство права: моногр. у 3-х кн. Кн. 2. Верховенство права: від доктрини до принципу. Київ: В-во «Фенікс», 2006. 1171 с.

94. Головизнин А. В. Юридическая природа и система норм права, регулирующих оборот культурных ценностей. *Мультикультуральная современность: Урал-Россия-Мир*: матер. XII Всероссийской науч.-практ. конф. (с международным участием) Гуманитарного ун-та (г. Екатеринбург 2–3 апреля 2009 г.): доклады / редкол. Л. А. Закс и др.: в 2 т. Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2009. Т. 2. С. 61–65.

95. Головщинский К. И., Сатарова Г. А., Краснова М. А. Коррупциогенность правовых норм. Москва: Обществ. регион. фонд «Индем», 2001. 42 с.

96. Горбатенко В. П., Нагребельний В. П. Экспертиза. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (гол.); та ін. Київ: Українська енциклопедія, 1999. Т. 2. 672 с.

97. Горда Т. С. Співвідношення моніторингу та експертизи нормативно-правових актів. *Інновації в юридичній науці та правозастосовчій*

практиці: науково-практична інтернет-конференція (29 травня 2014 р.). URL: legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=826%3A260514-16&catid=97%3A1-0514&Itemid=121&lang=ru (дата звернення: 10.01.2014).

98. Горохов Д. Б., Спектор Е. И., Глазкова М. Е. Правовой мониторинг: концепция и организация: материалы по правовым проблемам преодоления коррупции. Москва. 2008. 235 с.

99. Горский Д. П. Проблемы общей методологии науки и диалектической логики. Москва: Мысль, 1966. 374 с.

100. Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; Нац. ун-т «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого»; наук. керівн. Серьогін В. О. Харків. 2012. 188 с.

101. Градова Ю. В. Поняття, суб'єкти та об'єкти правового моніторингу. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. Харків, 2009. №4 (47). URL: archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/.../2.pdf. (дата звернення: 10.01.2015).

102. Градова Ю. В. Правовий моніторинг як шлях удосконалення законодавчої бази. URL: www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2009_1/PB-1/pb-1_2.pdf (дата звернення: 11.09.2013).

103. Греф Г. О результатах мониторинга законодательства в сфере социально-экономического развития России. *Мониторинг права в Российской Федерации. Вестник Совета Федерации*. Москва. 2006. №4(5). С. 35–38.

104. Григорьева И. В. Теория государства и права: учеб. пособ. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009. 304 с.

105. Громадський моніторинг у місті Івано-Франківськ: механізм проведення та отриманий досвід. Івано-Франківськ: Центр муніц. та регіон. розвитку – ресурсний центр, 2014. 20 с.

106. Грудцына Л. Ю. Средний класс как основа формирования и развития гражданского общества. URL: education.law-books.ru/shop/3-7-10/3-7-10-11.doc (дата посещения: 07.12.2014).

107. Гуринович А. Г. Правовое обеспечение деятельности в Республике Беларусь. *Представительная власть: законодательство, комментарии, проблемы*. 2006. №3. С. 10–15.

108. Гурова Д. Д. Поняття «моніторинг» при вивченні курсу «моніторинг туристського ринку». *Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школах*: зб. наук. праць. 2011. №13. С. 65–70.

109. Давыдова М. Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии: моногр. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. 318 с.

110. Данелян Т. Я. Информационные технологии в юриспруденции: учеб. пособ. Москва: Московский госуд. Унив-т экон., стат. и информ., 2004. 119 с.

111. Дауешова А. Е. Киберпреступность: международно-правовые аспекты борьбы с ней. *Современное международное право и научно-технический прогресс*: матер. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 8 декабря 2011 г.) / отв. ред. Е. М. Абайдельдинов, А. Х. Абашидзе, А. М. Солнцев. Москва: РУДН, 2012. С. 269–279.

112. Декарт Р. Рассуждения о методе, чтобы верно направлять свой разум и отыскивать истину в науках и другие философские работы / пер. с лат. и фр. Москва: Академический Проект, 2011. 335 с.

113. Демків Р. Я. Конституційне право України: курс лекц. Львів: Льв. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 332 с.

114. Демократизація. URL: <http://uk.wikipedia.org/w/index.php?title=Демократизація&oldid=12640158> (дата звернення: 19.07.2014).

115. Державна політика розвитку громадянського суспільства: моніторинг ефективності. Європейський досвід. Київ: ПРООН, 2011. 97 с.

116. Дертев А. В. Роль и значение правового мониторинга для Российской правовой системы. *Научный поиск. Экономика. Управление. Право*: матер. третьей науч. конф. аспирантов и докторантов / отв. за вып. С. Д. Ваулин; Юж.-Урал. гос. ун-т. Челябинск: Изд. центр ЮУрГУ, 2011. С. 134–137.

117. Деякі питання здійснення правової експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм: роз'яснення Мін'юсту. URL: <http://www.urist.in.ua/archive/index.php/t-115368.html> (дата звернення: 03.07.2016).

118. Деякі питання реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»: Постанова Кабінету Міністрів від 13 червня 2012 р. №671. URL: zakon.rada.gov.ua/go/671-2012-п. (дата звернення: 21.09.2014).

119. Диковенко К. О. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення державного регулювання господарської діяльності в Україні. *Юридична наука*. 2011. №2. С. 99–105.

120. Добродумов П. О. Роль правового моніторингу в процесі вдосконалення законодавства. *Законодавство України: історія розвитку, соціальна обумовленість, якість, застосування та вдосконалення*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 20–21 грудня 2013 р.). Донецьк: Східноукраїнська наук. юрид. орг., 2013. С. 8–11.

121. Довженко Є. В. Поняття та завдання правового моніторингу. *Управління проектами, системний аналіз і логістика. Технічна серія*. 2012. Вип. 10. С. 627–631.

122. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. Москва, 2007. 416 с.

123. Дружинин В. Н. Экспериментальная психология. Санкт-Петербург: Изд. «Питер», 2000. 320 с.

124. Дубовицкий В. Н. Социология права: предмет, методология и методы. *Право и экономика*, 2010. 174 с.
125. Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение / пер. с фр., составление, послесловие и примечания А. Б. Гофмана. Москва: Канон, 1995. 352 с.
126. Дьюи Дж. Реконструкция в философии. Проблемы человека / пер. с англ., послесл. и примеч. Л. Е. Павловой. Москва: Республика, 2003. 494 с.
127. Егоров В. Мониторинг правового пространства – инструмент реформирования государственной власти. *Мониторинг права в Российской Федерации. Вестник Совета Федерации*. Москва. 2006. №4(5). С. 56–61.
128. Езеров А. А. Конфликтологическая экспертиза конституционного законодательства. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. С. 376–285.
129. Епархина О. В. Социология общественного мнения: учеб. для студ. учреждений высш. проф. образования. Москва: Издательский центр «Академия», 2013. 240 с.
130. Еремина О. Ю. О правовом мониторинге. *Журнал Российского права*. 2006. №3. С. 157–160.
131. Жаўняровіч, С. А. Прынцыпы заканадаўчага працэсу. *Веснік ГрДУ*. Серыя 1. 2000. №2. С. 127–136.
132. Жужгов И. В. Мониторинг правового пространства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Жужгов Игорь Владимирович; Ставроп. гос. ун-т. Ставрополь, 2006. 23 с.
133. Журкина Е. В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Моск. гос. юрид. акад. имени О. Е. Кутафина. Москва. 2009. 25 с.
134. Завадская Л. Н. Механизм реализации права. Москва: Норма, 1999. 238 с.
135. Загакайло О. Корупційне решето законів. URL: <http://gazeta.dt.ua/internal/korupciyne-ressheto-zakoniv-gromadski-eksperti->

viyavili-ne-pomicheni-deputatami i derzhavoyu korupciogenni-faktori-u-zakonah-i-zakonoproektah-html (дата звернення: 17.01.2017).

136. Закиров И. А. Правовая экспертиза: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Нижегород. акад. МВД России; науч. рук. Толстик В. А. Нижний Новгород, 2008. 190 с. URL: dslib.net/teoria-prava/pravovaja-jekspertiza.html (дата посещения: 19.08.2016).

137. Закоморный И. В. Отдельные теоретические и практические аспекты юридического прогнозирования (часть 1). *Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. Москва. Вып. №4 (58). С. 45–48.

138. Закоморный И. В. Отдельные теоретические и практические аспекты юридического прогнозирования (часть 2). *Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. Москва. Вып. №5 (59). С. 32–39.

139. Законопроекткування / О. Л. Копиленко, М. О. Баймуратов, О. В. Богачова та ін.; за ред.: О. Л. Копиленка, О. В. Богачової. Київ: Реферат, 2010. 170 с.

140. Законотворчество в Канаде / отв. ред. С. В. Кабышев; пер. с англ. Москва: «Формула права», 2006. 272 с.

141. Законотворчість в Україні: навч. посіб. Київ: Ін-т законод. ВРУ, 2015. 334 с.

142. Заморська Л. І. Правова нормативність в умовах становлення та розвитку українського права: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис... доктора юрид. наук: 12.00.01; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2014. 44 с.

143. Заморська Л. І. Правова нормативність та її інституціалізація в Україні: моногр. Одеса: Фенікс, 2013. 304 с.

144. Звіт опори. Верховна Рада України: 1 рік діяльності. URL: <https://www.oporaua.org/vybory/41794-zvit-opory-verkhovna-rada-ukrayiny1-rik-diyalnosti> (дата звернення: 01.12.2016).

145. Звонарева О. С. Прогнозирование последствий принятия нормативных правовых актов в Республике Беларусь. *Право в современном белорусском обществе*: сб. науч. тр. / редкол. В. И. Семенков (гл. ред), Г. А. Василевич (зам. гл. ред.) и др.; Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. Минск: Право и экономика, 2009. Вып. 4. С. 24–36.

146. Зенков В. Н. Социология права: учеб. / под ред. В. М. Сырых. Изд. 3-е. Москва, 2004. 640 с.

147. Иванников И. А. Толковый словарь по теории права. Ростов н/Д: Феникс, 2005. 128 с.

148. Иванов В. Н., Патрушев В. И. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. 2-е изд. Москва, 2001. 324 с.

149. Иванова Л. А. Определение эффективности нормативных актов в процессе правового мониторинга: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; НОУ ВПО «Международ. юрид. ин-т». Москва, 2011. 24 с.

150. Иванова Л. А. Способы выявления цели нормативного правового акта в процессе оценки его эффективности. *Новая правовая мысль*. 2011. №2. С. 17–19.

151. Иванюк О. А., Чернобель Г. Т. Технология и техника правового прогнозирования / Юридическая техника: учеб. пособ. по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко. Москва: Эксмо, 2009. С. 13–24.

152. Иеринг Р. ф. Юридическая техника: сб. / Р. ф. Иеринг; сост. А. В. Поляков. Москва: Статут, 2008. 230 с.

153. Извлечение из доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». *Вестник Совета Федерации*. 2006. №4–5. С. 113–126.

154. Измоденов А. К. Финансово-экономическая экспертиза проектов нормативных актов: общие подходы и региональные особенности. URL: <http://spso66.ru/a-k-izmodenov-finansovo-ekonomicheskaya-ekspertiza-proektov-normativnykh-aktov-obshhie-podxody-i-regionalnye-osobennosti> (дата посещения: 19.09.2016)

155. Институализация системы правового мониторинга в Российской Федерации и субъектах РФ. *Тезисы выступления на Пятом межрегиональном научно-практическом семинаре «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в субъектах РФ: опыт и пути совершенствования»*. URL: www.komitet4.km.duma.gov.ru (дата посещения: 17.10.2016).

156. Инструменты обеспечения господства права в постконфликтных государствах. Мониторинг правовых систем / ООН. Нью-Йорк; Женева, 2006. 63 с.

157. Информация по итогам проведения правового мониторинга нормативных правовых актов государственными органами за 2013 год. Министерство Юстиции республики Казахстан. URL: <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/56352> (дата посещения: 19.09.2016).

158. Исаева Н. В. Правовая идентичность (теоретико-правовое исследование): дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01; Институт государства и права РАН; науч. консульт. Поленина С. В. Москва, 2014. 454 с.

159. Использование современных юридических технологий (оценка регулирующего воздействия, правовой мониторинг, правовое прогнозирование) в механизме принятия управленческих решений // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, 2012. URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2012/VSF_NEW201303151129/VSF_NEW201303151129 (дата посещения: 13.02.2016).

160. Итоги законодательной деятельности в РФ и определение задач перспективного планирования законопроектной работы: матер. науч.-практ. конф., (г. Москва, 26 окт. 1995 г.). Москва: ИЗВЕСТИЯ, 1995. 111 с.

161. Ініціатива, партнерство, відкритий уряд. Громадська оцінка першого року впровадження (липень 2013). URL: ogp.gov.ua/sites/.../First%20year_cs_19_07_2013.pdf (дата звернення: 27.07.2014).

162. Інститут законодавства Верховної Ради України започатковує постійно діючий науково-практичний семінар «Моніторинг колізій та прогалин у законодавстві України». URL: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/control/uk/index> (дата звернення: 12.12.2016).

163. Кабышев С. В. Демократизация правотворчества в Канаде. *Юридическая техника*. Нижний Новгород, 2014. №8. С. 58–62.

164. Казбаева А. Г. Правовая основа антикоррупционного анализа в рамках правового мониторинга. *Вестник Института законодательства Республики Казахстан*. 2012. №1(25). С. 112–114.

165. Капліна О. В. Дефекти кримінального процесуального законодавства та їх негативний вплив на правозастосовну практику. *Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування*: тези доп. та повід. учасників наук.-практ. конф. (м. Львів, 24–25 листопада 2016 р.) / за заг. ред. І. Д. Шутака. Харків: Право, 2016. С. 11–15.

166. Карданец А. В. Преюдиции в российском праве (Проблемы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Нижегородская академия МВД; науч. рук. Баранов В. М. Нижний Новгород, 2002. 181 с.

167. Кару М., Турк П., Бийн Х. Мониторинг прав ребенка и родительства. Таллин: Центр политических исследований Praxis, 2012. 18 с.

168. Кашанина Т. В. Юридическая техника: учеб. 2-е изд., пересмотр. Москва: НОРМА–ИНФРА–М, 2011. 496 с.

169. Каширин В. П. Философские вопросы технологии: Социологические, методологические и техноведческие аспекты. Томск: Изд-во Томского государственного университета, 1988. 285 с.

170. Кебурия К. О. Международно-правовые механизмы реализации права на развитие. *Актуальные проблемы современного международного*

права: матер. X ежегод. Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора И. П. Блищенко (г. Москва, 13–14 апреля 2012 г.): в 2 ч. Ч. I. / отв. ред. А. Х. Абашидзе, Е. В. Киселева. Москва: РУДН, 2012. С. 403–414.

171. Кельман М. С. *Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку*: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01; Льв. держ. унів. внутр. справ; наук. консульт. Козюбра М. І. Львів, 2013. 445 с.

172. Кельман М. С., Мурашин О. Г. *Загальна теорія держави і права*: підруч. Київ: Кондор, 2006. 477 с.

173. Кененов А. А., Чернобель Г. Т. Логические основы законотворческого процесса. *Правоведение*. 1991. №6. С. 71–76.

174. Керимов Д. А. *Свобода, право и законность в социалистическом обществе*. Москва: Госюриздат, 1960. 223 с.

175. Керимов Д. А. *Философские проблемы права*. Москва: Мысль, 1972. 472 с.

176. Киндюк Б. В. *Применение методов количественной индикации законодательных актов. Юридична техніка: доктринальні основи та проблеми викладання*: тези доп. та повід. учасників наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 вересня – 1 жовтня 2015 р.) / за ред. професорів В. В. Комарова, І. Д. Шутака. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2015. С. 120–123.

177. Кириченко В. М., Куракін О. М. *Теорія держави і права: модульний курс*: навч. посіб. Київ: Центр учб. літ-ри, 2010. 264 с.

178. Ковальський В. С., Козінцев І. П. *Правотворчість: теоретичні та логічні засади*. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 192 с.

179. Кодекс адміністративного судочинства України // *Відомості Верховної Ради України*, 2005. №35–36, №37. Ст. 446.

180. Кодекс законів про працю України (Затверджується Законом №322-VIII від 10.12.71 ВВР, 1971. Дод. до №50. Ст. 375) // Офіційний веб-

портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 12.12.2016).

181. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР, 1984. Дод. до №51. Ст. 1122.

182. Козлов В. Н. Интеллектуальные технологии и теория знаний / В. Н. Козлов. СПб.: Изд. Политехнического университета, 2012. 157 с.

183. Колесник И. В. Теоретическая модель правоприменительной технологии: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01; Российская акад. народ. хоз. и гос. службы при Президенте РФ; науч. консульт. Власенко Н. А. Москва, 2014. 437 с.

184. Колесов Р. А. О соотношении правовой и антикоррупционной экспертиз правовых актов и их проектов в министерстве обороны российской Федерации. URL: www.voennoepravo.ru/files/Колесов.doc (дата посещения: 15.02.2016).

185. Колесов Ю. И. Правовое пространство России. Участие органов юстиции в обеспечении его единства. Москва, 2004. 170 с.

186. Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (ратифіковано Указом Президії Верховної Ради №6673-XI (6673-11) від 04.10.88). URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_089 (дата звернення: 12.12.2016).

187. Конституція України // Відомості Верховної Ради України, 1996. – №30. Ст. 141.

188. Корж П. А. Демократические основы правотворчества. *Юридическая техника*. Нижний Новгород. 2014. №8. С. 203–208.

189. Короткий Т. Р. Теоретико-правовые основания обособления международного права охраны морской среды в системе международного права. *Современное международное право и научно-технический прогресс*: матер. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 8 декабря 2011 г.) / отв. ред. Е. М. Абайдельдинов, А. Х. Абашидзе, А. М. Солнцев. Москва: РУДН, 2012. С. 295–311.

190. Короткова О. А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Ин-т государства и права РАН. Москва, 2010. 25 с.
191. Корупційні ризики у законотворчості України: моніторинг та перспективи подолання. Київ: Ін-т законод. ВРУ, 2015. 283 с.
192. Косович В. М. Оціночні поняття як засіб юридичної техніки: моногр. Львів: Тріада-плюс, 2010. 212 с.
193. Косович В. М. Правовий моніторинг як засіб вдосконалення нормативно-правових актів України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Львів, 2012. №3. С. 31–44.
194. Косович В. М. Правотворчі помилки – як наслідок помилок у правотворчій техніці. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні*: матер. XV регіональної наук.-практ. конф. (м. Львів, 4–5 лютого 2009 р.); Юрид. факультет Львів. нац. університету ім. І. Франка. Львів, 2009. С. 14–17.
195. Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти: моногр. Львів: Львівський нац. ун-т ім. Івана Франка, 2015. 568 с.
196. Коссак В. М., Юркевич Ю. М. Правовий захист економічної конкуренції: навч. посібн. Львів: ЛНУ ім. І. Франка, 2013. 314 с.
197. Кохановский В. П. Философия и методология науки: учеб. Ростов н/Д.: Феникс, 1999. 269 с.
198. Кравченко Ю. Ф. Свобода як принцип демократичної правової держави: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01; Національний університет внутрішніх справ; наук. консульт. Бандурка О. М. Харків, 2003. 411 с.
199. Красницька А. В. Помилки правотворчості (на прикладі текстів Кримінального, Кримінального процесуального, Цивільного кодексів України. Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування: тези доп. та повід. учасників наук.-практ. конф. (м. Львів, 24–25 листопада 2016 р.) / за заг. ред. І. Д. Шутака. Харків: Право, 2016. С. 164–167.

200. Кремень В. Г., Ільїн В. В. Філософія: мислителі, ідеї, концепції: підруч. Київ: Книга, 2005. 528 с.
201. Кривицький Ю. В. Механізм регулювання в сучасній теорії права. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2009. №4. С. 74–79.
202. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) // Відомості Верховної Ради України, 2007. №47–48.
203. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України, 2001. №25–26. Ст. 131.
204. Кронин С. Мышление Победителя / Методология ЭССЛ. Москва: ООО «Издательство СФЕРО», 2004. 350 с.
205. Кудрявцев В. Н. О программировании процесса применения норм права. *Вопросы кибернетики и право*. Москва: Наука, 1967. С. 84–99.
206. Кудрявцев В. Н., Казимирчук В. П. Современная социология права: учеб. для юрид. фак. и ин-тов. Москва: Юристъ, 1995. 328 с.
207. Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С. Эффективность правовых норм. Москва: ВНИИСЗ, 1980. 176 с.
208. Кузнецова І. О. Моніторинг як складова процесу управління підприємством хлібопродуктів: теорія та методологія: моногр. Одеса: Друкарський дім, 2009. 228 с.
209. Кулеш Н. Н. Методические рекомендации по прогнозированию последствий принятия (издания) нормативных правовых актов – важный этап в повышении эффективности нормотворческого процесса. *Прогнозирование последствий принятия нормативных актов и анализ правоприменительной практики*: сб. материалов. – Минск.: ОДО «НоваПринт», 2005. С. 98–107.
210. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. посіб. Київ: Макрос, 2011. 200 с.
211. Кураков Л. П., Кураков В. Л., Кураков А. Л. Экономический энциклопедический словарь. Москва: Вуз и школа, 2005. 1030 с.

212. Курашов В. И. Философия: Познание мира и феномены технологии. Казань: Изд-во Казанского государственного технического университета, 2001. 327 с.

213. Курганов С. И., Кравченко А. И. Социология для юристов: учеб. пособ. для вузов. Москва: Право, 1999. 268 с.

214. Курс лекцій з питань законотворчості: навч. посіб. / Копиленко О. Л. та ін.; за ред. О. Л. Копиленка, О. В. Богачової; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ: Леся, 2011. 455 с.

215. Кучерена А. Г. Общественная экспертиза нормативных правовых актов и участие общественных палат в законодательном процессе. *Право и жизнь*. 2013. №5. С. 25–40.

216. Лапаева В. В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга. *Законодательство и экономика*. 2008. №10. С. 5–11.

217. Лапаева В. В. Социология права / под ред. В. С. Нерсисянца. Москва. 2000. – 304 с.

218. Лапаева В. В. Социология права. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма, 2008. 336 с.

219. Лапина С. В., Лапина И. А. Социология права: ответы на экзаменац. вопр. Минск: ТетраСистемс, 2008. 144 с.

220. Левкин Г. Г. Логистика: теория и практика. Ростов н/Д: Феникс, 2009. 221 с.

221. Лейст О. Э. Реализация права. *Теория государства и права: курс лекц.* / под ред. М. Н. Марченко. Москва: Зерцало: ТЕИС, 1996. 512 с.

222. Лексин В. Оценка воздействия нормативных актов на объекты правового регулирования. URL: http://problemanalysis.ru/mission/result/result_908.html (дата посещения: 17.02.2016).

223. Ливанский В. А. Моделирование в социально-правовых исследованиях / отв. ред. О. А. Гаврилов; АН СССР, Ин-т государства и

права. Москва: Наука, 1986. 158 с.

224. Лисенко М. О. Правовий моніторинг як адміністративно-правовий засіб забезпечення законності у правотворчій діяльності органів виконавчої влади. *Часопис Київського університету права*. 2014. №3. С. 101–104.

225. Лисенко С. М., Моїсєєва Ю. Ю. Методологічні підходи до визначення поняття «моніторинг» в інвестиційній діяльності. *Економічний аналіз: зб. наук. праць*; Тернопільський нац. екон. ун-т; редкол.: С. І. Шкарабан (голов. ред.) та ін. Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського нац. екон. ун-ту «Економічна думка», 2012. Вип. 10. Ч. 1. С. 228–233.

226. Лісовська О. О. Правова експертиза актів органів місцевого самоврядування. URL: <http://intkonf.org/lisovska-oo-pravova-ekspertiza-aktiv-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya> (дата звернення: 16.07.2014).

227. Лозинська І. В. Правовий закон і стандарти правотворчості правової держави. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. №1. 2011. С. 37–46.

228. Ломакина Н. В. Правовая экспертиза муниципальных правовых актов: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Москва, 2013. 23 с.

229. Ломов А. М. Административно-правовые аспекты противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14; Тюменский гос. университет. Тюмень, 2009. 18 с.

230. Луи де Бройль. По тропам науки. Москва: Изд-во иностранной литературы, 1962. 408 с.

231. Лупинская П. А. Решения в уголовном судопроизводстве: их виды, содержание и формы. Москва: Юридическая литература, 1976. 168 с.

232. Луць Л. А. Загальна теорія держави та права: навч.-метод. посіб. (за кредитно-модульною системою). Київ: Атіка, 2007. 412 с.

233. Луць О. Н. Избирательные правовые стандарты Совета Европы. *Актуальные проблемы современного международного права*: матер. X ежегод. Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора И. П. Блищенко: в 2 ч. (г. Москва, 13–14 апреля 2012 г.) / отв. ред. А. Х. Абашидзе, Е. В. Киселева. Москва: РУДН, 2012. Ч. I. С. 559–571.

234. Любимов А. П. История лоббизма в России. Москва: Фонд «Либеральная миссия», 2005. 208 с.

235. Мадер Л. Европейский опыт в области оценки законов – от нормативного идеализма к законодательству, опирающемуся на очевидные обстоятельства. *Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства*: матер. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 30 марта 2007 г.) / под ред. С. В. Кабышева, Г. В. Минха, О. В. Афанасьевой. Москва, 2007. С. 134–136.

236. Мадер Л. Оценка законодательства – вклад в повышение качества законов. *Оценка законов и эффективности их принятия*: матер. Междунар. семин. (г. Рязань 16–17 декабря 2002 г.) / науч. ред. Г. П. Ивлиев; пер. с англ. статей иностр. участн. А. В. Пономаренко. Москва: Изд. Гос. Думы. 2003. 152 с. URL: www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material (дата посещения: 16.03.2016).

237. Мазак А. В. Методологія системного підходу та наукових досліджень: консп. лекц. для слух. магістр. за спец. «Державна служба». Івано-Франківськ: Місто НВ, 2009. 180 с.

238. Мазуренко А. П. Правотворческая политика как новое направление исследований в юриспруденции. URL: sworld.com.ua/index.php/ru/c113-12/16308-c113-094 (дата посещения: 18.09.2016).

239. Майданик Р. А. Цивільне право: Загальна частина / Т. І. Вступ у цивільне право. Київ: Алерта, 2012. 472 с.

240. Макаренко Л. О. Теоретичні закономірності дії правових приписів: дис. ... канд. юрид.наук: 12.00.01; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького; наук. керівн. Бобровник С. В. Київ, 2004. 191 с.

241. Мальський М. З., Мацях М. М. Теорія міжнародних відносин: підруч. 4-те вид., переробл. і доповн. Київ: Знання; Львів: ЛНУ ім. І. Франка, 2011. 406 с.

242. Манько Д. Законотворчество и правоотношения по его осуществлению: теоретико-правовой анализ. *Юридичний вісник*. 2013. №3. С. 24–30.

243. Маруженко О. П. Відкритість інформації щодо законотворчого процесу як складова демократичного розвитку суспільства. *Наук. записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України*. 2011. №2 (5). С. 19–24.

244. Матвійчук А. В. Основні способи взаємодії громадських організацій із державою. *Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї*. 2008. №13. С. 213–223.

245. Мацькевич М. М. Конституційно-правові засади забезпечення культурних прав і свобод людини та громадянина в Україні: моногр. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2012. 464 с.

246. Мезенцев С. Д. Философия науки и техники: учеб. пособ. Москва: МГСУ, 2011. 152 с.

247. Мелехин А. В. Теория государства и права: учеб. Москва: Маркет ДС корпорейшн, 2007. 633 с.

248. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; наук. керівн. Бобровник С. В. Київ: 2004. 208 с.

249. Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года №694. URL: www.rg.ru/2011/08/24/metodika-dok.html (дата посещения: 18.11.2014).

250. Методика проведення фінансово-економічних розрахунків при підготовці проекту акта Кабінету Міністрів України та законопроекту, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України (затверджено Наказом Міністерства фінансів

України від 21.03.2008 №428; зареєстровано в Міністерстві юстиції України 11.04.2008 за 297/14988). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0297-08> (дата звернення: 03.05.2015).

251. Методические рекомендации по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов и по подготовке Концепций и проектов НПА. – официальный сайт Министерства юстиции Республики Казахстан. URL: <http://www.minjust.kz/ru/node/15896> (дата посещения: 09.01.2014).

252. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів. Схвалено постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. №41. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00> (дата звернення: 03.06.2015).

253. Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затверджено рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 №126, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 28.12.2016 р. за №1718/29848.

254. Механизм реализации нормативно-правовых актов / отв. ред. И. Я. Дюрягин. Челябинск: Челяб. гос унив-тет, 1995. 108 с.

255. Механизмы обоснования принятия и мониторинга нормотворческих решений в странах Европы. *Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ*. Москва, 2005. №24 (276). 60 с.

256. Микешина Л. А. Философия науки: Современная эпистемология. Научное знание в динамике культуры. Методология научного исследования: учеб. пособие / Л. А. Микешина. Москва: Прогресс-Традиция: МПСИ: Флинта, 2005. 464 с.

257. Миронов С. Теория и практика мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: итоги и перспективы. Мониторинг права в Российской Федерации. Вестник Совета Федерации. Москва. 2006. №4(5). С. 4–13.

258. Михайловский И. В. Очерки философии права. Т. 1. Томск:

В. М. Посохин, 1914. 632 с.

259. Михайлюк Б. Методика проведения анализа влияния регуляторного акта. URL: <http://dtkk.com.ua/show/2cid11501.html> (дата звернення: 01.03.2017).

260. Михайлюк Л. Становлення уявлень про гуманізм та гуманність: історико-логічний аналіз. *Психологія і суспільство*. 2004. №4. С. 189–196.

261. Мірошніченко Ю. Юридичні механізми ухвалення консенсусних рішень у міжнародній та українській практиці (порівняльно-правовий аспект). URL: <http://www.viche.info/journal/3990> (дата звернення: 01.09.2014).

262. Мониторинг прав человека в психиатрических учреждениях Кыргызской Республики: Соблюдение права на доступ к информации в Республиканском центре психического здоровья: Докл. по II этапу мониторинга / авт.-сост. Б. Макенбаева, Н. Турдубекова; ОФ «Центр издательского развития». Бишкек, 2003. 48 с.

263. Мониторинг правовых систем // Инструменты обеспечения господства права в постконфликтных государствах. Нью-Йорк – Женева, 2006. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrtsbook/Rlegsysmont.html> (дата посещения: 13.11.2015).

264. Мониторинг правоприменения. 2014. №3. Москва: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2014. 76 с.

265. Мониторинг правоприменительной практики законодательства последних лет в области защиты гражданских прав / сост. В. Карастелев и др. Москва: Моск. Хельсинк. группа, 2013. 144 с.

266. Мониторинг правоприменительной практики: реальность и перспективы»: матер. засед. Кругл. стола (г. Москва, 3 июля 2002 г.). URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2003/VSF_NEW200802121527/VSF_NEW200802121527_p_002.htm (дата посещения: 18.09.2012).

267. Моніторинг деяких аспектів порушення прав людини в Україні за 2015 рік. URL: <http://forbiddentoforbid.org.ua/uk/prava-lyudini-v-ukraini-2015->

rik/ (дата звернення: 05.12.2016).

268. Моніторинг ефективності законодавства: мета, критерії, реальність / за заг. ред. В. О. Зайчука. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2009. 386 с.

269. Моніторинг колізій і прогалин у законодавстві України / заг. ред. В. О. Зайчука. Київ: Ін-т законод. ВРУ, 2016. 178 с.

270. Моніторинговий проект ОПОРИ-2016: аналіз діяльності 105 депутатів-мажоритарників. URL: <https://rada.oporaua.org/dorogi-deputati/novini/8802-monitorynhovyi-proekt-opory-robota-deputativ-mazhorytarnykyv-u-okruhakh-2016> (дата звернення: 01.05.2017).

271. Мордасова Т. А. Общественное участие в политическом управлении: институциональная среда и оценка эффективности: моногр. / под общ. ред. Е. В. Морозовой. Астрахань: Астраханский государственный университет, Издательский дом «Астраханский университет», 2011. 185 с.

272. Мороз Т. І. Експертиза документів. *Юридична енциклопедія: в 6 т.* / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. Київ: Українська енциклопедія, 1999. Т. 2. С. 335.

273. Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: науч.-практ. пособ. Москва: Проспект, 2011. 384 с.

274. Нагребельний В. П. Експертиза наукова та науково-технічна. *Юридична енциклопедія: в 6 т.* / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. Київ: Українська енциклопедія, 1999. Т. 2. С. 336–337.

275. Нагребельний В. П. Прогнозування у законодавчій діяльності. *Держава і право*. 2009. Вип. 45. С. 13–20.

276. Наконечный Я. Е. Место и роль мониторинга нормативных актов в механизме правового регулирования. *Вестник алтайской науки*. 2009. №4(7). С. 168–173.

277. Наконечный Я. Е. Мониторинг в правотворчестве (проблемы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Автон. некоммерч. орг-я высшего профессион. образ. Центросоюза Российской Федерации

«Российский университет кооперации»; науч. рук. Арзамасов Ю. Г. Москва. 2008. 202 с.

278. Нарбинова М. М. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как инновационный институт. *Государственное управление и государственная служба*. Астана, 2013. С. 39–41.

279. Научные основы советского правотворчества / ответ. ред. Р. О. Халфина. Москва: Наука, 1981. 317 с.

280. Національна стратегія у сфері прав людини: проект станом на 23 лютого 2015 р. URL: <http://www.minjust.gov.ua/50302> (дата звернення: 13.10.2015).

281. Невеселов А. А. Правовой мониторинг и государственная политика: теоретико-правовые основы взаимодействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Северо-Кавказская акад. гос. службы. Ростов-на-Дону, 2009. 23 с.

282. Негробов В. Л. Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики: общетеоретический аспект: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01; Белгородский ун-т потребительской кооперации. Владимир, 2008. 25 с.

283. Некрасов Е. Е., Жужгов И. В. Мониторинг как способ повышения эффективности правового регулирования. *Сб. науч. тр. юрид. ф-та*. Вып. 4. Ставрополь: СевКавГТУ, 2004. URL: http://science.ncstu.ru/articles/law/f04/03.pdf/file_download (дата посещения: 15.07.2015).

284. Некрасов С. И., Некрасова Н. А. Философия науки и техники: тематический словарь справочник: учеб. пособ. Орёл: ОГУ, 2010. 289 с.

285. Нематов А. Р. Правотворчество в республике Таджикистан: актуальные вопросы теории и практики: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01; Академия наук республики Таджикистан, Институт философии, политологии

и права им. А. М. Баховаддинова; науч. консульт. Поленина С. В. Душанбе, 2013. 331 с.

286. Нестеренко И. А. Правотворчество в Российской Федерации: учеб. пособ. для студ. вузов, обуч. по спец. «Юриспруденция» и «Правоохранительная деятельность» / И. А. Нестеренко. Москва: ЮНИТИ ДАНА: Закон и право, 2012. 271 с.

287. Нижник Н. Р. Правовий моніторинг як необхідна складова законотворчого процесу. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2014. №2 (29). С. 50–54.

288. Нижник Н., Муза О. Секторальний правовий моніторинг у теорії законотворчості: постановка питання. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. №1 (80). С. 45–52.

289. Никонов В. А. Мониторинг нормативных правовых актов органов местного самоуправления. URL: http://www.juristlib.ru/book_6120.html (дата посещения: 15.11.2016).

290. Нисневич Ю. А. Гражданская позиция и активность как движущая сила гражданского контроля (российский и зарубежный опыт). *Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник*. Москва: ИНИОН РАН, 2011. №6. Ч. 2. С. 161–165.

291. Новиков А. М., Новиков Д. А. Методология научного исследования. Москва: Либроком. 280 с.

292. Новікова М. М. Юридичний компроміс як фактор оптимізації механізму правового регулювання: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01; Харківський нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2007. 20 с.

293. Новітнє вчення про тлумачення правових актів: навч. посіб. з курсу тлумачення прав. актів для суддів, що проходять підвищ. кваліфікації, і канд. на посади суддів, що проходять спец. підготов. / В. Г. Ротань, І. Л. Самсін, А. Г. Ярема та ін.; за ред.: В. Г. Ротань. Харків: Право, 2013. 752 с.

294. Нормография: теория и методология нормотворчества: науч.-метод. и учеб. пособ. / под ред. д-ра юрид. наук Ю. Г. Арзамасова. Москва: Академический Проект, 2007. 480 с.

295. Нугманова Э. А. Национальная модель правового мониторинга в Республике Казахстан. *Вестник Института законодательства Республики Казахстан*. 2007. №3 (7). С. 34–35.

296. Нуркеева Г. К. Правовой мониторинг в республике Казахстан: тенденции и перспективы. *Вестник Института законодательства Республики Казахстан*. 2012. №1 (25). С. 115–117.

297. О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области: Закон Липецкой области от 5.12.2008 №213-ОЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/872610384> (дата посещения: 17.05.2016).

298. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 20 мая 2011 года №657. URL: www.rg.ru/2011/05/25/monitoring-dok.html (дата посещения: 15.08.2014).

299. О нормативных правовых актах: Закон Республики Казахстан от 24.03.1998 №213-І. URL: www.pavlodar.com/zakon/?dok=00121&all=all (дата посещения: 15.09.2013).

300. О предупреждении коррупции и борьбе с ней: Закон Республики Молдова от 25 апреля 2008 года № 90-XVI (В редакции Закона Республики Молдова от 2 декабря 2011 года №245, 27 декабря 2011 года №277, 25 мая 2012 года №120).

301. О роли международно-правового мониторинга и международного контроля в развитии Евразийской экономической интеграции / Интервью И. З. Фархутдинова с О. И. Тиуновым, судьей Конституционного Суда РФ в почетной отставке, доктором юридических наук, профессором, заведующим отделом международного публичного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ // *Евразийский юридический журнал*, 2012. №10 (53). С. 5–9.

302. О создании Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан: Указ Президента Республики Узбекистан от 2 апреля 2005 года №УП3590. URL: zakonuz.ru/Wc140533316208.htm (дата посещения: 15.06.2015).

303. О центре правового мониторинга. URL: http://www.izrk.kz/index.php?option=com_content&view=article&id=213&Itemid=93&lang=ru (дата посещения: 11.07.2015).

304. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ (с изменениями и дополнениями). URL: base.garant.ru/195958 (дата посещения: 16.05.2015).

305. Об образовании центра по мониторингу за регистрацией нормативно-правовых актов – указ Президента Республики Узбекистан от 15 декабря 2005г. №ПП – 237. URL: <http://www.minjust.uz> (дата посещения: 17.07.2015).

306. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Проект Федерального закона. URL: storage.esp.tomsk.gov.ru/files/27916/zakon.pdf (дата посещения: 15.10.2015).

307. Об уголовной ответственности за коррупцию: Конвенция (ETS №173). Страсбург: Совет Европы, 27 января 1999 г. 28 с.

308. Об утверждении Правил ведения мониторинга подзаконных нормативных правовых актов: постановление правительства Республики Казахстан от 25.08.2006 г. №817. URL: http://www.ru.government.kz/docs/h060817_2.htm (дата посещения: 15.12.2015).

309. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2001. 520 с.

310. Общая теория права: учеб. для юрид. вузов / Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казьмин, В. В. Лазарев и др.; под общ. ред. А. С. Пиголкина. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1996. 384 с.

311. Озеров А. А. Виды мониторинга правотворчества. *Мультикультуральная современность: Урал-Россия-Мир*: матер. XII Всероссийской науч.-практ. конф. (с международным участием) Гуманитарного ун-та (г. Екатеринбург, 2–3 апреля 2009 г.): доклады / редкол.: Л. А. Закс и др.: В 2 т. Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2009. Т. 2. С. 146–147.

312. Озеров А. А. Мониторинг в правотворчестве. *Человеческая жизнь: ценности повседневности в социокультурных программах и практиках*: матер. X науч.-практ. конф. Гуманитарного университета (г. Екатеринбург, 5 – 6 апреля 2007 г.). Екатеринбург, 2007. С. 205–210.

313. Озеров А. А. Некоторые проблемы участия индивидов в мониторинге правотворчества. *Вестник Владимирского юридического института*. Владимир: Изд-во ВЮИ ФСИН России, 2010, №4 (17). С. 137–139.

314. Онищук И. И. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в процессе правового мониторинга. *Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства*: сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. / коллектив авторов; под. ред. С. А. Полякова. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2014. С. 19–25.

315. Онищук И. И. Информационная функция правового мониторинга. *Russian Journal of Legal Studies*. 2016. Vol. 6. S. 90–96.

316. Онищук И. И. Использование результатов правового мониторинга в парламентской деятельности: международный опыт демократизации правотворчества. *Юридическая техника. Демократизация правотворчества: доктрина, практика, техника*. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России. 2014. №8. С. 548–552.

317. Онищук И. И. Мониторинг использования экспертных заключений в рамках юридической экспертизы законопроектов. *Юридическая техника. Стратегия, тактика, техника законотворчества (взаимосвязь,*

инновационные достижения, ошибки). Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015. №9. С. 521–526.

318. Онищук И. И. Мониторинговое оценивание эффективности взаимодействия Верховной Рады и Кабинета Министров Украины в законотворческом процессе. *Сацьяльна-эканамічныя і прававыя даследаванні*. 2016. №3. С. 33–41.

319. Онищук И. И. Соотношение техники правового мониторинга и правового компромисса. *Компромисс в праве: теория, практика, техника*: сборник статей по матер. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Нижний Новгород, 29–30 мая 2014 г.): в 2 т. / под общ. ред. В. А. Толстика, В. М. Баранова и А. В. Парфенова. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2014. Т. 2. С. 138–145.

320. Онищук И. И. Теоретические и прикладные основы мониторинга результативности принятия нормативно-правовых актов в Украине. *Вестник академии финансовой полиции*. 2014. №4. С. 126–133.

321. Онищук И. И. Тренды развития наднационального юридического языка и письма на примере евролекта как подсистемы национальных языков Европейского союза. *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция*. 2013. №2 (19). С. 42–48.

322. Онищук И. И. Тренды развития наднационального юридического языка и письма на примере евролекта как подсистемы национальных языков Европейского союза. *Модернизация технологий юридической деятельности в правовых системах современности: актуальные проблемы*: моногр. / авт. коллек.: М. А. Дамирли и др.; ред. и предисл. М. А. Дамирли, М. Л. Давыдовой; Федер. гос. авт. образоват. учреждение высш. проф. образования «Волгогр. гос. ун-т». Волгоград: Изд-во ВоГУ, 2013. С. 77–83.

323. Онищук И. И. Участие институтов гражданского общества в правовом мониторинге как средство минимизации коррупциогенных факторов. *Мир политики и социологии*. 2015. №1. С. 76–85.

324. Онищук И. Система показателей оценки эффективности нормативно-правовых актов в процессе правового мониторинга. *Наше право*. 2015. №6. С. 17–25.

325. Онищук И. Техника правового мониторинга: международный опыт. *Legea ei viauа*. Decembrie 2015. S. 47–51.

326. Онищук І. І. Аналіз правового моніторингу в рамках функціоналістичної парадигми та прагматизму. *Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні аспекти*: матер. II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 27 березня 2015 р.). Івано-Франківськ: Івано-Франківський ун-т права ім. Короля Данила Галицького, 2015. С. 154–156.

327. Онищук І. І. Вдосконалення нормативно-правового регулювання моніторингу якості та ефективності нормативно-правових актів в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. №1. С. 7–12.

328. Онищук І. І. До проблеми співвідношення норми права та статті закону. *Правове регулювання суспільства та проблеми теорії держави і права*: матер. наук.-практ. інтернет-конференції (м. Івано-Франківськ, листопад-грудень 2012 р.). Івано-Франківськ: Лабор. акад. дослідж. прав. регул. та юрид. техніки, 2012. С. 8–10.

329. Онищук І. І. Дослідження правового моніторингу: понятійно-категоріальний апарат. *Вісник Національної академії правових наук України: зб. наук. пр.* / редкол.: В. Я. Тацій та ін. Харків: Право, 2015. №1 (80). С. 72–81.

330. Онищук І. І. Законопроект про реституцію майна церкви (релігійних організацій), націоналізованого радянським режимом – вимога часу чи шлях до відновлення історичної справедливості? *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. №1. С. 19-23.

331. Онищук І. І. Концептуальні основи впровадження правового моніторингу в діяльність органів державної влади. *Університетські наукові записки*. Хмельницький. 2014. №1(49). С. 246–253.

332. Онищук І. І. Концептуальні підходи до розуміння поняття техніки юридичного письма. *Поняття та категорії юридичної науки*: матер. V міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18 лист. 2014 р.) / за заг. ред. Н. М. Пархоменко, М. М. Шумила. Київ: Ніка-Центр, 2014. С. 336–340.

333. Онищук І. І. Методологічне забезпечення оцінки ефективності нормативно-правових актів у процесі правового моніторингу. *Вісник Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича*. 2013. Вип. 684. С. 18–25.

334. Онищук І. І. Методологія й техніка дослідження правового моніторингу. *Вісник національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. №813. С. 144–151.

335. Онищук І. І. Механізми моніторингу нормотворчості: міжнародний досвід. *Міжрегіональне співробітництво в національному та міжнародному вимірах*: зб. матер. доп. міжн. наук.-практ. конф. до 50-річчя Тернопільського національного економічного університету (м. Тернопіль, 18–19 жовтня 2016 р.). Тернопіль-Збараж: Крок, 2016. С. 200–205.

336. Онищук І. І. Моніторинг відповідності нормативно-правових актів чинному законодавству України, державним програмам, стратегіям. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. №5. С. 9–14.

337. Онищук І. І. Моніторинг правової системи як ключовий аспект аналізу в галузі прав людини. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 13–14 березня 2015 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2015. С. 10–13.

338. Онищук І. І. Моніторинг реалізації норм права та їх фінансового забезпечення. *Європейські перспективи*. 2014. №8. С. 54–59.

339. Онищук І. І. Моніторинг як вид правового контролю в системі державного управління. *Координати управління: збірник наукових праць* / за ред. проф. Д. І. Дзвінчука. Вип. 4. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. С. 274–277.

340. Онищук І. І. Моніторингова експертиза концепцій нормативно-правових актів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. №6. С. 4–10.

341. Онищук І. І. Моніторингова технологія системного аналізу в парламентській діяльності: європейський досвід. *Ukraine – EU. Modern technology, business and law. Part II. «Modern engineering. Sustainable development. Innovations in social work: philosophy, psychology, sociology. Current problems of legal science and practice»*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Kosice, Slovakia, March 30 – April 2, 2015). Чернігів: Чернігівський національний технологічний університет, 2015. С. 304–307.

342. Онищук І. І. Моніторингові напрямки досліджень. *Наука та освіта XXI століття*: матер. звітної виклад. та студ. наук.-практ. конф., (м. Івано-Франківськ, 7 травня 2015 р.). Івано-Франківськ: Редакц.-видав. відділ Івано-Франківського ун-ту права ім. Короля Данила Галицького, 2015. С. 41–44.

343. Онищук І. І. Норма права як первинний елемент системи права. *Особливості формування законодавства України на сучасному етапі державотворення*: матер. Всеукраїнської наук.-практ. конф., (м. Івано-Франківськ, 14 березня 2013 р.). Івано-Франківськ: Івано-Франківський ун-т права ім. Короля Данила Галицького, 2013. С. 48–50.

344. Онищук І. І. Перспективи впровадження правового моніторингу за допомогою інформаційних систем. *Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні аспекти*: матер. III Всеукр. наук.-практ. конф., (м. Івано-Франківськ, 11–12 березня 2015 р.). Івано-Франківськ: Івано-Франківський ун-т права ім. Короля Данила Галицького, 2016. С. 129–132.

345. Онищук І. І. Поняття і види правового моніторингу. *Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького*. 2013. №8. С. 147–154.

346. Онищук І. І. Правова експертиза проектів нормативно-правових актів як передумова створення та впровадження системи правового моніторингу в Україні. *Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького*. 2014. №9. С. 107–115.

347. Онищук І. І. Правовий моніторинг – інструмент забезпечення ефективного функціонування правової системи. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького*. 2013. Вип. 8. С. 72–80.

348. Онищук І. І. Правовий моніторинг із використанням цифрових технологій: інноваційний підхід. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького. Серія право*. 2016. №1(13). С. 15–21.

349. Онищук І. І. Правовий моніторинг як інструмент сприяння розвитку догматичних концепцій і теорії права. *20-річчя Нац. акад. прав. наук України та обговорення п'ятитомної монографії «Правова доктрина України»*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20–21 листопада 2013 р.). Харків. С. 158–161.

350. Онищук І. І. Правовий моніторинг: методи соціологічного дослідження. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. №9. С. 33–40.

351. Онищук І. І. Правовий моніторинг: техніка прогнозування. *Право і громадянське суспільство*. 2014. №3. С. 39–49.

352. Онищук І. І. Прагматизм як методологічна парадигма правового моніторингу. *Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф., (м. Дніпропетровськ, 3–4 квітня 2015 р.). Дніпропетровськ: Дніпропетровський гуманіст. ун-т, 2015. С. 22–25.

353. Онищук І. І. Принципи визначення критеріїв ефективності законодавства та правозастосування в сфері підприємницької діяльності. *Наука та освіта XXI століття*: матер. звітної виклад. та студ. наук.-практ. конф. у 2-х ч., (м. Івано-Франківськ, 30 квітня 2013 р.). Івано-Франківськ: Редакц.-видав. відділ Івано-Франківського ун-ту права ім. Короля Данила Галицького, 2013. Ч. 1. (Пленарне засідання, Секція 1–3). С. 86–89.

354. Онищук І. І. Принципи, методи та етапи здійснення моніторингової експертизи нормативно-правових актів. *Наше право*. №8, 2014. С. 25–31.

355. Онищук І. І. Проблеми законодавчого врегулювання питань новітніх релігійних рухів в Україні. *Нормативно-правове регулювання діяльності новітніх релігійних рухів і сект: міжнародний досвід та українські перспективи*: збірник матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 30–31 березня 2017 р.). Львів: НВФ «Українські технології», 2017. С. 29–32.

356. Онищук І. І. Стан дослідження питань правового моніторингу. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. Вип. 61. С. 50–56.

357. Онищук І. І. Сутність правового моніторингу в механізмі правового регулювання. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького*. 2015. №12. С. 54–61.

358. Онищук І. І. Теоретико-прикладні засади моніторингової експертизи нормативно-правових актів. *Наука та освіта XXI століття*: матер. звітної виклад. та студ. наук.-практ. конф., (м. Івано-Франківськ, 7 травня 2015 р.). Івано-Франківськ: Редакц.-видав. відділ Івано-Франківського ун-ту права ім. Короля Данила Галицького, 2016. С. 60–64.

359. Онищук І. І. Теоретична й прикладна сутність функцій правового моніторингу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право*. 2015. Вип. 32. Т. 1. С. 64–67.

360. Онищук І. І. Техніка моніторингового збору та узагальнення типових правотворчих помилок. *Вісник Харківського національного*

університету ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2015. №1151. Вип. №19. С. 33–37.

361. Онищук І. І. Техніка правового моніторингу в Україні: об'єкти та суб'єкти. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького*. 2014. №10. С. 69–76.

362. Онищук І. І. Техніка правового прогнозування в сфері державного управління. *Політико-правові та організаційні аспекти розвитку державного управління в Україні*: матер. VIII Всеукр. наук.-практ. конф., (м. Луцьк, 27 листоп. 2014 р.) / за наук. ред. Т. М. Литвиненко, В. Я. Малиновського. Луцьк: СПД Гадяк Жанна Володимирівна, 2014. С. 31–33.

363. Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Львівський держ. ун-т внутр. справ; наук. керівн. Шутак І. Д. Львів, 2013. 224 с.

364. Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах: моногр. Івано-Франківськ: Лабор. акад. досліджень прав. регул. та юрид. техніки, 2014. – 228 с.

365. Онищук І. І. Технологічний алгоритм правового моніторингу. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. Херсон. 2014. Вип. 2. Том. 1. С. 108–113.

366. Онищук І. І. Удосконалення нормативно-правових актів України шляхом розробки та прийняття Закону України «Про правовий моніторинг». *Проблеми формування національної правової системи України та її адаптація до європейського права*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 5–6 травня 2017 р.). Івано-Франківськ: Редакц.-видав. відділ Івано-Франківського ун-ту права ім. Короля Данила Галицького, 2017. С. 197–200.

367. Онищук І. І. Участь церкви у правовому моніторингу з метою захисту релігійно-культурної власності. *Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні*

аспекти: Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., (м. Івано-Франківськ, 6 березня 2014 р.). Івано-Франківськ: Івано-Франківський ун-т права ім. Короля Данила Галицького, 2014. С. 95–99.

368. Онищук І. І. Юридична техніка: методика моніторингової експертизи нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми становлення та розвитку держави і права України: матер. Міжвуз. наук. семін. (м. Івано-Франківськ, 9–10 жовтня 2014 р.). Івано-Франківськ: Редакц.-видав. відділ Івано-Франківського ун-ту права ім. Короля Данила Галицького, 2014. С. 102–106.*

369. Онищук І. І. Правовий моніторинг із залученням громадських об'єднань та наукових інституцій. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2014. №801. С. 139–146.*

370. Онищук І. І., Бойко Г. І. Логіка юридичного конструювання. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького. 2015. №11. С. 38–44.*

371. Онищук І. І., Онищук С. В. Церква – соціально-релігійний інститут громадянського суспільства. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького. Серія «Право. Економіка». 2013. Вип. 7. С. 79–87.*

372. Онищук І. Моніторингова експертиза нормативно-правових актів на наявність корупціогенних чинників: міжнародний досвід. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2014. №3. С. 72–81.*

373. Онищук І. Моніторингова експертиза проектів нормативно-правових актів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2014. №4. С. 122–133.*

374. Онищук І. І., Шутак І. Д. Юридична техніка конструювання норми права. *Вісник академії прокуратури України. 2013. №2. С. 39–44.*

375. Онищук И. И. Правовой мониторинг как разновидность юридической технологии. *Модернизация правоохранительных органов Казахстана: ключевые проблемы и решения: матер. науч.-практ. конф.,*

(г. Астана, 17 мая 2013 г.). Астана: ТОО «КазГЮУ Консалтинг, 2013. С. 112–116.

376. Онищук І. І. Дефініції юридичних термінів: техніко-юридичні аспекти. *Українська мова в юриспруденції: стан, проблеми, перспективи*: матер. XII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 30 листоп. 2016 р.) / редкол.: В. В. Чернеї, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. Ч. 1. С. 50–54.

377. Онищук І. І. Методологічні принципи моніторингу нормативно-правових актів. *Вісник Львівського університету, серія юридична*. 2016. Вип. 63. С. 10–17.

378. Онищук І. І. Моніторинг динаміки законодавства та практики його застосування. *Правове регулювання суспільства та проблем юридичної техніки*: матер. наук.-практ. інтернет-конф., (м. Івано-Франківськ, листопад–грудень 2014 р.). Івано-Франківськ: Лабор. акад. досліджень прав. регул. та юрид. техніки, 2014. С. 12–18.

379. Онищук І. І. Парадигма правового моніторингу. *Правове регулювання суспільства та проблем юридичної техніки*: матер. наук.-практ. інтернет-конф. (Івано-Франківськ, листопад–грудень 2013 р.). Івано-Франківськ: Лабор. акад. дослід. прав. регул. та юрид. техніки, 2013. С. 7–11.

380. Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні аспекти. *Юридична техніка: доктринальні основи та проблеми викладання*: тези доповідей та повідомлень учасників наук.-практ. конф., (м. Харків, 30 вересня – 1 жовтня 2015 р.) / за ред. проф. В. В. Комарова та І. Д. Шутака. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2015. С. 27–30.

381. Онищук І. І. Система методів правового моніторингу. *Правове регулювання суспільства та проблем юридичної техніки*: матер. наук.-практ. інтернет-конф., (м. Івано-Франківськ, листопад–грудень 2015 р.). Івано-Франківськ: Лабор. акад. дослід. прав. регул. та юрид. техніки, 2015. С. 28–33.

382. Онищук І. І. Теоретичні та прикладні засади моніторингу правозастосування. *Вісник національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. №836. С. 161–167.

383. Онищук І. І. Техніко-технологічні аспекти правового моніторингу якості нормативно-правових актів. *Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування: тези доп. та повід. учасн. наук.-практ. конф. (м. Львів, 24–25 листопада 2016 р.)* / за заг. ред. І. Д. Шутака. Харків: Право, 2016. С. 110–116.

384. Оніщенко Н. М. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток. *Віче*. 2007. №12. С. 3–6.

385. Організація контролю в банку: навч. посіб. / уклад. І. В. Белова. – Суми: Університетська книга, 2008. 302 с.

386. Орлов Ю. Кримінологічна експертиза нормативно-правових актів. *Публічне право*. 2011. №2. С. 78–84.

387. Отрадна О. О. Вади юридичної техніки побудови глави 82 Цивільного кодексу України. *Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування: тези доп. та повід. учасн. наук.-практ. конф. (м. Львів, 24–25 листопада 2016 року)* / за заг. ред. І. Д. Шутака. Харків: Право, 2016. С. 8–11.

388. Павлова В. В. К вопросу об определении понятия пробела в праве. *Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Волгоград*, 2012. №1 (16). Сер. 5, Юриспруд. С. 219–221.

389. Панкратова В. О. Судебное правотворчество в ФРГ и Франции: сравнительно-правовой аспект. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. №3(2). С. 46–48.

390. Панько К. К. Методология и теория законодательной техники уголовного права России: моногр. Воронеж, 2004. 272 с.

391. Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования). *Советское государство и право*. Москва: Наука, 1970. №3. С. 40–47.

392. Пашков А. С., Чечот Д. М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления. *Советское государство и право*. Москва: Наука, 1965. №9. С. 3–11.

393. Паштов Д. Р. Проведение прокуратурой правового мониторинга нормативных правовых актов (состояние и перспективы). *Правовая инициатива*. 2014. №1. URL: <http://49e.ru/ru/2014/1/6> (дата посещения: 28.05.2016).

394. Петришин О. В. Проблеми соціалізації правової науки. *Право України*. 2010. №4. С. 133–141.

395. Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н., Абрамова А. И. Законопроекты должны проходить проверку на зрелость. *Журнал российского права*. 1997. №10. С. 17–18.

396. Пиголкин А. С. Как готовить законы: науч.-практ. пособ. Москва. 1993. 59 с.

397. Пилюгина Н. С. Антропологический метод познания права: Теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Кубанский государственный университет. Краснодар, 2009. 25 с.

398. Плотнікова М. В. Щодо питання ефективності регуляторних актів Національного банку України. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2009. №1 (2). С. 54–57.

399. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; наук. керівн. Засць А. П. Київ, 2004. 172 с.

400. Політична абетка: матеріали для практичного використання / за наук. ред. О. В. Радченка; ред.-упоряд. А. В. Карташов; авт.-упоряд. А. Ю. Геращенко та ін.; Вид. 8-е, доп. і перероб. Харків: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. 328 с.

401. Попадейкина М. В. Институт международно-правовой ответственности в условиях глобализации. *Актуальные проблемы современного международного права*: матер. X ежегод. Всероссийской науч.-

практ. конф., посвященной памяти проф. И. П. Блищенко (г. Москва, 13–14 апреля 2012 г.): в 2 ч. Ч. I. / отв. ред. А. Х. Абашидзе, Е. В. Киселева. Москва: РУДН, 2012. С. 145–149.

402. Попов А. Н., Хананашвили Н. Л. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности: науч.-практ. пособ. Москва: Общественный совет города Москвы, 2010. 106 с.

403. Порівняльне правознавство: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. / В. Д. Ткаченко, С. П. Погребняк, Д. В. Лук'янов; за ред. В. Д. Ткаченка. Харків: Право, 2003. 274 с.

404. Порядок державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади»: методичний посібник; Головне управління юстиції у Дніпропетровській області. Дніпропетровськ, 2010. 13 с.

405. Порядок планування та моніторингу реалізації органами виконавчої влади Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2013 р. №968. URL: zakon.rada.gov.ua/go/968-2013-п (дата звернення: 03.05.2015).

406. Порядок проведення юридичної експертизи проектів нормативно-правових актів і перевірки відповідності законодавству проектів наказів та інших актів Голодержслужби України. Затверджено Наказ Голодержслужби України 24.03.2009 №82. URL: uapravo.net/akty/laws-osnovni/akt5bxsi3a.htm (дата звернення: 03.07.2016).

407. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки: метод. реком. / Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України. Вид. четверте, випр. і доп. Київ. 2014. С. 39. URL: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf (дата звернення: 14.12.2016).

408. Правнича лінгвістика: навч. посіб. / Г. П. Проценко, Л. М. Шестопалова, О. Ф. Прохоренко та ін.; за заг. ред. С. М. Гусарова. Київ: Паливода А. В., 2010. 312 с.

409. Правовая информатика: учеб. и практикум для прикладного бакалавриата / под ред. В. Д. Элькина. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2014. 398 с.

410. Правовая информатика и кибернетика: учеб. / под ред. Н. С. Полевого. Москва: Юрид. лит., 1993. 239 с.

411. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н. Н. Черногора. Москва: Международный юридический институт, 2010. 232 с.

412. Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / под ред. В. И. Никитинского, И. С. Самощенко. Москва: Юрид. лит., 1988. 301 с.

413. Правовые акты: оценка последствий: науч.-практ. пособ. / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. Москва: ИД «Юриспруденция», 2010. 224 с.

414. Практичний словник синонімів української мови / за ред. С. Караванського. Київ: Українська книга, 2000. 480 с.

415. Про внесення змін до деяких законів України щодо обмеження доступу на український ринок іноземної друкованої продукції антиукраїнського змісту: проект Закону України №5114 від 13.09.2016 (включено до порядку денного 1707-VIII від 01.11.2016). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60012 (дата звернення: 17.01.2017).

416. Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із Законом України Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 01.07.2010 №2388&VI // Відомості Верховної Ради України. 2010. №37. Ст. 496.

417. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу): проект Закону України №3501 від 20.11.2015 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57162 (дата звернення: 12.12.2016).

418. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності: проект Закону України №5067 від 05.09.2016 (включено до порядку денного 1666-VIII від 06.10.2016). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59923 (дата звернення: 17.01.2017).

419. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики: Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, №11, ст. 132.

420. Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (щодо правового моніторингу)»: проект Закону України від 02 вересня 2014 р. №5001. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG3UX00I.html (дата звернення: 13.04.2016).

421. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 2000. №25. Ст. 195.

422. Про державне регулювання азартних ігор в Україні: проект Закону України №1807 від 21.01.2015 (включено до порядку денного 1707-VIII від 01.11.2016). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53650 (дата звернення: 17.01.2017).

423. Про закони і законодавчу діяльність: проект Закону України №0894 від 06.11.1997. URL:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=12103 (дата звернення: 15.02.2017).

424. Про запобігання корупції: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 2014. №49. Ст. 2056.

425. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 №1160-IV // Відомості Верховної Ради України, 2004. №9. Ст. 79.

426. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 2011. №45. Ст. 691 (Із змінами, внесеними згідно із Законом №1787-VI (1787-17) від 23 грудня 2009 року).

427. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 2013 р. №32. Ст. 412; 2014 р. №27. Ст. 915.

428. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації: Постанова КМУ №1040-2008-п від 26.11.2008. URL: kodeksy.com.ua/...КМУ...Постанова/1040...26.11.2008.htm (дата звернення: 18.07.2015).

429. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: Наказ Міністерства юстиції України №53/5 від 08.10.1998. URL: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/REG3145.html (дата звернення: 18.07.2014).

430. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 №308 // Офіційний вісник України. 2004. №10. Ст. 612.

431. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупційних норм: Наказ Міністерства юстиції України №1380/5 від 23.06.2010 р.

432. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів: Наказ №1380/5 зареєстрований у Міністерстві юстиції України 23 червня 2010 року (Зі змінами, внесеними згідно з наказами Міністерства юстиції України від 30 вересня 2011 року №3099/5 (v3099323-11); від 2 квітня 2012 року №516/5 (v0516323-12)). URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10 (дата звернення: 03.07.2016).

433. Про затвердження Положення про Інститут законодавства Верховної Ради України та його структури: Розпорядження Голови Верховної Ради України №770 від 4 серпня 2003 р. (Зі змінами, внесеними згідно з Розпорядженнями Голови Верховної Ради України) №1232 (1232/03-РГ) від 19.11.2003; №1411 (1411/04-РГ) від 10.12.2004; №1416 (1416/04-РГ) від 10.12.2004; №266 (266/06-РГ) від 30.03.2006).

434. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України №1035-VIII від 17 березня 2016 р. // Відомості Верховної Ради, 2016. №14. Ст. 149.

435. Про здійснення експертизи проектів законів та проектів актів Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини: Наказ Міністерства юстиції України №1219/7 від 20.08.2008. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1219323-08> (дата звернення: 24.09.2014).

436. Про інформацію: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1992. №48. Ст. 650.

437. Про Конституційний Суд України: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1996. №49. Ст. 272.

438. Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1995. №9. Ст. 56.

439. Про нормативно-правові акти: Проект Закону України №142 (вноситься народним депутатом України Мірошніченком Ю. Р.). URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34 (дата звернення: 26.08.2013).

440. Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації: проект Закону України №1567 від 22.12.2014. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53060 (дата звернення: 03.07.2016).

441. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1997. №49. Ст. 299.

442. Про правонаступництво України: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1991. №46. Ст. 617.

443. Про прокуратуру: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1991. №53. Ст. 793.

444. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 2010. №14–15, №16–17, ст. 133. (Зі змінами, внесеними згідно із Законом № 1952–VI від 09.03.2010, ВВР). 2010. № 16–17. Ст.134.

445. Про соціальний діалог: Закон України № 2862–VI від 23.12.2010 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2862-17> (дата звернення: 03.08.2013).

446. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 р. №4038-XII // ВВР України. 1994. №28. Ст. 232.

447. Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня

2012 р. №504. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504-2012-п#n17> (дата звернення: 13.02.2014).

448. Про Центр правової реформи і законопроектних робіт. URL: <http://novovoronzovka.just.ks.ua/organi-ta-ustanovi-yustitsiyi-hersonskoyi-oblasti/pro-tsentr-pravovoyi-reformi-i-zakonoproektnih-robit.html> (дата звернення: 12.07.2016).

449. Про цивільну зброю і боєприпаси: проект Закону України №1135-1 від 10.12.2014 (включено до порядку денного 1707-VIII від 01.11.2016). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52809 (дата звернення: 17.01.2017).

450. Проблемные ситуации в научном познании и их роль в развитии науки. URL: <http://www.kimkarus.ru/all-articles/57/173-2011-07-04-07-31-36> (дата посещения: 25.02.2016).

451. Проблемы теории государства и права: учеб. / Т. В. Кашанина и др.; под ред. В. М. Сырых. Москва: Эксмо, 2008. 528 с.

452. Проведення експертизи проектів нормативно-правових актів з використанням методики вирішення проблем / Т. Фулей, Л. Лукас, Л. Сайц. – Київ: ФОП Москаленко О. М., 2013. 168 с.

453. Проект Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. URL: www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2013/05/nsrdu2020_1.pdf (дата звернення: 14.07.2016).

454. Прокурорський нагляд в Україні: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. / І. Є. Марочкін, П. М. Каркач, Ю. М. Грошевой та ін.; за ред. проф. І. Є. Марочкіна, П. М. Каркача. Харків: ТОВ «Одіссей». 2006. 240 с.

455. Протасов В. Н. Что и как регулирует право. Москва: Юрист, 1995. 95 с.

456. Рабінович П. М. Ефективність права. *Юридична енциклопедія: у 6 т.* / за ред. Ю. С. Шемшученка та ін. Київ: Укр. енцикл, 1999. Т. 2. С. 369–370.

457. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. Вид. 10-е, доп. Львів: Край, 2008. 224 с.

458. Радченко В. И. Прогнозирование развития законодательства и эффективности его применения в ходе проведения правового мониторинга. *Правовой моніторинг: актуальные проблемы теории и практики* / под ред. Н. Н. Черногора. Москва: Изд-во Междунар.юр. ин-та, 2010. С. 213–232.

459. Радько Т. Н., Толстик В. А. Функции права. *Теория государства и права: хрестоматия* / В. Н. Хропанюк. Москва: Интерстиль, 1998. 936 с.

460. Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Саратовская академия права. Саратов, 2006. 29 с.

461. Ралдугин Н. В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. Москва, 2001. 80 с.

462. Регламент Кабінету Міністрів України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. №1156). URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п (дата звернення: 16.04.2016).

463. Рибікова Г. В. Правова експертиза нормативно-правових актів як правовою категорія та наукова доктрина. *Юридичний вісник*. 2013. №4 (29). С. 28–32.

464. Риндюк В. І. Законодавча техніка: поняття, форми, види, реалізація в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; наук. керівн. Ющик О. І. Київ, 2008. 172 с.

465. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України №1-рп/2016 від 15 березня 2016 р., справа №1-21/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-16> (дата звернення: 19.06.2017).

466. Рогач О. Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України: дис. ... канд. юрид.наук: 12.00.01. Ужгород: Ужгородський нац. університет, 2003. 209 с.

467. Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем. Київ, ФОП Москаленко О. М., 2012. 180 с.

468. Романов Л. П. Мониторинг правового пространства – поиск решения некоторых теоретических проблем. URL: lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2007/25/rlp@gmail.ru.pdf (дата посещения: 22.06.2016).

469. Руководство по мониторингу свободы мирных собраний. Варшава: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), 2011. 89 с.

470. Рындюк В. И. Правотворческие ошибки и способы их предупреждения, выявления, исправления / В. И. Рындюк // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. URL: jurnal.org/articles/2013/uri105.html (дата посещения: 25.02.2013).

471. Сабикинов С. Н. Законность – основа осуществления судебной деятельности. *30-летие Алматинского государственного университета*: матер. науч.-практ. конф. (г. Алматы, 17–18 марта 2000 г.). Алматы: Алматинский гос. ун-т, 2000. С. 37–38.

472. Савин М. Мониторинг права в оценках общественного мнения / М. Савин // Мониторинг права в Российской Федерации. Вестник Совета Федерации. Москва. 2006. №4 (5). С. 109–112.

473. Савюк Л. К. Правовая статистика: учеб. Москва: Юристъ, 2004. 588 с.

474. Сажиенко Н. В. Сотрудничество европейских государств в области здравоохранения. *Актуальные проблемы современного международного права*: матер. X ежегод. Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора И. П. Блищенко (г. Москва, 13–14 апреля 2012 г.): в 2 ч. /

отв. ред. А. Х. Абашидзе, Е. В. Киселева. Москва: РУДН, 2012. Ч. I. С. 613–623.

475. Саидов А. Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности): учеб. / под ред. В. А. Туманова. Москва: Юристъ, 2003. 448 с.

476. Салієнко О. О. Процес оцінювання ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні. *Право та державне управління*. 2013. №1 (10). С. 181–185.

477. Сальвиа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Санкт-Петербург: Юридический центр ПРЕСС, 2004. 1072 с.

478. Самощенко И. С., Никитинский В. И. О понятии эффективности правовых норм. *Ученые записки ВНИИСЗ*. 1969. Вып. 18. С. 3–19.

479. Сандевуар П. Основные юридические концепции. *Введение в право*. URL: http://www.infocation.org/8/pravo/book_z005_page_119.html (дата посещения: 05.09.2016).

480. Сарсенов А. М. К вопросу о введении института правового мониторинга международных правовых актов межгосударственных объединений. *Современное международное право и научно-технический прогресс*: матер. Междунар. науч.-практ. конф., (г. Москва, 8 декабря 2011 г.) / отв. ред. Е. М. Абайдельдинов, А. Х. Абашидзе, А. М. Солнцев. Москва: РУДН, 2012. С. 355–363.

481. Сартаева Н. А. Правовой мониторинг уголовного законодательства: к вопросу о методологии. *Вестник Института законодательства Республики Казахстан*. 2012. №2 (26). URL: www.univer.km.ua/visnyk/1284.pdf (дата посещения: 11.10.2015).

482. Сартаева Н. А. Эффективность законов: постановка проблемы. *Університетські наукові записки*. 2007. №2 (22). С. 51–54.

483. Семенова Е. И. Сравнительно-правовой анализ законодательства стран СНГ по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы

нормативных правовых актов и их проектов. URL: sdo.rea.ru/cde/conference/6/file.php?fileId=18 (дата посещения: 16.01.2016).

484. Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией. Второй раунд мониторинга. Париж, 2011. 98 с.

485. Сираба Д. Специальные процедуры африканской Комиссии прав человека и народов. *Актуальные проблемы современного международного права*: матер. X ежегод. Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора И. П. Блищенко (г. Москва, 13–14 апреля 2012 г.): в 2 ч. Ч. I. / отв. ред. А. Х. Абашидзе, Е. В. Киселева. Москва: РУДН, 2012. С. 523–537.

486. Ситар І. М., Чорнобай О. Л. Порівняльне правознавство: основні категорії: навч.-метод. посіб. Львів: ЛьвДУВС, 2009. 176 с.

487. Скаун О. Ф. Теорія права і держави: підруч. 3-тє вид. Київ: Алерта: ЦУЛ, 2011. 524 с.

488. Скулиш В. Є. Проблеми законодавчого забезпечення кримінологічної експертизи проектів нормативно-правових актів. *Науковий вісник Чернівецького університету (Правознавство)*. 2011. Вип. 604. С. 96–100.

489. Слиска Л. Повышение эффективности законотворческой деятельности: стратегия и тактика. *Мониторинг права в Российской Федерации. Вестник Совета Федерации*. Москва. 2006. №4(5). С. 29–34.

490. Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лехина, С. М. Локшиной, Ф. Н. Петрова (гл. редактор) и Л. С. Шаумяна. Москва: Советская энциклопедия, 1964. 784 с.

491. Словник законодавчих і нормативних термінів: термін. словник / М. І. Іншин, І. М. Шопіна, Г. О. Якимов. Київ: Всеукр. асоц. видавців «Правова єдність», 2008. 487 с.

492. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ. 1974. 776 с.

493. Смелзер Н. Социология: пер. с англ. Москва: Феникс, 1994. 687 с.
494. СНІД-варта досвід проекту з моніторингу та захисту прав людини в сфері протидії епідемії ВІЛ/СНІДу / В. Рябуха, Т. Бордуніс, А. Тютюнник; за наук. ред. Т. Семигіна. Київ, 2009. 82 с.
495. Соколов А. В. Информация: феномен? функция? фикция? *Философские науки*. 1990. №9. С. 13–22.
496. Социология права: учеб. пособ. / В. В. Глазырин и др.; под ред. В. М. Сырых. Москва: Юрид. Дом «Юстицинформ», 2001. 480 с.
497. Соціологія: навч. посіб. / за ред. С. О. Макеева. Київ: «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1999. 344 с.
498. Справочник по нормотворческой технике / пер. с нем. 2-е изд., перераб. Москва: Издательство БЕК, 2002. 296 с.
499. Степанов О. В., Самыгин П. С. Социология права: учеб. пособ. Ростов н/Д: Феникс, 2006. 285 с.
500. Степашин С. О мониторинге законодательства и правоприменительной практики в свете государственного финансового контроля. *Мониторинг права в Российской Федерации. Вестник Совета Федерации*. Москва. 2006. №4(5). С. 70–75.
501. Стратонов В. М. Сучасний стан визначення оціночних понять і термінів у кримінальному процесуальному законодавстві. *Юридична техніка: доктринальні основи та проблеми викладання: тези доп. та повід. учасн. наук.-практ. конф., (м. Харків, 30 вересня – 1 жовтня 2015 р.)* / за ред. проф. В. В. Комарова та І. Д. Шутака. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2015. С. 21–27.
502. Стрехалюк А. Філософський сенс поняття засади права у сучасній філософії права (Ліберальні концепції). *Гуманітарні та соціальні науки: матер. І Міжнар. конф. молодих учених (Львів, 14–16 трав., 2009 р.; Національний університет «Львівська політехніка»*. Львів: Видав. Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2009. С. 306–307.

503. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ: учеб. пособ. Київ: МАУП, 2003. 368 с.

504. Сырых В. М. Логические основания общей теории права: в 2 т. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Юридический Дом «Юстицинформ», 2001. Т. 1: Элементный состав. 528 с.

505. Сырых В. М. Теория государства и права. Москва: Былина, 1998. 512 с.

506. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург: Изд. Гуман. ун-та, 2001. 263 с.

507. Твій місцевий депутат: моніторинг діяльності депутатів місцевих рад в Україні / під заг. ред. М. Михлик, А. Скрипнік. Черкаси: ЧОО КВУ, 2012. 72 с.

508. Теория государства и права: учеб. / под ред. В. К. Бабаева. Москва: Юристъ, 2003. – 592 с.

509. Теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. Москва: Юрист, 1996. 458 с.

510. Теорія держави і права: навч. посіб. / С. К. Бостан, С. Д. Гусарев, Н. М. Пархоменко та ін. Київ: ВЦ «Академія», 2013. 348 с.

511. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-е вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

512. Терлецька І. С. Законопроекткування в Україні: теоретико-правові аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Терлецька Інна Станіславівна; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2011. 20 с.

513. Тertiшник В. М. Системність, логіка і мова закону. *Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування*: тези доп. та повід. учасників наук.-практ. конф. (м. Львів, 24–25 листопада 2016 р.) / за заг. ред. І. Д. Шутака. Харків: Право, 2016. С. 47–50.

514. Тимощук В. Адміністративні послуги: посіб.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.

515. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. №996. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

516. Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / М. Ю. Тихомиров. 3-е изд. Москва, 1995. 365 с.

517. Тихомиров Ю. А. О мониторинге закона. *Президентский контроль*. 2004. №8. С. 27–33.

518. Тихомиров Ю. А. Организация и проведение правового мониторинга. *Право и экономика*. 2006. №10. С. 11–15.

519. Тихомиров Ю. А. Последствия правовых актов: оценка и коррекция. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2010. №3. С. 140–148.

520. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. Москва: Формула права, 2008. 400 с.

521. Тихомиров Ю. А. Правовой мониторинг: науч.-практ. пособ. / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. Москва: Юриспруденция, 2009. 416 с.

522. Тихомиров Ю. А. Роль правового мониторинга в обеспечении эффективности правовой ситемы. Мониторинг права в Российской Федерации. Вестник Совета Федерации. Москва. 2006. №4(5). С. 22–28.

523. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. Москва: Формула права, 2007. 485 с.

524. Тихомиров Ю. А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки. *Журнал российского права*. 2008. №2. С. 3–9.

525. Тихомиров Ю. Рекомендации по проведению мониторинга действия закона / Ю. Тихомиров // Russian Law. URL: cmza.ru/.../rekomendatsii-po-provedeniyu-monitoringa-deystviya-zakon (дата посещения: 20.08.2015).

526. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. Изд. 5-е, доп. и перераб. Москва, 2001. 502 с.

527. Тихонова С. С. Юридическая техника в уголовном праве: курс лекций / С. С. Тихонова. Нижний Новгород, 2008. 244 с.

528. Ткачук А., Науменко С. Законодавчий процес та якість закону: Як досягти гармонії? Київ: Інст. гром. сусп.: ТОВ «ІКЦ Леста», 2005. 44 с.

529. Толковый словарь русского языка. / под ред. С. И. Ожегова, Н. Ю. Шведовой. URL: www.bkarlov.narod.ru (дата посещения: 13.10.2016).

530. Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Київський нац. екон. ун-т. Київ, 2005. 21 с.

531. Томпсон Р. Канадский опыт оказания услуг и возможности его адаптации к Российским условиям. *Законотворчество в Канаде* / Отв. ред. С. В. Кабышев (пер. с англ.). Москва, 2006. С. 11–17.

532. Третьякова Е.-Д. С. Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование на материалах деятельности территориальных органов Министерства юстиции в субъектах Российской Федерации в пределах Сибирского федерального округа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Челябинск, 2010. 26 с.

533. Тультеев И. Т. Правотворческое прогнозирование: теория, методология, практика: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01; Академия МВД Республики Узбекистан. Ташкент, 2009. 56 с.

534. Туранин В. Теория и практика использования законодательных дефиниций: моногр. Москва, 2009. 108 с.

535. Турецкий Н. Н. Законодательная ветвь власти Казахстана: моногр. Алматы: ТОО «Издательство «Норма-К», 2011. 356 с.

536. У Верховній Раді відбувся семінар з питань фінансово-економічного обґрунтування законодавчих ініціатив // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/news/Novyny/137099.html> (дата звернення: 06.12.2016).

537. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони. URL: www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id...cat_id (дата звернення: 09.08.2015).

538. Угода про асоціацію Україна-ЄС: дороговказ реформ [аналіт. допов.] / О. Сушко, О. Зелінська, Р. Хорольський та ін.; Інститут Євро-Атлантичного співробітництва. Київ. 55 с.

539. Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації: Експертна доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до послання Президента України В. Януковича до Українського народу. 2010 р. URL: http://www.niss.gov.ua/public/File/2010_Book/Poslanya_2010/ukr.pdf (дата звернення: 03.07.2016).

540. Усатий Г. О. Сутність кримінально-правового компромісу та його можливості / Г. О. Усатий. URL: <http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/nomer1/usat.html> (дата звернення: 10.11.2016).

541. Ухина С. В. Локальное нормотворчество: Вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ухина Светлана Владимировна; Коломенский государственный педагогический институт. Коломна, 2005. 25 с.

542. Фадеева А. С. Аналитическая функция правового мониторинга: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Российский университет кооперации. Москва, 2011. 25 с.

543. Фарман И. П. Мониторинг как метод исследования и представления знания. *Эпистемологический анализ коммуникации.*

Философские науки. Москва: Институт философии РАН, 2012. Вып. 17. С. 256–269.

544. Федоренко Г. О. Теорія держави і права: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. Київ: КНЕУ, 2006. 232 с.

545. Ференс-Сороцкий А. А. Аксиомы и принципы гражданско-процессуального права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03; Ленинградский государственный университет им. А. А. Жданова. – Ленинград, 1989. 21 с.

546. Философия и методология науки: учеб. пособ. для студ. высших учеб. завед. / под ред. В. И. Купцова. Москва: Аспект Пресс, 1996. 551 с.

547. Философия и методология познания: учеб. для магистров и аспирантов / под общ. и науч. ред. В. Л. Обухова, Ю. Н. Солонина, В. П. Сальникова и В. В. Васильковой. Санкт-Петербург: Фонд поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности «Университет», 2003. 560 с.

548. Философия права: учеб. / Г. И. Иконникова, В. П. Ляшенко. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2011. 351 с.

549. Філософія права: навч. посіб. / О. О. Бандура, С. А. Бублик, М. Л. Заінчковський та ін.; за заг. ред. М. В. Костицького, Б. Ф. Чміля. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 336 с.

550. Філософія права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань, С. І. Максимов та ін. / за ред. д-ра філос. наук, проф. О. Г. Данильяна. Харків: Право, 2009. 208 с.

551. Фокус-группы: снижение риска при принятии решений. URL: http://www.marketolog.biz/index.php?ind=downloads&op=entry_view&idn=18 (дата посещения: 15.07.2016).

552. Фомичева Т. Г. Компьютерные технологии в правовой практике: учеб. пособ. Новочеркасск: Юж.-Рос. гос. техн. ун-т. 2005. 60 с.

553. Форми та методи залучення громадськості: навч. посіб. / Інститут громадянського суспільства за заг. ред. В. Артеменка. Київ: ІКЦ «Леста», 2007. 240 с.

554. Фуллер Л. Л. Мораль права. Москва, 2007. С. 47–117.

555. Хайдеггер М. Путь к языку: статьи и выступления: пер. с нем. Москва: Республика, 1993. 447 с.

556. Центр законопроектних студій. URL: <http://lawdrafting.org/> (дата звернення: 09.12.2016).

557. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (Конвенцію ратифіковано Законом №2476-IV (2476-15) від 16.03.2005 // Відомості Верховної Ради України, 2005. №16. Ст. 266.

558. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України, 2003. №№40–44. Ст. 356.

559. Цивільно-процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. 2004. №40–41. Ст. 492.

560. Чайка Ю. Роль Министерства юстиции Российской Федерации в создании системы гармонизации законодательства и совещенствовании правоприменительной практики. *Мониторинг права в Российской Федерации. Вестник Совета Федерации*. Москва. 2006. №4(5). С. 39–45.

561. Чеботарьов С. Гуманістичні засади права: до історії питання. *Публічне право*. 2013. № 1 (9). С. 367–374.

562. Чепурнова Н. М., Серёгин А. В. Теория государства и права: учеб. пособ. Москва: ЕАОИ, 2007. 465 с.

563. Чередниченко С. П. Судебное правотворчество / С. П. Чередниченко. URL: <http://lawtheses.com/sudebnoe-pravotvorchestvo> (дата посещения: 14.05.2016).

564. Чернобель Г. Т. Правовое прогнозирование в нормотворческой деятельности / Г. Т. Чернобель, О. А. Иванюк // Нормотворческая

юридическая техника. Москва: Инст. законодательства и сравн. правовед. при Правит. РФ, 2011. С. 57–68.

565. Чернова Е. С. Институт экспертизы как средство совершенствования юридической техники в правотворчестве ЦИК РФ: теоретический и историко-правовой анализ: автореф. ... канд. юрид. наук. 12.00.01; Кубанский государственный аграрный университет. Краснодар 2011. 29 с.

566. Черногор Н. Н. Юридическая техника правового мониторинга. *Доктринальные основы юридической техники*. Москва: Юриспруденция, 2010. С. 334–357.

567. Чеснокова М. Д. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: опыт субъектов Российской Федерации. *Журнал российского права*. 2010. №8. С. 89–95.

568. Чумаков А. В. Перспективы создания Глобальной информационно правовой системы. URL: www.gpntb.ru/win/inter-events/crimea2010/disk/140.pdf (дата посещения: 11.03.2013).

569. Чухвичев Д. В. Законодательная техника: учеб. пособ. для студ. вуз., обучающихся по направл. 030500 «Юриспруденция». Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. 239 с.

570. Шабайлов В. И. Мониторинг как функция правотворчества и правоприменения. *Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / Нац. Центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь; под ред. В. И. Семенкова*. Минск: Бизнесофсет, 2011. Вып. 6. С. 71–80.

571. Шаргородский М. Д. Прогноз и правовая наука. *Правоведение*. 1971. №1. С. 40–50.

572. Шаргородский М. Д. Система наказаний и их эффективность. *Советское государство и право*. Москва: Наука, 1968. №11. С. 53–61.

573. Шевердяев С. Н. Формирование основ правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных актов и вопросы совершенствования официальной методики ее проведения.

URL: nagg.ru/.../SHeverdyayev-S.N.-Formirovanie-osnov-pravovogo-regulirovaniya-antikorrupcionnoy-%60kspertizyi-normativnyih-akto (дата посещения: 19.07.2014).

574. Шестопалова Л. М. Дослідження нормативно-правових актів: метод. рекомендації / Л. М. Шестопалова., Н. В. Пелипенко; за заг. ред. О. М. Джужі. Київ: НАВС України, 2005. 164 с.

575. Шмаков А. В. Экономический анализ права: законодательство о собственности: учеб. пособ. / А. В. Шмаков. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2008. Ч. 2. 80 с.

576. Шмаков А. В. Экономический анализ права: учеб. пособ. / А. В. Шмаков. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2005. Ч. 1. 136 с.

577. Шутак И. Д. Международный опыт и вопросы взаимодействия в сфере противодействия коррупции и обеспечения экономической безопасности. *Вестник академии финансовой полиции*. 2014. №4. С. 119–125.

578. Шутак И. Д. Мониторинг правоприменения как действующее средство повышения качества правотворческой стратегии, тактики, техники. *Юридическая техника. Стратегия, тактика, техника законотворчества (взаимосвязь, инновационные достижения, ошибки)*. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России. 2015. №9. С. 835–838.

579. Шутак И. Д. Теория и практика оговорок в праве: система понятий. Терминологический словарь. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России; Алетейя, 1999. 203 с.

580. Шутак І. Д. Від оцінки ефективності норм права до техніки правового моніторингу. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. №3(36). С. 18–23.

581. Шутак І. Д., Онищук І. І. Юридична техніка: навчальний посібник для вищих навчальних закладів. Івано-Франківськ, 2013. 496 с.

582. Шутак І. Д., Онищук І. І. Юридична техніка: питання доктрини: [підрозд. 3.6]. *Правова доктрина України: У 5 т.* / Нац. акад. прав. наук

України; редкол. В. Я. Тацій та ін. Харків: Право, 2013. Т. 1: Загальнотеоретична та історична юриспруденція. С. 638–691.

583. Шухарева А. В. Мониторинг утративших силу нормативных правовых актов как средство повышения эффективности современного правотворчества. *Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской Академии МВД России*. Нижний Новгород, 2013. №23. С. 220–224.

584. Шушко О. О. Формування фінансової безпеки на підставі судово-економічної експертизи. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*: збірн. наук. праць. 2011. Вип. 33. С. 364–369.

585. Щеглов А. В. Организация мониторинга законодательства: российская и европейская модель. URL: http://nijournal.ru/archive/2f64ca2c/n4_2011/d20a05b9/9e98e064 (дата посещения: 17.04.2014).

586. Экспертиза нормативных актов – как институт правотворческой деятельности (Антикоррупционный аспект). URL: http://matkovskij.ru/publ/ehkspertiza/ehkspertiza_normativnyj_aktov_kak_institut_pravotvorcheskoj_dejatelnosti_antikorrupcionnyj_aspekt/4-1-0-9 (дата посещения: 09.08.2015).

587. Элдер Д. Экспертный анализ законопроектов. *Законотворчество в Канаде* / отв. ред. С. В. Кабышев (пер. с англ.). Москва. 2006. С. 18–35.

588. Эриашвили М. И. Участие прокурора в гражданском процессе: моногр. / под ред. проф. Н. М. Коршунова. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. 55 с.

589. Эффективность норм права, эффективность права, эффективность актов применения. URL: library.by/.../referat_readme.php?...id (дата посещения: 16.03.2015).

590. Юлдашев О. Х. Міжнародне приватне право: теоретичні та прикладні аспекти. Київ: МАУП, 2004. 576 с.

591. Юлдашев О. Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні: моногр. Київ: МАУП, 2005. 336 с.

592. Юридическая природа нормативных постановлений Верховного Суда Республики Казахстан: моногр. / под общ. ред. М. Т. Алимбекова. Астана, 2009. 330 с.

593. Юридическая техника / под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко. Москва: Эксмо, 2009. 272 с.

594. Юридическая техника: курс лекц. / под ред. В. М. Баранова, В. А. Толстика. Москва: ДГСК МВД России, 2012. 384 с.

595. Юридична інформаційно-пошукова система «Законодавство». URL: <http://zakonodavstvo.biz.ua> (дата звернення: 13.07.2016).

596. Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування: тези доп. та повідомл. учасн. II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 24–25 листоп. 2016 р.) / за заг. ред. І. Д. Шутака. Харків: Право, 2016. 228 с.

597. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін.; за ред. В. Г. Гончаренка. 2-ге вид., стереотипне. Київ: Либідь, 2004. 320 с.

598. Юрчишин В. Д. Поняття та ознаки правової експертизи проектів нормативно-правових актів. *Держава і право*. 2010. Вип. №51. С. 57–63.

599. Явич Л. С. Общая теория права. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1976. 298 с.

600. Яркова Е. Н. История и методология юридической науки: учеб. пособ. Тюмень: Изд. Тюменского гос. унив-та, 2012. 358 с.

601. Action against Corruption, Economic Fraud and Identity-related Crime (2012–2015). United Nations Office on Drugs and crime. 2012. 55 p. URL: www.unodc.org/.../corruption/.../Thematic_Pro... (date of access: 15.06.16).

602. Allott A. The Effectiveness of Laws. *Valparaiso University Law Review*. 1981. Vol. 15. No. 2. P. 229–242.

603. Ambrus M. Comparative law method in jurisprudence of the European Court of human rights in the light of the rule of law. *Law Review*. 2009. Vol. 02, Issue 03. P. 353–371.

604. Bacon F. The New Organon / ed. by L. Jardine, M. Silverthorne. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 290 p.

605. Bentham J. An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. URL: www.earlymoderntexts.com/assets/pdfs/bentham1780.pdf (date of access: 25.04.17).

606. Bobbio N. Teoria generale del diritto. Torino: G. Giappichelli Editore 1993. 297 p.

607. Bogdanovskaia I. The legislative bodies in the law-making process. URL: www.nato.int/acad/fellow/.../bogdanovskaia.pdf (date of access: 17.06.16).

608. Bowman G. The Art of Legislative Drafting. *Amicus Curiae*. 2006. №64. March/April. P. 2–9.

609. Burdziak A., Cieńlak J., Goździaszek J. Technologia informacyjna dla prawników. Wrocław: Wydawca Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, 2011. 178 s.

610. Busjeet G. D. Planning, Monitoring, and Evaluation: Methods and Tools for Poverty and Inequality Reduction Programs. Washington, D.C.: The World Bank, 2011. 57 p.

611. Comcowich W. Media Monitoring: The Complete Guide. Stratford: CyberAlert, Inc., 2010. 26 p.

612. Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee). URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/AL-XML2HTML-EN.asp?lang=en&XmlID=Committee-Mon> (date of access: 23.04.17).

613. Consultation on the Canada Business Corporations Act. URL: http://www.ic.gc.ca/eic/site/cilp-pdci.nsf/eng/h_cl00867.html (date of access: 15.04.16).

614. Co-operation of the Assembly of Kosovo with Civil Society // Organization for Security and Co-operation in Europe OSCE in Kosovo, 2013. P. 5. URL: <http://www.osce.org/kosovo/100446> (date of access: 17.09.16).

615. Cooter R. D. The Rule of State Law and the Rule-of-Law State: Economic Analysis of the Legal Foundations of Development. The Selected Works of Robert Cooter. 1997. P. 91–217. URL: www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/L&E.pdf (date of access: 15.09.16).

616. Cuhls K. Delphi method. Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, Germany. P. 93–113. URL: http://www.unido.org/fileadmin/import/16959_DelphiMethod.pdf (date of access: 11.08.16).

617. Debaene S. Legislative Technique as Basis of a Legislative Drafting System. *Legal Knowledge Based System*. Nijmegen. 1999. P. 23–34.

618. Declaration of Global Principles for Non-partisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations (DoGP) And Code of Conduct for Non-partisan Citizen Election Observers and Monitors Commemorated. *Global Network of Domestic Election Monitors (GNDEM)*. New York: United Nations, 2012. 37 p.

619. Derzhavina N. A. Accounting Examination Regulatory Control and Expert's Legal Status. *European researcher*, 2011. №11 (14). P. 1478–1487.

620. Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Indianapolis: Liberty Classics, 1982. 436 p.

621. Dini L., Liebwald D., Mommers L. Cross-lingual legal information retrieval using a WordNet architecture. *Proceedings of ICAILACM Press*. New York, 2005. P. 163–167.

622. Documenting the implementation of domestic violence laws: a human rights monitoring methodology // The Advocates for Human Rights. Minneapolis 2011. 60 p.

623. Durkheim E. The Rules of Sociological Method / Ed. with an Introd. by S. Lukes, transl. by W. D. Halls. New York-London Toronto-Sydney: The free press, 1982. 269 p.

624. Dyrda A., Ghazal N., Nowak R. Teoria i filozofia prawa. Warszawa. 2011. 185 s.

625. Enright C. Summary of Legal Method. URL: ftp://eth2882.sa.adsl.internode.on.net/dpa/samplepages/SAMPLELegal_Method.pdf (date of access: 11.05.17).

626. Ervasti K. Sociology of Law as a Multidisciplinary Field of Research. URL: www.scandinavianlaw.se/pdf/53-6.pdf (date of access: 15.01.13).

627. European Convention on Human Rights. – Strasbourg: European Court of Human Rights, 2010. 55 p.

628. European Law Monitor. URL: <http://www.europeanlawmonitor.org> (date of access: 15.06.16).

629. European Parliament resolution of 29 November 2001 on the White Paper on European Governance (OJ C 153 E, 27.6), 2002. P. 314. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef//EP//TEXT+TA+P5-TA-2001-0643+0+DOC+XML+V0//EN> (date of access: 07.12.16).

630. Flyzik J. Proactive, continuous monitoring key to thwarting cyber crime. *GCN: Technology, Tools, and Tactics for Public Sector IT*. URL: <https://gcn.com/articles/2012/10/29/continuous-monitoring-epicenter-proactive-security.aspx> (date of access: 14.05.17).

631. Forecasting law and legal definition. URL: definitions.uslegal.com (date of access: 15.01.16).

632. From Rights to Remedies. Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions. New York: Open Society Foundations, 2001. 212 p.

633. Fünf Jahre Bürokratieabbau. Der Weg nach vorn. Jahresbericht 2011 des Nationalen Normenkontrollrat. Berlin: Nationaler Normenkontrollrat, 2011. 104 p.

634. Gauthier de Beco. Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe. *Routledge Research in Human Rights Law*. 2011. 248 p.

635. Gerhard R. Germany is an integral part of Religion in the International Encyclopaedia of Laws. Kluwer: Law International BV, 2010. 184 p.

636. Goetz K., Zubek R. Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa. Warszawa, 2005. 62 s.

637. Grisham Th. The Delphi technique: a method for testing complex and multifaceted topics. *International Journal of Managing Projects in Business*. 2009. Vol. 2. №1. P. 112–130.

638. Hajnrih A. M. Is publicity in the law making process the same as transparency. *Towards greater openness of the legislative process in the Western Balkans countries*. Zrenjanin 2013. P. 27–34.

639. Handbook for the European Union Monitoring Mission in Georgia / Council of Europe. – Strasbourg Cedex, 2009. – p. 107.

640. Handbook for Monitoring Administrative Justice / Folke Bernadotte Academy and the OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights. Warsaw: Centrum Poligrafii, 2013. 129 p.

641. Handbook on planning, monitoring and evaluation for development results. United Nations Development Programme. NY: A. K. Office Supplies, 2009. 228 p.

642. Herzberg R. D. Die ratio legis als Schlüssel zum Gesetzesverständnis? *JuS*. 2005. S. 1–4.

643. Human Rights Monitoring Institute. URL: <http://www.liberties.eu/en/organisation/human-rights-monitoring-institute> (date of access: 21.03.17).

644. Interinstitutional Agreement of 20 December 1994. *Official Journal of the European Communities*. C 102 of 4 April 1996. P. 2.

645. Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation (1999/C 73/01). URL: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX:31999Y0317%2801%29> (date of access: 07.12.16).

646. Interinstitutional agreement on better law-making (2003/C 321/01). *Official Journal*. P. 0001 – 0005. URL:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003Q1231%2801%29:EN:HTML> (date of access: 07.12.16).

647. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making of 13 April 2016. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX %3A32016Q0512%2801%29](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29) (date of access: 07.04.17).

648. Inter-Parliamentary Union, Guidelines for Parliamentary Websites, March 2009. URL: <http://www.ipu.org/PDF/publications/web-e.pdf> (date of access: 15.03.15).

649. Introduction to the Scientific Method. URL: teacher.nsr.rochester.edu/phy.../appendix.htm (date of access: 10.02.15).

650. Jagielski J., Gołaszewski P. Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu. *Якoньж права адмiнiстрaцiйнoгo*. Warszawa: LEX, 2012. Tom I. S. 27–44.

651. Jowell J. The legal control of administrative discretion. *Journal of Public Law*. Vol. 25 (1977). P. 193.

652. Joćwiak J. Monitoring wizyjny w miejscach pozbawienia wolności / J. Joćwiak // Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji. Warszaw: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2012. 56 s.

653. Kmiecik Z. Podstawy teoretyczne badania skuteczności regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń. URL: www.ksiegarnia.beck.pl/.../jawnosc_i_jej_ograniczenia_fragment.pdf (data odwoiania: 20.04.2015).

654. Kopiczka G., Wojciechowska-Nowak A., Kućma G., Krzyżanowska D. Raport z realizacji projektu «Monitoring procesu stanowienia prawa w 2007 roku». Warszawa, 2008. 26 s.

655. Latvia, Parliament of Latvia, Declaration about the Development of a Civil Society in Latvia and Co-operation with non-governmental organizations,

Riga, 30 March 2006. URL: <http://www.saeima.lv/en/public-participation/thesaeima-and-ngo-forum> (date of access: 13.01.15).

656. Law drafting and legislative process in the republic of Serbia. Warsaw: OSCE, 2011. – 93 p.

657. Ledzion B. Teoria i praktyka zastosowania metod pozyskiwania danych z systemow monitoringu dla evaluacji – sposoby weryfikacji i kontroli rzetelności i jakości danych monitoringowych. URL: www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/.../22.doc (data odwoiania: 09.08.2016).

658. Legislative drafting manual / Office of the Legislative Counsel USA Senate. Washington DC, 1997. 82 p.

659. Luhmann N. Ausdifferenzierung des Rechts. Beitrage zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie. Frankfurt a. M., 1999. 459 s.

660. Macfarlane A. What makes Law Effective? (1500 words). *Times Higher Education Supplement*. 2005. URL: http://www.alanmacfarlane.com/TEXTS/law_effective.pdf (date of access: 21.05.17).

661. Madej J. W poszukiwaniu dobrego prawa. *Ius Novum*. Warszawa: Uczelnia Jazarskiego, 2014. S. 11–12.

662. Mader L. Evaluation of legislation – contribution to the quality of legislation. *Evaluation of legislation and efficiency of the legislative procedure: collection of materials of the international workshop*, (Ryazan, 16–17 December 2002) / scientific editor – G. P. Ivliev, Head of the Legal Department, Staff of the State Duma of the Russian Federation. Moscow: The State Duma Publishers. 2003. 152 p. URL: www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material (date of access: 15.01.13).

663. Maine legislative drafting manual / The auspices of the Legislative Council. Maine, 2009. 203 p.

664. Maxwell K., Schafer B. Concept and Context in Legal Information Retrieval. *Legal Knowledge and Information Systems – JURIX*. 2008. P. 63–72.

665. *Methods of Comparative Law* / Ed. by P. G. Monateri. Cheltenham, UK - Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2012. 320 p.

666. Meyer P. *Outer Space and Cyberspace: A Tale of Two Security Realms* // *International Cyber Norms: Legal, Policy & Industry Perspectives*, Anna-Maria Osula and Henry Rixgas (Eds.), NATO CCD COE Publications, Tallinn 2016. P. 155–169.

667. *Monitoring and Evaluation of the Rule of Law and Justice in the EU: Status Quo and the Way Ahead?* / Editors in chief: Martin Gramatikov & Ronald Janse. Hague: Institute for Global Justice. 2012. 28 p.

668. *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches* / The International Bank for Reconstruction and Development. Operations Evaluation Department Knowledge Programs and Evaluation Capacity Development Group. – Washington, D.C.: World Bank, 2004. 25 p.

669. *Monitoring housing rights: Developing a set of indicators to monitor the full and progressive realisation of the human right to adequate housing* // Background report for Expert Group Meeting on Housing Rights Monitoring (Geneva 26–28 November 2003). URL: https://www.un.org/ruleoflaw/files/3674_40241_UNHRP-WP-01.pdf (date of access: 15.05.17).

670. *Monitoring of the application of EU law*. URL: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/monitoring-ec-law-application/index_en.htm (date of access: 15.01.13).

671. *Monitoring the effectiveness of state policies on civil society development. European experience*. Kyiv: UNDP. 2011. 97 p.

672. Moravcsik A. The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy. *Journal of European Public Policy*. 2005. P. 349–386.

673. Murray J. *A new English dictionary*. Oxford, 1901. Vol. 9. P. 136.

674. Neville C. *An introduction to research and research methods*. Bradford: University of Bradford, School of Management, 2007. 45 p.

675. Nieiaczna M. Nadzór penitencjarny w poznańskim okręgu sądowym. Raport z badań pilotażowych. 2012. №2. 38 s.

676. Nieznacski E. Uczelnia Jazarskiego Logiczne i retoryczne zasady dyskursu prawniczego. *Ius Novum*. Warszawa: Uczelnia Jazarskiego, 2014. S. 13-23.

677. Nowicki M., Fialova Z. Monitoring Praw Człowieka. Warszawa. 2000. 192 s.

678. Onyshchuk I. Legal monitoring in parliamentary activity: the international experience. *Sintesi dialettica*. 02.07.2015. 4 p. URL: http://www.sintesidialettica.it/leggi_articolo.php?AUTH=237&ID=527 (date of access: 19.10.16).

679. Onyshchuk I. Scientific approach to legal monitoring in Ukraine. *Baltic journal of law*. 2016. №2/3 (41–42). P. 37–44.

680. Padry G., James M., Snyder M. Legislative Effectiveness & Legislative Life. Working Paper 04–28 July 2004. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics, 2004. 41 p.

681. Parliament and the Legislative Process (14th Report of Session 2003–04). London: House of Lords, 2004. Vol. I. 59 s.

682. Patterson D. Interpretation in Law. New Jersey: Rutgers University. Departments of Law and Philosophy, 2003. 33 p.

683. Pichlak M. Zamknięty system trybunału prawa: monografia. Wrocław: Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2013. 246 s.

684. Practical impact of the Council of Europe monitoring mechanisms in improving respect for human rights and the rule of law in member states // Directorate General of Human Rights and Legal Affairs Council of Europe. Strasbourg: Council of Europe, 2010. 60 p.

685. Przegląd antykorupcyjny czasopismo centralnego biura antykorupcyjnego. Prace doktorskie. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne, 2013. 367 s.

686. Przybysz M. Zastosowanie praw człowieka w realiach konfliktu zbrojnego / Przegląd Prawa Konstytucyjnego. Zagadnienia współczesnego konstytucjonalizmu państw europejskich. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2010. S. 69–81.

687. Raz J. Can there be a theory of law? / J. Raz // Between authority and interpretation on the theory of law and practical reason. New York, 2009. P. 17–46.

688. Recommendation Rec (2003)16 of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law, Council of Europe, 9 September 2003. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805df14f (date of access: 15.05.17).

689. Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, Council of Europe, 15 December 2004. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3f4 (date of access: 15.05.17).

690. Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, Council of Europe, 20 June 2007. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5bb1 (date of access: 15.05.17).

691. Report from the Commission – 30th annual report on monitoring the application of EU Law 2012. URL: [ec.europa.eu/...law/.../sg_annual_report_monitoring_eu_law_131023.pdf](http://ec.europa.eu/law/.../sg_annual_report_monitoring_eu_law_131023.pdf) (date of access: 12.04.16).

692. Review of Western Literature on the Delphi Approach. URL: <http://www.nistep.go.jp/achiev/ftx/eng/rep033e/pdf/kap1-1.pdf> (date of access: 29.04.16).

693. Ruger Th. W., Pauline T. Kim, Andrew D. Martin. The Supreme Court Decisionmaking, 104 Colum. L. Rev. 1150 (2004). URL: <http://scholarship.law.berkeley.edu/facpubs/19> (date of access: 11.02.13).

694. Rule-of-law tools for post-conflict states. Monitoring legal systems / United Nations. New York and Geneva. 2006. 52 p.

695. Rule of Law Checklist / Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016). Strasbourg, 18 March 2016. 53 p.

696. Schneider D. Verhütung und Bekämpfung von Korruption. Die öffentliche Verwaltung. Juli 1997. Heft 14. 583 s.

697. Snyder F. The effectiveness of European Community law: institutions, processes, tools and techniques. *Modern law review*. Vol. 56. London. 1993. P. 19–56.

698. Solomon S. B. Monitoring for Post Accident Recovery. Technical Report. Environmental / Monitoring Handbook for Visits by Nuclear Powered Warships. Melbourne: Australian Radiation Protection and Nuclear Safety Agency, 2006. 57 p.

699. Stanley R., Bullock H., Mountford J. Better Policy-Making. London: Centre for Management and Policy Studies. 2001. 83 p.

700. Statute the Government Council for Non-Government, Non-Profit Organisations. URL: www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/statut_EN_1.pdf (date of access: 19.08.15).

701. Stosowanie detencji wobec cudzoziemców. Raport z monitoringu i rekomendacje / T. Dąbowski, J. Oleszkowicz; pod red. T. Sieniowa. Lublin: Inst. na rzecz państwa prawa, 2013. 123 s.

702. Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union / EUROPEAN COMMISSION Brussels, 19.10.2010. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010DC0573> (date of access: 19.05.16).

703. Strategy Institute. URL: www.strategyinstitute.com/dsp_conferences.php (date of access: 11.08.16).

704. Tamanaha B. Z. General Jurisprudence of Law and Society. Oxford, 2001. 284 p.

705. The Commonwealth's approach to Anti-Corruption / Australian Government. Attorney-General's Department. 2012. 28 p. URL: www.ag.gov.au/CrimeAndCorruption/AntiCorr... (date of access: 09.09.13).

706. The Compact is the agreement which governs relations between the Government and civil society organisations, such as charities, in England. URL: www.hmrc.gov.uk/vcs/compact-on-relations.htm (date of access: 11.11.16).

707. The Council Resolution on the quality of drafting of Community legislation adopted on 8 June 1993. *Official Journal of the European Communities*. C 166 of 17 June 1993. P. 1.

708. The legislative bodies in the law-making process. URL: www.nato.int/acad/fellow/.../bogdanovskaia.pdf (date of access: 19.09.15).

709. The Newbury House Dictionary of American English: Heinle & Heinle / International Thomson Publishing, 1996. 1032 p.

710. Transparency and public participation in law making process / by the OSCE, MCIC and ECNL. Skopje. 2010. 79 p.

711. Trial Monitoring: A Reference Manual for Practitioners / OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). Warsaw. 2012. 234 s.

712. United States General Accounting Office, Prospective Evaluation Methods. The Prospective Evaluation Synthesis. 1990. URL: www.gao.gov/special.pubs/10_1_10.PDF (date of access: 11.02.13).

713. Usmanova L. M. The mechanism of the analytical function of legal monitoring. *New Legal Conception*. 2011. №2. S. 14–17.

714. Varga C. Doctrine and technique in law. Internationales Rechtsinformatik Symposium / Kolloquium Philipps (Rechtstheorie) (Salzburg, 26–28. Februar 2004). URL: www.univie.ac.at/ri/IRIS2004/...Phil/Csaba_Phil.doc (date of access: 11.05.17).

715. Viggiano P. L. Teoria della societa. Forme evolutive del diritto e sistemi sociali. Lecce: Universita dell Salento, 2012. 44 p.

716. Vinuales J. E. Legal Techniques for Dealing with Scientific Uncertainty in Environmental Law. *Vanderbilt journal of transnational law*. Nashville. 2010. Vol. 43. P. 438–503.

717. Volden C., Wiseman A. Legislative Effectiveness in the United States Congress: The Lawmakers. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. 260 p.

718. Volden C., Wiseman A., Wittmer D. The Legislative Effectiveness of Women in Congress. Center for the Study of Democratic Institutions. Nashville: Vanderbilt University, 2010. 45 p.

719. Weingart P. Technik als sozialer Prozess. Frankfurt/Meine: Suhrkamp, 1989. 258 s.

720. Whitman D. G. Evolution of the common law and the emergence of compromise. *Journal of Legal Studies*. 2000. Vol. XXIX. P. 753–781.

721. Wincenciak M. Selected problems of enacting and interpretation of local law at the level of local self-government in Poland. *Studies in logic, grammar and rhetoric*. 2013. №33(46). P. 101–111.

722. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym. Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Departament Prawa Unii Europejskiej 2009. 126 s.

723. Zubek R., Starorova K. Wykonywanie prawa Unii Europejskiej: Wpływ organizacji administracji rządowej na transpozycję dyrektyw UE. Warszawa 2010. 36 s.

ДОДАТКИ

Додаток А

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

До проекту Закону України «Про правовий моніторинг»

1. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Питання правового моніторингу в Україні актуалізовані синхронною ратифікацією Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони 16 вересня 2014 р. Верховною Радою України та Європейським Парламентом. Угода заклала якісно нову правову основу для подальших взаємин між Україною та ЄС й слугуватиме стратегічним орієнтиром для проведення системних соціально-економічних реформ в Україні, широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС. Згідно з Угодою, етап моніторингу повинен бути підсилений чіткими механізмами спільного поточного й остаточного оцінювання правової системи та забезпечувати вільний доступ громадськості до інформації.

Постійні зміни, що вносяться у нормативно-правові акти, стали проблемою для всіх адресатів відповідних норм права. Вказані феномени призводять до істотного зниження наукової обґрунтованості виданих нормативно-правових актів і до спаду рівня якості правового регулювання. У даних умовах неможливо здійснити аналіз і належним чином оцінити ефективність реалізації нормативно-правових актів. За регулярної зміни норм права втрачається можливість збору достатнього для експертних висновків аналітичного матеріалу.

Обсяг правової інформації інтенсивно зростає, а кількість потенційно здатних осіб для її обробки залишається незначною. Виправити дану ситуацію може вдосконалення методів роботи з правовим матеріалом.

До переліку основних завдань Інституту законодавства Верховної Ради України зараховано організацію моніторингу ефективності чинного законодавства України та прогнозування наслідків його застосування. Зазначений вид діяльності не унормовано на законодавчому рівні. У зв'язку з цим, моніторингове оцінювання якості та ефективності нормативно-правових актів має лише рекомендаційний характер.

Таким чином, прийняття законопроекту «Про правовий моніторинг» зумовлюється необхідністю врегулювання суспільних відносин, пов'язаних з оцінюванням ефективності, прогнозуванням правового регулювання суспільних відносин, визначенням конкретних правових, організаційних та інших заходів для його забезпечення. Повномасштабне справджування зазначеної функції створює необхідне становище для реалізації ще й інших функцій правового моніторингу, які забезпечують його вплив на процес правового регулювання.

2. Мета і шляхи її досягнення

Проект Закону розроблено з метою створення ефективної системи самостійного, спеціального виду правового контролю, що поєднує інформаційний (демонстраційний), аналітичний, інтерпретаційний, експертний, прогнозний, систематичний супровід нормотворчості й нормозастосування та передбачає періодичне (постійне) стеження за динамікою й статикою правових відносин і норм, за формами взаємозв'язку формалізованої правотворчості та правозастосування.

Предметом правового регулювання проекту Закону є правовідносини, пов'язані з правотворчою та правозастосовною діяльністю.

Законом вперше визначається технологію правового моніторингу, тобто комплекс послідовних логічно взаємопов'язаних операцій з контролю, аналізу, узагальнення, оцінювання якості нормативно-правових актів і

практики їх застосування, прогнозування напрямків розвитку правотворчості з метою правового регулювання суспільних відносин.

Проект Закону України «Про правовий моніторинг» складається з семи розділів і двадцяти статей.

Розділ I – Загальні положення. У даному розділі подано дефініції основних понять і термінів, що сприятиме більш чіткому застосуванню його норм, визначено завдання, цілі, основні засади, предмет, об'єкти й суб'єкти правового моніторингу.

Розділ II – Технологія правового моніторингу. Цим розділом виокремлюються етапи правового моніторингу, визначено процедуру юридичної характеристики нормативно-правового акта та спостереження за реалізацією нормативно-правових актів.

Розділ III – Техніко-технологічний аналіз нормативно-правового акта та практики його застосування. Розділ містить процедуру проведення аналізу даних спостереження за реалізацією нормативно-правових актів, критерії оцінювання результативності норм права та вироблення заходів щодо її підвищення, а також прийняття рішення про необхідність регулювання певних правовідносин і ухвалення рішення про підготовку змін у нормативно-правові акти.

Розділ IV – Моніторингове оцінювання проектів нормативно-правових актів і прогнозування наслідків їх прийняття. У розділі сформовано порядок моніторингового оцінювання розробки концепцій та проектів нормативно-правових актів. Визначено ціль, засади й методи прогнозування наслідків прийняття нормативно-правового акта.

Розділ V – Аналіз і оформлення результатів правового моніторингу. У розділі сформовано варіанти рішень за результатами оцінювання проекту нормативно-правового акта та здійснено поділ на етапи підготовки підсумкових документів за прогнозом наслідків прийняття нормативно-правового акта.

Розділ VI – Відповідальність за порушення Закону України «Про правовий моніторинг». Визначено види відповідальності за порушення Закону та контроль за забезпеченням реалізації правового моніторингу.

Розділ VII – Прикінцеві положення. В прикінцевих положеннях визначається момент набрання чинності цим Законом, вказується спосіб його дії, даються доручення Кабінету Міністрів України щодо погодження чинних нормативно-правових актів із цим Законом.

3. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання

Питання стосовно основоположних засад НПА, системи НПА, ієрархії, суб'єктів нормотворення та актів, які видаються на виконання ними своїх повноважень, офіційного оприлюднення тощо частково врегульовані у Конституції України та Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Зокрема, положеннями Конституції України (ст.ст. 3, 5, 6, 8, 9, 19, 22, 38, 55-58, 68, 69-74, 75, 84, 85, 89, 91-94, 106, 113, 115, 117-120, 132, 135, 138, 143, 144, 155, 156).

Питання правового моніторингу в частині експертизи та прогнозування НПА частково врегульовані у Законах України: «Про засади запобігання і протидії корупції»; «Про запобігання корупції»; «Про наукову і науково-технічну експертизу»; «Про інформацію»; «Про Конституційний Суд України»; «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України».

Крім того, в даній сфері діють: Постанова Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» № 1035-VIII від 17 березня 2016 р.; «Порядок планування та моніторингу реалізації органами виконавчої влади Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», затверджений постановою Кабінету

Міністрів України від 25 грудня 2013 р. № 968; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11.03.2004 № 308; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації», № 1040-2008-п від 26.11.2008; Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм» № 1380/5 від 23.06.2010; Наказ Міністерства юстиції України № 53/5 від 08.10.1998 «Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень»; Наказ № 1380/5 зареєстрований у Міністерстві юстиції України 23 червня 2010 року (Зі змінами, внесеними згідно з наказами Міністерства юстиції України від 30 вересня 2011 року № 3099/5 (v3099323-11); від 2 квітня 2012 року № 516/5 (v0516323-12) «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів»; Розпорядження Голови Верховної Ради України № 1232 (1232/03-РГ) від 19.11.2003 (Із змінами, внесеними згідно з Розпорядженнями Голови Верховної Ради України); № 1411 (1411/04-РГ) від 10.12.2004; № 1416 (1416/04-РГ) від 10.12.2004; № 266 (266/06-РГ) від 30.03.2006) «Про затвердження Положення про Інститут законодавства Верховної Ради України та його структури», № 770 від 4 серпня 2003 р.; Наказ Міністерства юстиції України № 1219/7 від 20.08.2008 «Про здійснення експертизи проектів законів та проектів актів Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини».

Питання, пов'язані з моніторингом нормотворчої діяльності також регулюються іншими актами законодавства.

4. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація положень законопроекту дозволить істотно скоротити кількість нормативно-правових актів, у тому числі, витрати на проектування та прийняття нормативно-правових актів.

Реалізація цього Закону потребує незначних додаткових матеріальних, фінансових та інших витрат.

5. Прогноз результатів

Реалізація Закону України «Про правовий моніторинг» сприятиме подальшому утвердженню принципу верховенства права, встановить критерії законності, конституційності нормотворчої діяльності, сприятиме підвищенню якості нормотворчої роботи, законодавчо закріпить умови вирішення юридичних колізій, наявних в правовій системі, що в цілому покращить рівень підготовки нормативно-правових актів.

Організація системи правового моніторингу на законодавчому рівні підвищить: ефективність законодавчого процесу і правореалізаційної процедури; вироблення прогнозів про наслідки прийняття законів, транспарентність прийняття нормотворчих рішень; інформованість громадян і громадськості про стан правової системи; рівень правосвідомості та правової культури суспільства в цілому.

Усунення недоліків у законодавстві, що виявляються за допомогою моніторингових механізмів, сприятиме створенню правових умов для сталого соціального розвитку, гарантій безпеки людини, забезпечення прийняття ефективних та інноваційних законів.



Закон України «Про правовий моніторинг»

З метою підвищення якості та ефективності нормативно-правових актів, вдосконалення правової системи України, здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів та гармонізації правового простору України цей Закон встановлює правові засади моніторингу нормативно-правових актів України.

Розділ I

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Дефініції основних понять і термінів.

Правовий моніторинг – це інноваційний прагматичний метод отримання знання про якість та ефективність нормативно-правових актів; самостійний, спеціальний вид правового контролю, що поєднує інформаційний (демонстраційний), аналітичний, інтерпретаційний, експертний, прогнозний, систематичний супровід правотворчості й правозастосування; періодичне (постійне) стеження за динамікою й статикою правових відносин і норм, за взаємозв'язком формалізованої правотворчості та правозастосування.

Техніка правового моніторингу – це комплекс правил, методів та засобів здійснення послідовних операцій органами державної влади, місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, науковими спільнотами з метою контролю, аналізу, узагальнення,

оцінювання якості й ефективності нормативно-правових актів та практики їх застосування, оформлення, оприлюднення та реалізації результатів моніторингу.

Технологія правового моніторингу – це різновид юридичної технології, що передбачає використання сукупності юридичних та інших засобів та є зображенням або конструюванням їх сумісної дії в сукупності правил, методів і принципів, застосовуваних суб'єктами права з метою досягнення очікуваного юридичного результату.

Правове прогнозування – складна юридична діяльність, що складається з дослідження майбутнього стану державно-правових процесів, темпів їх перебігу та конкретних термінів їх здійснення.

Алгоритм правового моніторингу – це комплекс послідовних логічно взаємопов'язаних операцій з контролю, аналізу, узагальнення, оцінювання якості й ефективності нормативно-правових актів і практики їх застосування, прогнозування напрямків розвитку правотворчості з метою правового регулювання суспільних відносин.

Стаття 2. Завдання і цілі правового моніторингу.

Основними завданнями моніторингу нормативно-правових актів є:

- встановлення рівня ефективності дії норм права шляхом аналізу та оцінювання взаємозв'язку практики реалізації НПА із запланованим результатом правового регулювання;
- активізація системи постійного інформаційного відстеження стадій розвитку НПА: підготовки, прийняття, застосування, формулювання новел, правозастосування;

- визначення надмірності або недостатності правового регулювання суспільних відносин за допомогою виявлення застарілих, повторюваних, суперечливих норм та інших недоліків;
- виявлення норм права, які неоднозначно тлумачаться на практиці;
- вивчення застосування аналогії права, аналогії закону та допоміжного застосування НПА на практиці;
- виявлення причин неправильного застосування чинного законодавства;
- забезпечення контролю за реалізацією НПА;
- оцінювання правових, соціально-економічних та інших наслідків прийняття НПА;
- виявлення розбіжностей, дублювання і прогалин у правовому регулюванні, норм, що мають неоднозначне розуміння з боку правозастосовувачів, положень, які сприяють створенню передумов для прояву корупції;
- формування перспективних напрямів діяльності органів державної влади з реалізації нормативно-правових актів;
- створення постійно дієвого зв'язку між органами державної влади й правозастосовувачами;
- вироблення пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення НПА (окремих положень, норм законодавчого акта), ще й підзаконних НПА, спрямованих на реалізацію положень аналізованого законодавчого акта.

Стаття 3. Основні засади правового моніторингу.

До основних засад правового моніторингу належать: законність; транспарентність; обов'язковість; науковість; дотримання прав і свобод людини та громадянина; компетентність, незалежність та відповідальність експерта; програмна забезпеченість; повнота інформаційної бази; обґрунтованість; об'єктивність та вірогідність інформації; оснащеність.

Стаття 4. Предмет правового моніторингу.

До предмета правового моніторингу належить:

- створення нових проектів нормативно-правових актів;
- виявлення суперечностей, колізій і прогалин між нормами права різних нормативно-правових актів;
- зміна чи скасування застарілих норм;
- виявлення надлишковості або недостатності правового регулювання суспільних відносин;
- виявлення дублювання норм;
- аналіз нормозастосування, норм декларативного характеру;
- визнання актів такими, що втратили чинність;
- окремі порушення законодавчої практики, юридичної техніки;
- юридичне письмо та мова (внутрішня скоординованість, логічна побудова конструкцій, погодження із нормативною формою державної мови);
- редакційні помилки;
- неавтентичність тексту.

Стаття 5. Об'єкти правового моніторингу.

Об'єкт правового моніторингу визначається його завданнями – встановлення інформації про:

- НПА та його структурні частини;
- комплекс НПА, за допомогою яких здійснюється регулювання певної сфери суспільних відносин;
- відносини, пов'язані з реалізацією НПА;
- сфери й галузі права;
- правові інститути;

- система законів;
- підготовка та реалізація НПА;
- неправові явища, «тіньове» право;
- наявні моделі регулювання суспільних відносин;
- світовий досвід розвитку напрямів суспільних відносин;
- показники законотворчої результативності парламентаріїв;
- організація взаємодії усіх гілок державної влади між собою, з органами місцевого самоврядування;
- техніко-юридичні недоліки (прогалинність й колізійність національного законодавства);
- політичні наслідки зміни (вдосконалення) чинного регулювання суспільних відносин.

Стаття 6. Суб'єкти правового моніторингу, залежно від їх моніторингових повноважень та юридичної значущості результатів моніторингу.

1. Конституційні суб'єкти правового моніторингу: Президент України; Кабінет Міністрів України; Верховна Рада України; Рахункова палата; органи судової влади; органи прокуратури; органи місцевого самоврядування; Уповноважений з прав людини; спеціально створені зазначеними органами структури, які наділені повноваженнями щодо здійснення державного контролю за станом законодавства.

2. Інституційні суб'єкти: інститути громадянського суспільства; експертні ради при вищих органах державної влади; наукові організації та об'єднання; корпоративні об'єднання; правозахисні та екологічні організації; політичні партії, наукові центри, засоби масової інформації.

3. Суб'єкти міжнародного права: міжнародні міждержавні організації, міжнародні суди, міжнародні громадські, неурядові організації.

4. Обов'язковий загальний, галузевий і точковий правовий моніторинг здійснюється Міністерством юстиції України.

5. Міністерство юстиції України визначає порядок і методологію проведення ним правового моніторингу, а також порядок оприлюднення його результатів.

6. Обов'язковому правовому моніторингу, який проводиться Міністерством юстиції України, підлягають усі проекти НПА, що вносяться до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

7. Міністерство юстиції України інформує відповідний комітет Верховної Ради України або Кабінет Міністрів України про проведення правового моніторингу відповідного проекту НПА, що є підставою для зупинення процедури його розгляду або прийняття, але на строк не більше десяти днів.

Стаття 7. Зміст рішення про проведення правового моніторингу.

1. Рішення про проведення правового моніторингу містить відомості про:

- предмет правового моніторингу (найменування НПА, сфера суспільних відносин, які регулюються НПА, реалізація НПА, його структурної частини або окремих статей; реалізація комплексу НПА, які регулюють окрему сферу суспільних відносин);
- період здійснення моніторингу;
- строк здійснення моніторингу.

2. Правовий моніторинг може поєднуватися з нарадами, науковими конференціями, семінарами, парламентськими слуханнями та іншими заходами для дослідження відповідного питання.

Розділ II

ТЕХНОЛОГІЯ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ

Стаття 8. Етапи правового моніторингу.

1. Підготовчий етап правового моніторингу.

Здійснюється визначення методологічних основ проведення моніторингу; здійснення постановки і конкретизації мети, завдань моніторингу, вибір його виду, коректування методології його проведення; розподіл обов'язків для його учасників; визначення напрямків дослідження і способів досягнення поставленої мети; визначення об'єкта моніторингу: норм права, НПА, групи НПА, що регулюють певне коло суспільних відносин; встановлення кола суб'єктів моніторингу (представницькі та виконавчі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства та інші суб'єкти), їх повноважень з проведення моніторингових досліджень; визначення кола посадових осіб, відповідальних за проведення правового моніторингу відповідно до затвердженого плану; визначення джерел інформації, що підлягає аналізу в ході правового моніторингу; розробка та затвердження плану (програми) проведення правового моніторингу.

2. Збір інформації.

Здійснюється збір первинної та вторинної інформації про об'єкт дослідження на основі даних, наявних в пошукових інформаційних базах, досьє НПА, актів правозастосування, судових актів, офіційних звітів органів державної влади, а також в ході безпосереднього проведення соціологічних досліджень.

3. Моніторингова експертиза НПА.

Здійснюється перевірка на предмет відповідності норм НПА положенням Конституції, міжнародним нормам і загальновизнаним засадам,

на предмет наявності в них положень, що сприяють прояву корупції, у цей же спосіб з точки зору відповідності даних актів правилам юридичної техніки.

4. Оцінювання ефективності дії НПА.

Проводиться аналітико-оцінювальна діяльність, яка ґрунтується на єдиній системі показників, комплексному використанні різних потоків інформації (звітної, статистичної, соціологічної тощо) і методів дослідження. Предметом визначення ефективності нормативно-правового регулювання є реалізація: а) окремої норми права, б) нормативно-правового акта; в) правового інституту.

5. Прогнозування потреби у правовому регулюванні.

Здійснюється прогнозування розвитку ситуації в досліджуваній сфері на основі результатів проведеного аналізу та оцінювання якості нормативної основи правового регулювання суспільних відносин, ефективності такого регулювання.

6. Кінцевий етап.

Відбувається узагальнення висновків за результатами проведених моніторингових досліджень, оформлення отриманих результатів, їх направлення певним адресатам, інформування населення про результати правового моніторингу.

Стаття 9. Юридична характеристика нормативно-правового акта.

Під час здійснення правового моніторингу визначаються елементи юридичної характеристики НПА:

- 1) предмет правового регулювання НПА, його цілі й завдання;
- 2) загальна характеристика та оцінювання стану правового регулювання відповідних суспільних відносин (перелік НПА, що регулюють відповідні суспільні відносини, наявність НПА, обов'язковість прийняття яких обумовлена досліджуваним НПА);
- 3) коло осіб, на яких поширюється дія НПА, їх права та обов'язки;

4) перелік уповноважених НПА органів державної влади та їх компетенція; опублікування НПА (дата і джерело офіційного опублікування, дата набрання чинності);

5) відповідальність за порушення НПА, інші заходи правового впливу щодо суб'єктів досліджуваних правовідносин і практика їх застосування.

Стаття 10. Спостереження за реалізацією нормативно-правових актів.

Результатом спостереження за реалізацією НПА є сукупність даних про:

- 1) правозастосовну практику;
- 2) зміст звернень громадян, що надходять до органів державної влади й стосуються досліджуваних правовідносин;
- 3) виконання доручень Верховної Ради України, відповідей на депутатські запити;
- 4) оскарження НПА в судовому порядку, про прийняті рішення (постанови) і результати їх виконання;
- 5) заходи прокурорського реагування стосовно НПА (вимоги, протести, подання заяви до суду);
- 6) висновки інших органів державної влади, в тому числі тих, які здійснюють контроль за відповідністю прийнятих НПА Конституції України та чинному законодавству;
- 7) прокурорську статистику, судову практику й дані правоохоронних органів щодо застосування законів;
- 8) акти офіційного тлумачення;
- 9) соціологічні дослідження;
- 10) експертні висновки, міркування вчених, фахівців;
- 11) резолюції науково-практичних конференцій, науково-практичних семінарів, рекомендацій парламентських слухань.

Розділ III

ТЕХНІКО-ЮРИДИЧНИЙ АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА ТА ПРАКТИКИ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ

Стаття 11. Аналіз даних спостереження за реалізацією нормативно-правових актів.

1. Органи державної влади проводять аналіз даних спостереження за реалізацією НПА, в ході якого досліджуються показники їх реалізації:

1) сповіщення суб'єктів регульованих суспільних відносин про дію і зміст НПА;

2) оцінювання об'єктивної необхідності та соціальної значущості правового регулювання суспільних відносин;

3) вплив мотивації суб'єктів правовідносин на ефективність реалізації нормативно-правових актів;

4) погодження правозастосовної практики з вимогами НПА і (або) прийнятими на його розвиток іншими НПА;

5) наявність НПА, необхідних для реалізації досліджуваних НПА;

6) рівень освоєння компетенції, наділеної НПА, уповноваженими органами державної влади;

7) існування недоліків правового регулювання: юридичні колізії, дублювання правового регулювання суспільних відносин, відсутність у НПА необхідних норм права, наявність нечинних норм;

8) наявність матеріальної основи для реалізації положень НПА (обсяг фінансових ресурсів, що спрямовуються на його реалізацію);

9) рівень кваліфікації правозастосовувачів, кадрова забезпеченість;

10) ступінь виконання правозастосовувачами НПА.

2. Перелік показників, які підлягають дослідженню, визначається органами державної влади, за дорученням яких проводиться моніторинг.

3. За результатами аналізу орган державної влади, який здійснює правовий моніторинг, готує інформацію про хід реалізації НПА, в якій розкриваються предмет і основа спостереження за реалізацією НПА, показники реалізації та узагальнені висновки.

Стаття 12. Оцінювання результативності норм права, вироблення заходів щодо її підвищення.

1. Оцінювання результативності норм права охоплює: встановлення й аналіз питання, яке слід врегулювати законодавчою дією (конкретизація цілей законодавства); експертизу правових засобів, які необхідно застосувати для врегулювання питання; застосування норм права; ретроспективне оцінювання; погодження законодавства з результатами ретроспективного оцінювання; проектування нормативного змісту; введення в дію.

2. Критерії оцінювання ефективності реалізації НПА установлюються при прийнятті рішення про моніторинг НПА.

3. Основними критеріями оцінювання результативності норм права виступають:

- актуальність НПА;
- погодження НПА з чинним законодавством;
- реальність виконання норм, в тому числі їх фінансова забезпеченість;
- результативність прийняття НПА.

4. За результатами оцінювання ефективності норм права приймається рішення про підсумки моніторингу, в якому за необхідності вказуються рекомендації щодо підвищення ефективності реалізації НПА.

Стаття 13. Прийняття рішення про необхідність регулювання правовідносин і ухвалення рішення про підготовку внесення змін у нормативно-правові акти.

1. За результатами оцінювання ефективності реалізації НПА приймається рішення:

- про достатній рівень правового регулювання;
- про вироблення заходів щодо підвищення ефективності реалізації НПА;
- про необхідність внесення змін до НПА або визнання НПА таким, що втратив чинність.

2. З урахуванням прийнятого рішення про підсумки моніторингу НПА у разі необхідності розробляються проекти НПА про внесення змін у НПА й (або) про визнання НПА або окремих їх положень такими, що втратили силу.

Розділ IV

МОНІТОРИНГОВЕ ОЦІНЮВАННЯ ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ І ПРОГНОЗУВАННЯ НАСЛІДКІВ ЇХ ПРИЙНЯТТЯ

Стаття 14. Моніторингове оцінювання розробки концепцій нормативно-правових актів.

Оцінюванню розробки концепцій нормативно-правових актів підлягають:

- формулювання цілей, які передбачається досягти за допомогою прийняття НПА (норми права);
- обґрунтування необхідності прийняття НПА (норми права);
- прогнозування позитивних і негативних наслідків прийняття НПА (норми права);

- розробка основних, концептуальних елементів його змісту;
- обґрунтування механізмів забезпечення ефективності дії НПА (норми права);
- розробка питання включення нормативно-правового акта (норми права) в чинну систему права, визначення його місця в даній системі, співвідношення з іншими НПА (нормами права).

Стаття 15. Моніторингове оцінювання оформлення проектів нормативно-правових актів.

Оцінюванню оформлення проектів НПА підлягають:

- офіційні реквізити;
- заголовок, що позначає предмет регулювання НПА;
- місце і дата прийняття НПА;
- реєстраційний номер НПА;
- підпис особи, уповноваженої підписувати відповідний НПА;
- вказівка на дату і номер державної реєстрації НПА, які підлягають такій реєстрації в органах юстиції;
- гербова печатка.

Стаття 16. Ціль, засади й методи прогнозування наслідків прийняття нормативно-правового акта.

1. Ціллю прогнозування наслідків прийняття НПА є дослідження передбачуваного стану суспільних відносин, обумовлених прийняттям НПА (правових, соціальних, фінансово-економічних, кримінологічних наслідків).

2. Прогнозування наслідків прийняття НПА виконується відповідно до засад всебічності та науковості, своєчасності.

3. Прогнозування наслідків прийняття НПА здійснюється за допомогою методу експертної оцінки, порівняльно-правового дослідження, апробації, експерименту.

Розділ V

АНАЛІЗ І ОФОРМЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ

**Стаття 17. Рішення за результатами оцінювання проекту
нормативно-правового акта.**

За результатами оцінювання проекту НПА суб'єктом, який здійснює прогнозування наслідків, приймається рішення:

- про внесення необхідних змін та (або) доповнень до проекту НПА, а також інші акти;
- про підготовку альтернативного проекту НПА, який дозволить більш повно й ефективно забезпечити правове регулювання суспільних відносин у певній сфері;
- про вжиття заходів, необхідних для усунення або нейтралізації факторів, які, ймовірно, будуть чинити негативний вплив на застосування норм проекту НПА, або активізації дії позитивних факторів;
- про недоцільність прийняття НПА у зв'язку з відсутністю необхідності або можливості правового регулювання даної сфери.
-

**Стаття 18. Підготовка підсумкових документів за прогнозом
наслідків прийняття нормативно-правового акта.**

1. Під час підготовки підсумкових документів за прогнозом наслідків прийняття НПА враховуються загальні завдання вдосконалення

законодавства, в тому числі необхідність сумісності актів, ліквідації прогалин та суперечностей в законодавстві, усунення актів, які дублюють положення інших актів.

2. Під час прийняття рекомендацій рішень враховується результат проведення попереднього оцінювання наступних питань:

- про стан правового регулювання в досліджуваній сфері на даному етапі;
- про альтернативні шляхи вирішення проблеми;
- про погодження витрат із реалізації проекту акта з очікуваним результатом;
- про співвідношення планованого результату від прийняття акта із передбачуваними витратами;
- про сприйняття громадянами положення проекту акта.

3. Результати правового моніторингу підлягають обов'язковому оприлюдненню в офіційних джерелах органу, який проводив відповідний моніторинг.

4. Результати правового моніторингу враховуються під час планування законопроектної діяльності, розробки проектів законів та інших нормативно-правових актів.

Розділ VI

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ»

Стаття 19. Відповідальність за порушення Закону України «Про правовий моніторинг».

1. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові й службові особи, громадяни, винуваті в порушенні Закону України

«Про правовий моніторинг», несуть адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства України.

Стаття 20. Контроль за забезпеченням реалізації правового моніторингу.

1. Контроль за забезпеченням реалізації правового моніторингу, покладається на органи прокуратури, відповідні органи юстиції.

Розділ VII

ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування. Опублікування Закону забезпечується державною мовою, регіональними мовами або мовами меншин, іншими мовами.

2. Кабінету Міністрів України:

- у тримісячний термін забезпечити погодження своїх НПА та інших центральних органів виконавчої влади із цим Законом;
- вжити заходів до того, щоб відповідні органи влади, організації і установи, їх посадові та службові особи, усі громадяни були поінформовані про права та обов’язки, визначені цим Законом.

Голова Верховної Ради України

Президент України



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
ПОСТАНОВА

Про реалізацію правового моніторингу

Відповідно до Закону України «Про правовий моніторинг»

Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Затвердити Порядок проведення правового моніторингу проектів нормативно-правових актів (далі – Порядок), що додається.
2. Міністерству юстиції України:
 - забезпечити проведення правового моніторингу у строки, визначені Порядком;
 - розробити та затвердити методологію проведення правового моніторингу.
5. Постанова набирає чинності з дня її офіційного опублікування.

Прем'єр-міністр України

ПОРЯДОК

проведення правового моніторингу

1. Цей Порядок визначає механізм проведення Міністерством юстиції України (далі – Міністерство) моніторингу нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України.

2. Правовий моніторинг проводиться з метою правового контролю, що поєднує інформаційний (демонстраційний), аналітичний, інтерпретаційний, експертний, прогнозний, систематичний супровід нормотворчості й нормозастосування та передбачає періодичне (постійне) стеження за динамікою й статикою правових відносин і норм, за формами взаємозв'язку формалізованої правотворчості та правозастосування.

3. Правовий моніторинг проводиться Міністерством відповідно до Закону України «Про правовий моніторинг» як спеціальний вид діяльності, яка передбачає використання сукупності юридичних та інших засобів та є зображенням або конструюванням їх сумісної дії у сукупності правил, методів і принципів, застосовуваних суб'єктами права з метою досягнення очікуваного юридичного результату.

4. Міністерство проводить загальний, галузевий і точковий правовий моніторинг в обов'язковому порядку, у тому числі в зв'язку зі зверненням громадян чи громадських об'єднань, внесених на розгляд Верховної Ради України або надісланих Кабінетом Міністрів України проектів НПА.

5. Строк проведення правового моніторингу не повинен перевищувати 20 днів з дня його надходження до Міністерства.

6. У випадку інформування Міністерством комітету Верховної Ради України, який відповідно до предметів відання комітетів визначений головним з підготовки та попереднього розгляду проекту НПА або Кабінету Міністрів України про проведення моніторингової експертизи НПА, що відповідно до ч. 7, ст. 6 Закону України «Про правовий моніторинг» є

підставою для зупинення процедури розгляду або прийняття проекту НПА, строк проведення моніторингової експертизи проекту НПА не повинен перевищувати 10 днів після такого інформування.

Інформування відповідного комітету Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України здійснюється Міністром юстиції, а у разі відсутності – його заступником.

7. Правовий моніторинг проводиться за методологією, визначеною Міністерством.

8. Результати правового моніторингу викладаються у висновку за формою згідно із додатком до цього Порядку.

Підготовка проекту висновку правового моніторингу здійснюється уповноваженим Департаментом Міністерства протягом 15 днів, а у випадку, зазначеному в пункті 6 цього Порядку, – протягом 5 днів.

Проект НПА, щодо якого проводиться правовий моніторинг, невідкладно передається для надання пропозицій структурним підрозділам Міністерства та Громадській раді при Міністерстві.

Структурні підрозділи Міністерства надають пропозиції Департаменту, який проводить правовий моніторинг протягом 10 днів, а у випадку, зазначеному в пункті 6 цього Порядку, – протягом 3 днів з дня отримання проекту НПА.

Громадська рада при Міністерстві надає пропозиції Департаменту, який проводить правовий моніторинг не пізніше ніж за 2 дні до розгляду Міністерством відповідного проекту висновку правового моніторингу.

До проведення правового моніторингу проектів НПА Міністерством можуть за їх згодою залучатися громадські об'єднання, наукові установи, експерти, у тому числі міжнародних організацій.

9. Проект висновку правового моніторингу подається разом з пропозиціями Громадської ради при Міністерстві, у випадку їх надання у строк, визначений абзацом п'ятим пункту 8 цього Порядку, на розгляд колегії Міністерства, за результатами якого приймається одне з таких рішень:

- 1) про затвердження висновку правового моніторингу;
- 2) про доопрацювання проекту висновку з урахуванням висловлених на засіданні колегії Міністерства конкретних зауважень.

У випадку прийняття колегією Міністерства рішення, передбаченого підпунктом 2 цього пункту, Департамент, який проводить моніторинг невідкладно, але не пізніше 2 днів, здійснює доопрацювання проекту висновку та повторно вносить його на розгляд колегії Міністерства.

10. Затверджений колегією Міністерства висновок правового моніторингу не пізніше наступного робочого дня надсилається до Кабінету Міністрів України або відповідного комітету Верховної Ради України.

У цей самий строк копія висновку правового моніторингу внесеного на розгляд Верховної Ради України проекту НПА надсилається комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання правової політики.

11. Експертний висновок правового моніторингу оприлюднюється протягом 7 днів після його затвердження на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України.

Проект
Додаток 1 до Порядку
проведення правового моніторингу

ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК
за результатами правового моніторингу

Проекту нормативно-правового акта

(назва)

1. Нормативно-правовий акт розроблено/внесено

*(найменування органу/суб'єкта законодавчої ініціативи, який розробив проект
нормативно-правового акта та/або вніс його на розгляд Верховної Ради України)*

2. Оцінювання концепції нормативно-правового акта

(визначення типових характеристик НПА: предмета, методу регулювання, виду і ступеня його погодження із засадами правової системи)

3. Визначення ступеня врахування практики нормативного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин

4. Системно-юридичне оцінювання

(встановлення всіх смислових зв'язків положень проекту акта з нормами, що містяться в інших НПА; аналіз та оцінювання погодження норм НПА з положеннями Конституції, міжнародними нормами і загальновизнаними засадами)

5. Юридико-технічне оцінювання

(визначення ступеня погодження проекту НПА в цілому й окремих його елементів (правових інститутів, груп норм, окремих норм, правових термінів) з вимогами юридичної техніки)

6. Оцінювання ефективності дії нормативно-правового акта

(реалізація: а) окремої норми права, б) нормативно-правового акта, в) правового інституту на основі комплексного використання різних потоків інформації (звітної, статистичної, соціологічної тощо) і методів дослідження)

7. Оцінювання наявності корупціогенних факторів

(наводяться конкретні положення проекту НПА, які містять корупціогенні фактори, з наданням відповідного обґрунтування, або зазначається про відсутність в НПА таких факторів)

8. Прогнозування потреби у правовому регулюванні

(прогнозування розвитку ситуації в досліджуваній сфері на основі результатів проведеного аналізу та оцінки якості нормативної основи правового регулювання суспільних відносин, ефективності такого регулювання)

9. Моніторинговий експертний висновок

(узагальнення окремих оцінювань і формулювання загального висновку щодо подальшого проходження проекту НПА)

10. Рекомендації

(наводяться рекомендовані способи усунення виявлених техніко-юридичних дефектів, корупціогенних факторів, нейтралізації факторів, які, ймовірно, будуть негативно впливати на застосування норм проекту НПА та активізацію позитивних факторів, або надається пропозиція щодо відхилення нормативно-правового акта)

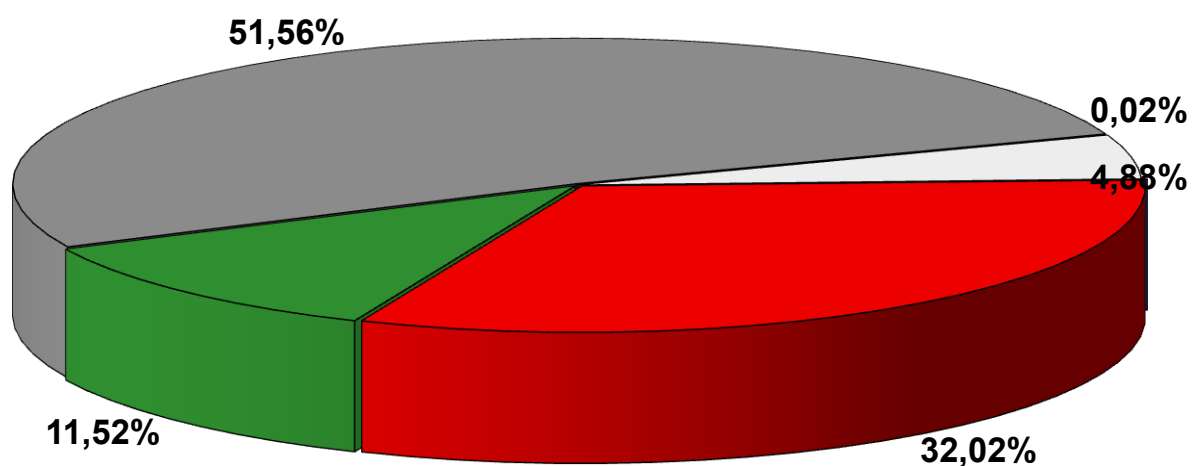
11. Найменування суб'єкта, що здійснив правовий моніторинг

Керівник*(підпис)**(ініціали, прізвище)*

Додаток Б

**Кількісні показники моніторингу нормативно-правових актів
України (станом на 01. 01. 2018 р.)**

Період	1991- 1995	1996- 2000	2001- 2005	2006- 2010	2011- 2015	2016- 2017	Всього
ЗАКОНИ УКРАЇНИ	580	1158	1377	1026	1472	339	5957
ПОСТАНОВИ ВРУ	1414	2384	2496	3205	3647	898	14047
КОДЕКСИ УКРАЇНИ	7	0	10	2	4	0	23
УКАЗИ ТА РОЗПО- РЯДЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ	3224	6725	6454	5573	4010	783	27069
	968	2452	2760	2484	2886	435	11985
ПОСТАНОВИ ТА РОЗПО- РЯДЖЕННЯ КМУ	3895	9244	8975	7065	5451	1762	36392
	3177	4242	3452	7647	6179	1800	26497
Всього за роками:	13265	26205	25524	27002	23649	6017	121970



	ЗАКОНИ УКРАЇНИ – 4,88 %
	ПОСТАНОВИ ВРУ – 11,52 %
	КОДЕКСИ УКРАЇНИ – 0,02 %
	УКАЗИ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ – 32,02%
	ПОСТАНОВИ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ КМУ – 51,56%

Додаток В



ІВАНО-ФРАНКІВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ПРАВА ІМЕНІ КОРОЛЯ ДАНИЛА ГАЛИЦЬКОГО
 IVANO-FRANKIVSK UNIVERSITY OF LAW NAMED AFTER KING DANYLO GALYTSKYI
 76018, м. Івано-Франківськ, вул. Є. Коновальця, 35, тел. +38(0342)77-18-45, факс +38(0342)77-18-44
 35 Konovaltsia St., Ivano-Frankivsk 76018, Ukraine, tel. +38(0342)77-18-45, fax +38(0342)77-18-44



ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор Івано-Франківського

університету права

ім. Короля Данила Галицького

Луцький А. І.

27 квітня 2017 р.

АКТ

27 квітня 2017

м. Івано-Франківськ

№ 2140/1

Про впровадження у навчальний процес результатів дисертації Онищука Ігоря Ігоровича на тему «Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

Голова комісії: Луцький М. І., перший проректор університету доктор юридичних наук, доцент;

Члени комісії:

Скоморовський В. Б., завідувач кафедри теорії та історії держави і права, доктор юридичних наук, доцент;

Рябошапко Л. І. – професор кафедри теорії та історії держави і права, доктор юридичних наук, професор;

Зварич Р. В., декан юридичного факультету, кандидат юридичних наук, доцент;

розглянула й узагальнила наукові праці та засвідчує, що теоретичні розробки та практичні напрацювання Онищука Ігоря Ігоровича містять науково обґрунтовані положення і рекомендації та запроваджені для використання у навчальному процесі Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, зокрема під час викладання навчальних дисциплін «Теорія держави і права», «Конституційне право України», «Філософія права», «Юридична техніка», а також

можуть бути рекомендовані до вивчення під час самостійної роботи студентів, зокрема щодо:

- техніко-технологічних елементів правового моніторингу;
- регулювання організаційної, управлінської, інституційної, функціональної та інструментальної складової моніторингу якості та ефективності нормативно-правових актів;
- моніторингової технології системного аналізу;
- визначення змісту, місця та ролі аналітичної функції правового моніторингу в системі функцій даного інституту;
- систематизації методологічних передумов здійснення моніторингової експертизи та визначення ефективності норм права;
- техніки правового моніторингу в механізмі реалізації функцій даного інституту;
- нормативного закріплення правового моніторингу як механізму системи управління правотворчим процесом;
- юридичних засобів, прийомів, способів і методів реалізації правового моніторингу;
- методики та критеріїв оцінювання ефективності нормативно-правових актів (норм права) в практиці правового моніторингу;
- методичного забезпечення реалізації моніторингу якості та ефективності нормативно-правових актів.

Голова комісії:

перший проректор університету,
доктор юридичних наук, доцент



Луцький М. І.

Члени комісії:

завідувач кафедри

теорії та історії держави і права,
доктор юридичних наук, доцент



Скоморовський В. Б.

професор кафедри теорії та історії держави і
права, доктор юридичних наук, професор



Рябошанко Л. І.

декан юридичного факультету,
кандидат юридичних наук, доцент



Зварич Р. В.



27 квітня 2017 р.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор
Національної академії
внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
заслужений юрист України



Б.Д. Гусарєв

25 . 09 . 2018 р.

АКТ

про впровадження результатів дисертації
здобувача наукового ступеня доктора юридичних наук
Онищука Ігоря Ігоровича на тему:
«Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади»
зі спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія
політичних і правових учень
у освітній процес Національної академії внутрішніх справ

Комісія у складі: провідного наукового співробітника відділу організації науково-дослідної роботи, доктора юридичних наук, професора Тимошенко В.І. (голова комісії), т.в.о. завідувача докторантури та аспірантури, доктора юридичних наук, доцента Дрозда О.Ю., завідувача кафедри теорії держави та права, кандидата юридичних наук, доцента Завального А.М. склала цей акт про те, що результати дисертації Онищука І.І. «Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади» впроваджені у освітній процес академії.

На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані наукові праці Онищука І.І. містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації, запроваджені для використання в освітньому процесі Національної академії внутрішніх справ, зокрема при викладанні навчальних дисциплін «Правознавство», «Методологія юридичної науки», «Порівняльне правознавство», а також у процесі підготовки навчально-методичних і дидактичних матеріалів і можуть бути рекомендовані до вивчення під час самостійної роботи курсантів, студентів та слухачів.

Голова комісії:

доктор юридичних наук,
професор



В.І. Тимошенко

Члени комісії:

доктор юридичних наук,
доцент



О.Ю. Дрозд

кандидат юридичних наук,
доцент



А.М. Завальний

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО УКРАЇНИ
З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ



NATIONAL AGENCY OF UKRAINE
ON CIVIL SERVICE

ЦЕНТР АДАПТАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ДО СТАНДАРТІВ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

CENTER FOR ADAPTATION
OF THE CIVIL SERVICE
TO THE STANDARDS
OF THE EUROPEAN UNION

вул. Прорізна, 15, Київ-01, Україна 01601
тел. + 38 (044) 278-36-44; 278-36-22
E-mail: center@center.gov.ua
www.center.gov.ua

15, Prorizna Street, 01601 Kyiv, Ukraine
tel: + 38 (044) 278-36-44; 278-36-22
E-mail: center@center.gov.ua
www.center.gov.ua

13.04.2015 № 04/94-15

На № _____ від _____

Довідка
про впровадження результатів дисертації
здобувача наукового ступеня доктора юридичних наук
кафедри теорії держави і права НАВС
Онищука Ігоря Ігоровича

засвідчує, що теоретичні розробки та практичні напрацювання дисертації здобувача кафедри теорії держави і права Національної академії внутрішніх справ Онищука Ігоря Ігоровича на тему «Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень, використовуються співробітниками Центру, зокрема щодо:

- системного аналізу нормативно-правових актів: виявлення, точного формулювання, аналізу логічної конструкції нормативно-правових актів, аналізу розвитку, визначення зовнішніх зв'язків із іншими нормативно-правовими актами, пошуку принципового розв'язання проблеми;
- пошуку ресурсів для проектування нормативно-правових актів: оцінки наявних технологій, сучасного стану ресурсів, реалізованих проектів нормативно-правових актів, соціальних факторів;
- прогнозу й аналізу стійких тенденцій розвитку системи нормативно-правових актів, прогнозу розвитку та зміни суспільних відносин, передбачення появи нових факторів, які впливатимуть на розвиток правової системи, комплексного аналізу взаємодії факторів майбутнього розвитку, аналізу можливих зміщень цілей та критеріїв;
- оцінювання цілей нормативно-правових актів та засобів їх реалізації: взаємозалежності цілей, відносної вагомості цілей, дефіциту й вартості ресурсів, впливу зовнішніх факторів, обрахунок комплексних розрахункових оцінок;

- проектування правового моніторингу з метою досягнення цілей нормативно-правових актів: визначення цілей правового моніторингу; формулювання функцій правового моніторингу; проектування структури правового моніторингу; проектування інформаційних механізмів; проектування механізмів матеріального та морального стимулювання діяльності.

**Директор Центру адаптації
державної служби до стандартів
Європейського Союзу,
кандидат наук з
державного управління**



М. Канавець



ТЕРНОПІЛЬСЬКА ОБЛАСНА РАДА

вул. М. Грушевського, 8, м. Тернопіль, 46021, тел. (0352) 43-11-16, тел./факс 52-21-05
E-mail: ovm@reg-adm.gov.te.ua Web: http://www.obl-rada.te.ua Код ЄДРПОУ 24630220

14.10.2016

№

09-1214

на №

від

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ результатів дисертації

Онищука Ігоря Ігоровича за темою
«Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади»

Теоретичні розробки та практичні напрацювання дисертації здобувача кафедри теорії держави і права Національної академії внутрішніх справ Онищука Ігоря Ігоровича на тему: «Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень, знайшли своє відображення в організаційно-правовій та нормотворчій діяльності Тернопільської обласної ради з метою прогнозу й аналізу розвитку та зміни суспільних відносин, передбачення появи нових факторів, які впливатимуть на розвиток правової системи, системного аналізу нормативно-правових актів.

Сформовані теоретичні положення, узагальнення, висновки та практичні рекомендації, що стосуються здійснення правового моніторингу, використовувалися під час розгляду постійними комісіями проектів рішень Тернопільської обласної ради, їх техніко-юридичної перевірки на відповідність Конституції України, Законам України, іншим нормативно-правовим актам та установленому порядку ведення діловодства і правилам правопису.

«14» жовтня 2016 р.

Голова Тернопільської
обласної ради



В.В. ОВЧАРУК



ОДЕСЬКИЙ АПЕЛЯЦІЙНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

вул. Софіївська, 19, м. Одеса, Україна, 65082, тел./факс: (048) 705-96-40; (048) 705-96-48
E-mail: inbox@apladm.od.court.gov.ua Web: <http://apladm.od.court.gov.ua> Код ЄДРПОУ: 34380461

03.02.2017 р. № 3887/17

ДОВІДКА

про використання результатів дисертації Онищука Ігоря Ігоровича
суддівським корпусом Одеського апеляційного адміністративного суду

Основні положення та результати дисертації Онищука Ігоря Ігоровича «Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень, впроваджені в практику, зокрема щодо:

- тлумачення норм права на етапі правозастосування;
- моніторингу правозастосовних помилок, які пов'язані з діяльністю суддів;
- оцінювання ефективності нормативно-правових актів (норм права);
- оцінювання узгодження нормативно-правових приписів проекту акта з нормами права актів вищої юридичної сили;
- оцінювання узгодження положень проекту відомчого нормативно-правового акта з іншими відомчими актами;
- оцінювання внутрішньої узгодженості норм права та інших елементів проекту нормативно-правового акта;
- виявлення положень, які сприяють створенню передумов для прояву корупції;
- перевірки дотримання правил оформлення проекту нормативно-правового акта.

Голова суду



Бітов Андрій Іванович



Українська Греко-Католицька Церква

✙ **БОГДАН ДЗЮРАХ**

Адміністратор Патріаршої курії

Вих. АК-17/036-1

ДОВІДКА

про використання результатів дисертації **Онищука Ігоря Ігоровича**
працівниками Патріаршої курії УГКЦ

Основні положення та результати дисертації **Онищука Ігоря Ігоровича** «Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень, упроваджені в практику, зокрема щодо:

- використання засобів практичного впливу Ради Європи механізмами моніторингу на зміцнення поваги до прав людини та верховенства права у державах-членах;
- здійснення моніторингу діяльності народних депутатів та депутатів місцевих рад в Україні;
- проведення моніторингу державної політики щодо розвитку громадянського суспільства;
- формулювання пропозицій для органів державної влади з метою забезпечення постійного вдосконалення національного законодавства та захисту прав людини;
- застосування методів публічного реагування на порушення релігійних прав людини, проведення просвітницьких та освітніх кампаній тощо;
- оцінювання ефективності нормативно-правових актів (норм права);
- оцінювання погодження нормативно-правових приписів проекту акта з нормами права актів вищої юридичної сили.

«20» вересня 2017р.



+ Богдан

+ Єпископ **Богдан Дзюрах**
Секретар Синоду єпископів,
Адміністратор Патріаршої курії УГКЦ

СЕКРЕТАРІАТ
УПОВНОВАЖЕНОГО
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
З ПРАВ ЛЮДИНИ



SECRETARIAT
OF THE UKRAINIAN
PARLIAMENT COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

вул. Інститутська, 21/8
01008, м. Київ, Україна

Tel.: (+380 44) 253 2203
Fax.: (+380 44) 226 3427
E-mail: hotline@ombudsman.gov.ua
http:// www.ombudsman.gov.ua

21/8, Instytutska str.
Kyiv, 01008, Ukraine

№ 2-2321/17-Бр

«19» жовтня 20 17 р.

ДОВІДКА

**про використання результатів дисертації Онищука Ігоря Ігоровича
працівниками Регіонального представництва Уповноваженого Верховної
Ради України з прав людини в Івано-Франківській області**

Основні положення та результати дисертації Онищука Ігоря Ігоровича «Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень, упроваджені в практику, зокрема щодо:

- створення механізму системного моніторингу додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- формулювання пропозицій для органів державної влади з метою забезпечення постійного вдосконалення національного законодавства та захисту прав людини;
- методики публічного реагування на порушення прав людини, проведення просвітницьких та освітніх кампаній тощо;
- критеріїв оцінювання ефективності нормативно-правових актів (норм права);
- розробки концепції правового моніторингу, яка повинна передбачати зворотний зв'язок між нормативно-правовими актами та результатами їх дії з метою поліпшення реалізації, нагляду та реформування законодавства України.

Керівник Секретаріату

Б.В.Крикливенко

Додаток Д

Список публікацій за темою дисертації, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

Монографія

1. Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ – Дрогобич: Коло, 2017. 512 с.

Рецензії:

Оніщенко Н. М. Рецензія на монографію Ігоря Ігоровича Онищука «Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики». *Публічне право*. 2017. № 4 (28). С. 257–259.

Панов М. І. Рецензія на монографію Ігоря Ігоровича Онищука «Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики». *Наше право*. 2017. № 4. С. 205–206.

Рабінович П. М. Рецензія на рукопис монографії Ігоря Ігоровича Онищука «Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики». *Международный научный журнал «Верховенство права»*. 2017. № 5. С. 179–180.

Статті у фахових вітчизняних наукових виданнях

2. Онищук І. І. Термінологія та законодавчі дефініції у нормативно-правових актах. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2012. № 6. С. 153–160.

3. Онищук І. І. Правовий моніторинг – інструмент забезпечення ефективного функціонування правової системи. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. Вип. 8. С. 72–80.

4. Онищук І. І. Поняття і види правового моніторингу. *Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. № 8. С. 147–154.
5. Онищук І. І., Шутак І. Д. Юридична техніка конструювання норми права. *Вісник академії прокуратури України*. 2013. № 2. С. 39–44.
6. Онищук І. І. Технологічний алгоритм правового моніторингу. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 2. Том. 1. С. 108–113.
7. Онищук І. І. Концептуальні основи впровадження правового моніторингу в діяльність органів державної влади. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1(49). С. 246–253.
8. Онищук І. І. Правова експертиза проектів нормативно-правових актів як передумова створення та впровадження системи правового моніторингу в Україні. *Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2014. № 9. С. 107–115.
9. Онищук І. І. Принципи, методи та етапи здійснення моніторингової експертизи нормативно-правових актів. *Наше право*. № 8, 2014. С. 25–31.
10. Онищук І. І. Моніторинг відповідності нормативно-правових актів чинному законодавству України, державним програмам, стратегіям. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 5. С. 9–14.
11. Онищук І. І. Моніторингова експертиза концепцій нормативно-правових актів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 4–10.
12. Онищук І. І. Моніторинг реалізації норм права та їх фінансового забезпечення. *Європейські перспективи*. 2014. № 8. С. 54–59.
13. Онищук І. І. Техніка правового моніторингу в Україні: об'єкти та суб'єкти. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2014. № 10. С. 69–76.

14. Онищук І. І. Моніторингова експертиза нормативно-правових актів на наявність корупціогенних чинників: міжнародний досвід. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 3. С. 72–81. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/3-015/onischuk.pdf>

15. Онищук І. І. Правовий моніторинг із залученням громадських об'єднань та наукових інституцій. *Вісник національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. № 801, 2014. С. 139–146.

16. Онищук І. І. Моніторингова експертиза проектів нормативно-правових актів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 122–133. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/4-2015/onischuk.pdf>

17. Онищук І. І. Правовий моніторинг: техніка прогнозування. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 3. С. 39–49.

18. Онищук І. І. Законопроект про реституцію майна церкви (релігійних організацій), націоналізованого радянським режимом – вимога часу чи шлях до відновлення історичної справедливості? *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 1. С. 19–23.

19. Онищук І. І. Логіка юридичного конструювання. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2015. № 11. С. 38–44.

20. Онищук І. І. Теоретична й прикладна сутність функцій правового моніторингу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право*. 2015. Вип. 32. Т. 1. С. 64–67.

21. Онищук І. І. Дослідження правового моніторингу: понятійно-категоріальний апарат. *Вісник Національної академії правових наук України: зб. наук. пр. / редкол.: В. Я. Тацій та ін. Харків: Право, 2015. № 1 (80). С. 72–81.*

22. Онищук І. І. Техніка моніторингового збору та узагальнення типових правотворчих помилок. *Вісник Харківського національного*

університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2015. № 1151. Вип. № 19. С. 33–37.

23. Онищук І. І. Сутність правового моніторингу в механізмі правового регулювання. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2015. № 12. С. 54–61.

24. Онищук І. І. Правовий моніторинг: методи соціологічного дослідження. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 9. С. 33–40.

25. Онищук І. І. Методологія й техніка дослідження правового моніторингу. *Вісник національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 813. С. 144–151.

26. Онищук І. І. Стан дослідження питань правового моніторингу. *Вісник Львівського університету, серія юридична*. 2015. Вип. 61. С. 50–56.

27. Онищук І. І. Система показателів оцінки ефективності нормативно-правових актів в процесі правового моніторингу. *Наше право*. 2015. № 6. С. 17–25.

28. Онищук І. І. Теоретичні та прикладні засади моніторингу правозастосування. *Вісник національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 836. С. 161–167.

29. Онищук І. І. Методологічні принципи моніторингу нормативно-правових актів. *Вісник Львівського університету, серія юридична*. 2016. Вип. 63. С. 10–17.

30. Онищук І. І. Правовий моніторинг із використанням цифрових технологій: інноваційний підхід. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія право*. 2016. № 1(13). С. 15–21.

31. Онищук І. І. Вдосконалення нормативно-правового регулювання моніторингу якості та ефективності нормативно-правових актів в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 1. С. 7–12.

Наукові статті у зарубіжних наукових виданнях

32. Онищук И. И. Использование результатов правового мониторинга в парламентской деятельности: международный опыт демократизации правотворчества. *Юридическая техника. Демократизация правотворчества: доктрина, практика, техника*. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России. 2014. № 8. С. 548–552.

33. Онищук И. И. Теоретические и прикладные основы мониторинга результативности принятия нормативно-правовых актов в Украине. *Вестник академии финансовой полиции*. 2014. № 4 (28). С. 126–133.

34. Онищук И. И. Участие институтов гражданского общества в правовом мониторинге как средство минимизации коррупциогенных факторов. *Мир политики и социологии*. 2015. № 1. С. 76–85.

35. Онищук И. И. Мониторинг использования экспертных заключений в рамках юридической экспертизы законопроектов. *Юридическая техника. Стратегия, тактика, техника законотворчества (взаимосвязь, инновационные достижения, ошибки)*. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России. 2015. № 9. С. 521–526.

36. Онищук И. И. Техника правового мониторинга: международный опыт. *Legea și viața*. Decembrie 2015. S. 47–51.

37. Онищук И. И. Технично-технологический взгляд на правовой мониторинг в Украине. URL: <http://www.zakon.kz/4781145-tekhniko-tekhnologicheskijj-vzgljad-na.html>

38. Онищук И. И. Информационная функция правового мониторинга. *Russian Journal of Legal Studies*. 2016. Vol. 6. С. 90–96.

39. Онищук И. И. Мониторинговое оценивание эффективности взаимодействия Верховной Рады и Кабинета Министров Украины в законотворческом процессе. *Сацьяльна-эканамічныя і прававыя даследаванні*. 2016. № 3. С. 33–41.

40. Онищук И. И. Системный подход к мониторингу нормативных правовых актов в Украине. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2017. № 2. С. 8–11.

41. Onyshchuk I. Legal monitoring in parliamentary activity: the international experience. *Sintesi dialettica*. 02.07.2015. P. 2. URL: http://www.sintesidialettica.it/leggi_articolo.php?AUTH=237&ID=527

42. Onyshchuk I. Scientific approach to legal monitoring in Ukraine. *Baltic journal of law*. 2016. № 2/3 (41–42). P. 37–44.

43. Onyshchuk I. I. Theoretical and Practical Aspects of Human Rights Monitoring. *Russian Journal of Comparative Law*. 2017. 4 (1). P. 48–53.

Опубліковані праці апробаційного характеру

44. Онищук І. І. До проблеми співвідношення норми права та статті закону. *Правове регулювання суспільства та проблем теорії держави і права*: матер. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Івано-Франківськ, листопад-грудень 2012 р.). Івано-Франківськ: Лабор. акад. досл. правового регул. та юрид. техніки. 2012. С. 8–10.

45. Онищук І. І. Норма права як первинний елемент системи права. *Особливості формування законодавства України на сучасному етапі державотворення*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 14 березня 2013 р.). Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького. 2013. С. 48–50.

46. Онищук І. І. Правовий моніторинг як інструмент сприяння розвитку догматичних концепцій і теорії права. *20-річчя Нац. акад. прав. наук України та обговорення п'ятитомної монографії «Правова доктрина України»*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20–21 листопада 2013 р.). Харків. С. 158–161.

47. Онищук І. І. Моніторинг як вид правового контролю в системі державного управління. *Координати управління: збірн. наук. праць за ред. проф. Д. І. Дзвінчука*. Вип. 4. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. С. 274–277.

48. Онищук І. І. Принципи визначення критеріїв ефективності законодавства та правозастосування в сфері підприємницької діяльності. *Наука та освіта XXI століття: матер. звітн. виклад. та студ. наук.-практ. конф. у 2-х ч.* (м. Івано-Франківськ, 30 квітня 2013 р.). Івано-Франківськ: Редакц.-видав. відділ Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. 2013. ч. 1. (Пленарне засідання, Секція 1–3). С. 86–89.

49. Онищук І. І. Церква – інститут громадянського суспільства. *Християнство як світоглядна основа формування та розвитку української держави і права: матер. кругл. столу присв. 1025 річн. хрещення України-Руси* (м. Івано-Франківськ, 10 жовтня 2013 р.). Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького, 2013. С. 31–44.

50. Онищук І. І. Парадигма правового моніторингу. *Правове регулювання суспільства та проблем юридичної техніки: матер. наук.-практ. інтернет-конференції* (м. Івано-Франківськ, листопад-грудень 2013 р.). Івано-Франківськ: Лабор. акад. досл. правового регул. та юрид. техніки, 2013. С. 7–11.

51. Онищук І. І. Правовой мониторинг как разновидность юридической технологии. *Модернизация правоохранительных органов Казахстана: ключевые проблемы и решения: матер. науч.-практ. конф.* (г. Астана, 17 мая 2013 г.). Астана: ТОО «КазГЮУ Консалтинг, 2013. С. 112–116.

52. Онищук І. І. Участь церкви у правовому моніторингу з метою захисту релігійно-культурної власності. *Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні аспекти: матер. Всеукр. наук.-практ. конф.* (м. Івано-Франківськ, 6 березня

2014 р.). Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького, 2014. С. 95–99.

53. Онищук И. И. Соотношение техники правового мониторинга и правового компромисса. *Компромисс в праве: теория, практика, техника*: сборн. стат. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Нижний Новгород, 29–30 мая 2014 г.): в 2 т. / под общ. ред. В. А. Толстика, В. М. Баранова и А. В. Парфенова. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2014. Т. 2. С. 138–145.

54. Онищук І. І. Юридична техніка: методика моніторингової експертизи нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми становлення та розвитку держави і права України*: матер. Міжвуз. наук. семін. (м. Івано-Франківськ, 9–10 жовтня 2014 р.). Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, 2014. С. 102–106.

55. Онищук И. И. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в процессе правового мониторинга. *Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства*: сборник статей по материалам Междунар. науч.-практ. конф. / коллектив авторов; под. ред. С. А. Полякова. (г. Новосибирск, 23–25 октября 2014 г.). Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2014. С. 19–25.

56. Онищук І. І. Концептуальні підходи до розуміння поняття техніки юридичного письма. Поняття та категорії юридичної науки: матер. V міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18 листопада 2014 р.) / за заг. ред. Н. М. Пархоменко, М. М. Шумила. Київ: Ніка-Центр, 2014. С. 336–340.

57. Онищук І. І. Техніка правового прогнозування в сфері державного управління. *Політико-правові та організаційні аспекти розвитку державного управління в Україні*: матер. VIII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 27 листоп. 2014 р.) / за наук. ред. Т. М. Литвиненко, В. Я. Малиновського. Луцьк: СПД Гадяк Ж. В., 2014. С. 31–33.

58. Онищук І. І. Моніторинг динаміки законодавства та практики його застосування. *Правове регулювання суспільства та проблем юридичної техніки*: матер. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Івано-Франківськ, листопад–грудень 2014 р.) – Івано-Франківськ: Лабор. акад. досл. правового регул. та юрид. техніки, 2014. С. 12–18.

59. Онищук І. І. Аналіз правового моніторингу в рамках функціоналістичної парадигми та прагматизму. *Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні аспекти*: матер. II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 27 березня 2015 р.). Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького, 2015. С. 154–156.

60. Онищук І. І. Моніторинг правової системи як ключовий аспект аналізу в галузі прав людини. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 13 – 14 березня 2015 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2015. С. 10–13.

61. Онищук І. І. Моніторингова технологія системного аналізу в парламентській діяльності: європейський досвід. *Ukraine – EU. Modern technology, business and law. Part II. «Modern engineering. Sustainable development. Innovations in social work: philosophy, psychology, sociology. Current problems of legal science and practice»*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Kosice, Slovakia, March 30 – April 2, 2015). Чернігів: Чернігівський національний технологічний університет, 2015. С. 304–307.

62. Онищук І. І. Прагматизм як методологічна парадигма правового моніторингу. *Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 3–4 квітня 2015 р.). Дніпропетровськ: Дніпропетровський гуманітарний університет, 2015. С. 22–25.

63. Онищук І. І. Моніторингові напрямки досліджень. *Наука та освіта XXI століття*: матер. звітної виклад. та студ. наук.-практ. конф. (м. Івано-

Франківськ, 7 травня 2015 р.). Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, 2015. С. 41–44.

64. Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні аспекти. *Юридична техніка: доктринальні основи та проблеми викладання: тези доп. та повід. учасників наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 вересня – 1 жовтня 2015 р.)* / за ред. проф. В. В. Комарова та І. Д. Шутака. Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2015. С. 27–30.

65. Онищук І. І. Система методів правового моніторингу. *Правове регулювання суспільства та проблем юридичної техніки: матер. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Івано-Франківськ, листопад–грудень 2015 р.)*. Івано-Франківськ: Лабор. акад. досл. правового регул. та юрид. техніки, 2015. С. 28–33.

66. Онищук І. І. Перспективи впровадження правового моніторингу за допомогою інформаційних систем. *Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні аспекти: матер. III Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 11–12 березня 2016 р.)*. Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького, 2016. С. 129–132.

67. Онищук І. І. Теоретико-прикладні засади моніторингової експертизи нормативно-правових актів. *Наука та освіта XXI століття: матер. звітної викладацької та студентської наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 7 травня 2016 р.)*. Івано-Франківськ: Редакц.-видав. відділ Івано-Франківського ун-ту права імені Короля Данила Галицького, 2016. С. 60–64.

68. Онищук І. І. Механізми моніторингу нормотворчості: міжнародний досвід. *Міжрегіональне співробітництво в національному та міжнародному вимірах: збірн. матер. доп. Міжнар. наук.-практ. конф. до 50-річчя Тернопільського національного економічного університету (м. Тернопіль, 18–19 жовтня 2016 р.)*. Тернопіль-Збараж: Крок, 2016. С. 200–205.

69. Онищук І. І. Техніко-технологічні аспекти правового моніторингу якості нормативно-правових актів. *Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування*: тези доп. та повід. учасників наук.-практ. конф. (м. Львів, 24–25 листопада 2016 р.) / за заг. ред. І. Д. Шутака. Харків: Право, 2016. С. 110–116.

70. Онищук І. І. Дефініції юридичних термінів: техніко-юридичні аспекти. *Українська мова в юриспруденції: стан, проблеми, перспективи*: матер. XII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 30 листопада 2016 р.) / редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. Ч. 1. С. 50–54.

71. Онищук І. І. Проблеми законодавчого врегулювання питань новітніх релігійних рухів в Україні. *Нормативно-правове регулювання діяльності новітніх релігійних рухів і сект*: міжнародний досвід та українські перспективи: збірн. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 30–31 березня 2017 р.). Львів: НВФ «Українські технології», 2017. С. 29–32.

72. Онищук І. І. Системне поєднання правового моніторингу та експертизи як передумова підвищення якості законодавства. *Правоохоронна діяльність: історія, сучасний стан, перспективи розвитку*: матер. наук.-теорет. конф., присвяченої пам'яті видатного науковця О. Ф. Граніна (м. Київ, 23 березня 2017 р.) / редкол.: А. М. Завальний, Н. В. Лазнюк, М. М. Пендюра, Д. О. Тихомиров. Київ: НАВС, 2017. С. 115–117.

73. Онищук І. І. Удосконалення нормативно-правових актів України шляхом розробки та прийняття Закону України «Про правовий моніторинг». *Проблеми формування національної правової системи України та її адаптація до європейського права*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 5–6 травня 2017 р.). Івано-Франківськ: Редакц.-видав. відділ Івано-Франківського ун-ту права імені Короля Данила Галицького, 2017. С. 197–200.

74. Онищук І. І. Моніторинг верховенства права у механізмі правового регулювання правоохоронної та правозахисної діяльності. *Механізм*

правового регулювання правоохоронної та правозахисної діяльності в умовах формування громадянського суспільства (осінні читання): тези доп. та повід. учасн. Всеукр. наук. конф. молодих науковців (27 жовтня 2017 р.) / упор. Г. Я. Савчин. Львів: ЛьвДУВС, 2017. С. 295–297.

75. Онищук І. І. Моніторинг законодавчої ефективності у парламенті: міжнародний досвід. *Проблеми законодавчого регулювання порядку розробки та прийняття нормативно-правових актів: тези доп. та повідомл. учасн. III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2–3 листопада 2017 р.) / за заг. ред. І. Д. Шутак. Харків: Право, 2017. С. 19–23.*

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

76. Шутак І. Д., Онищук І. І. Юридична техніка: питання доктрини: [підрозд. 3.6]. *Правова доктрина України: У 5 т. / Нац. акад. прав. наук України; редкол. В. Я. Тацій та ін. Харків: Право, 2013. Т. 1: Загальнотеоретична та історична юриспруденція. С. 638–691.*

77. Шутак І. Д., Онищук І. І. Юридична техніка: навч. посіб. для вищ. навч. закл. Івано-Франківськ: Лабор. акад. досл. правового регул. та юрид. техніки. Дрогобич: Коло, 2013. 496 с.

78. Юридична техніка в схемах і таблицях: курс лекцій / І. Д. Шутак, І. І. Онищук, Л. М. Легін. Івано-Франківськ: Лабор. акад. досл. правового регул. та юрид. техніки. Дрогобич: «Коло», 2016. 234 с.