

**Игорь Онищук**

кандидат юридических наук, доцент  
Ивано-Франковский университет права  
имени Короля Данилы Галицкого (Украина)

## НАУЧНЫЙ ПОДХОД К ПРАВОВОМУ МОНИТОРИНГУ В УКРАИНЕ

**Аннотация.** Раскрыта сущность научного подхода к правовому мониторингу, соотношение правового мониторинга и научных исследований. Обосновано, что научные выводы из правового мониторинга должны стать основой для выявления несогласованностей и противоречий между отдельными законодательными актами, разработки предложений относительно их устранения и заполнения правовых пробелов. Привлечение ученых к правовому мониторингу требуется, чтобы снизить уровень злоупотребления законодательной властью, предоставить объективную оценку деятельности органов государственной власти и избежать субъективного подхода. Цель правового мониторинга - проинформировать общество о возможных последствиях принятия нормативно-правовых актов, которые могут затрагивать их интересы, вовлечь общественность в процесс принятия законодательных решений на раннем этапе.

**Ключевые слова:** правовой мониторинг, научный подход, правотворческий процесс, правовое регулирование, нормативно-правовой акт.

**Постановка проблемы, ее актуальность и значимость.** С помощью правового мониторинга можно проверить подозрения, основанные на текущих отзывах прессы, что в какой-то области социальной жизни происходит нарушение прав человека, документально подтвердить факты таких нарушений, а также предоставить необходимые аргументы и информацию. Мониторинговые исследования отличаются от классических социальных исследований. Мониторинговое исследование проводится с целью изменения ситуации, а не только для ее описания.

Целью ученого является объявление выводов, его работа заканчивается представлением результатов исследований и освещением направлений желаемых изменений.

**Анализ последних публикаций по теме статьи.** Особого внимания в нашем исследовании заслуживает труд польских ученых М. Новицки и З. Фиаловой (M. Nowicki, Z. Fialova) «Мониторинг прав человека» (Варшава, 2000).

Весомый вклад в исследование теоретико-прикладных основ правового мониторинга осуществил ряд современных российских ученых. В частности, в кандидатской диссертации А. Фадеевой (A. Fadeeva) «Аналитическая функция правового мониторинга» (Москва, 2011) выявлены и раскрыты закономерности осуществления аналитической

функции правового мониторинга, разработана теоретико-правовая модель механизма ее реализации.

Диссертация Л. Ивановой (L. Ivanova) «Определение эффективности нормативных актов в процессе правового мониторинга» (Москва, 2011) - одно из первых монографических научных исследований, посвященных комплексному изучению проблем определения эффективности нормативно-правовых актов (правовых норм) в процессе проведения правового мониторинга.

Среди наиболее значимых самостоятельных украинских исследований, которые касаются вопросов правового мониторинга можно выделить кандидатскую диссертацию Ю. Градовой (Y. Gradova) «Институт правового мониторинга как средство оптимизации национальной системы законодательства: конституционно-правовой аспект» (Харьков, 2012); учебное пособие В. Куприя, Л. Паливоды (V. Kupriy, L. Palyvoda) «Общественная экспертиза и общественный мониторинг деятельности органов власти» (Киев, 2011).

Пособие «Твой местный депутат: мониторинг деятельности депутатов местных советов в Украине» (Львов, 2012) под общей редакцией М. Михлик, А. Скрипник (M. Myhlik, A. Skrypnyk) содержит материалы о способах сбора информации и мониторинге работы депутатов.

До сих пор в украинской теории права не создано надлежащей доктринальной базы и методологии правового мониторинга, что является одним из негативных факторов на пути к совершенствованию правовой системы.

**Цель проводимого автором исследования.** Целью научной статьи является раскрыть сущность научного подхода к правовому мониторингу и обосновать целесообразность привлечения украинских ученых к правовому мониторингу.

**Изложение основных положений.** Большинство рядовых граждан и организаций в Украине имеют мало представления о том, насколько их деятельность регулируется законодательством. При этом они не имеют особого понимания законодательного процесса, каким образом принимаются законы и как они реализуются. Самое главное, рядовые граждане не знают, как они могут влиять на законодательный процесс, чтобы их интересы были защищены.

Частые изменения, вносимые в нормативно-правовые акты, стали проблемой для всех адресатов соответствующих норм права. Это приводит к существенному снижению научной обоснованности принятия нормативно-правовых актов и как следствие - к снижению уровня качества правового регулирования. Это происходит потому, что в данных обстоятельствах невозможно должным образом оценить эффективность действия нормы права, поскольку при частом ее изменении отсутствует возможность сбора достаточного для таких выводов аналитического материала.

Мониторинг - это постоянный надзор, регулярное отслеживание событий и состояния объекта, значений отдельных его параметров с целью изучения динамики происходящих процессов, прогнозирования определенных событий, а также предотвращения нежелательных явлений. Например, экологический мониторинг, синоптический мониторинг, правовой мониторинг и тому подобное [1, 99].

Привлечение ученых к правовому мониторингу требуется, чтобы снизить уровень злоупотребления законодательной властью, предоставить объективную оценку деятельности органов государственной власти и избежать субъективного подхода. Цель правового

мониторинга - проинформировать общество о возможных последствиях принятия нормативно-правовых актов, которые могут затрагивать их интересы, вовлечь общественность в процесс принятия законодательных решений на раннем этапе. Правотворческий процесс объединяет специфическую деятельность уполномоченных органов государства, так и общественных объединений, научных учреждений, которая охватывает систему действий по подготовке, утверждению и официальному обнародованию нормативно-правовых актов [2, 215].

Подход - совокупность способов, приемов рассмотрения, воздействия и отношение к чему-либо и кому-либо [3, 969]. Научный подход характеризуется научной постановкой целей исследования и использованием научного аппарата в его проведении. В отличие от обыденного знания, научное знание - это продукт специализированной, профессиональной формы человеческой деятельности. Научное знание предполагает существование особой цели, а также применение научных методов, которых не применяет обыденное познание.

Методологическими требованиями к научному знанию являются: объективность, доказательность, точность, принципиальность, критичность, ориентированность на адекватное познание реальности. Научное знание носит теоретический, концептуальный характер, как знание общезначимое и необходимое. Если обыденное знание - это, как правило, констатация явлений, внешних связей и соотношений, то научное ориентировано на исследование закономерностей, на поиск нового, отсюда его высокая объяснительная и предсказательная способности, а также его системная организация [4, 233].

Определяющую роль в построении любой научной работы играют методы исследования. А. Новиков и Д. Новиков методы исследования делят на эмпирические и теоретические. К эмпирическим методам ученые относят: методы-операции (изучение литературы, документов и результатов деятельности; наблюдение, измерение, опрос (устный и письменный), экспертные оценки, тестирование); методы-действия: отслеживание объекта, обследование, мониторинг, изучение и

обобщение опыта; методы преобразования объекта: опытная работа, эксперимент; методы исследования объекта во времени: ретроспектива, прогнозирование. К теоретическим методам относятся методы-операции: анализ, синтез, сравнение, абстрагирование, конкретизация, обобщение, формализация, индукция, дедукция, идеализация, аналогия, моделирование, мыслительный эксперимент, воображение; методы-действия: диалектика, проверенные практикой научные теории, доказательство, метод анализа систем знаний, дедуктивный (аксиоматический) метод, индуктивно-дедуктивный метод, выявление и разрешение противоречий, постановка проблем, построение гипотез [1, 77].

Примером соотношения научных исследований с правовым мониторингом является постоянно действующий научно-практический семинар «Мониторинг коллизий и пробелов в законодательстве Украины», учрежденный Институтом законодательства Верховной Рады Украины. Цель данного мероприятия - выявлять несогласованности и противоречия между отдельными законодательными актами, разрабатывать предложения по их устранению, заполнению правовых пробелов. Институт инициировал серию тематических заседаний по проблемам качества и эффективности отраслевого законодательства и методологии законодательной техники с участием ведущих ученых, юристов-практиков, представителей органов государственной власти, международных и общественных организаций [5].

Правовой мониторинг заключается в выявлении противоречий, коллизий, пробелов в нормах действующего законодательства, результатом которого является выработка предложений по совершенствованию законодательного акта (отдельных положений, норм), а также подзаконных нормативно-правовых актов, направленных на реализацию положений анализируемого нормативно-правового акта. По результатам проведенного анализа нормативно-правовых актов и практики их применения разрабатывается концепция и проект нормативно-правового акта. Во время подготовки концепции и проекта нормативно-правового акта основным вопросом является проведение работы по прогнози-

рованию последствий принятия законодательных актов, которые позволяют оценить возможные негативные социально-экономические последствия правотворчества [6].

В последнее время в Украине происходит институционализация таких инструментов обеспечения подотчетности и прозрачности органов власти, как общественная экспертиза и общественный мониторинг. Они стали существенной составляющей многих институтов гражданского общества после принятия Правительством Украины Порядка содействия проведению общественной экспертизы органов исполнительной власти (Постановление Кабинета Министров Украины №976 от 5 ноября 2008 года), постановления «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики», вступлением в силу Закона Украины «О доступе к публичной информации», а также после введения административного судопроизводства перед общественностью открываются новые возможности в реализации своего права на общественный контроль деятельности органов всех ветвей власти и органов местного самоуправления, экспертизы и общественного мониторинга деятельности органов власти различного уровня.

Существует достаточно большой, как положительный, так и не совсем, опыт применения этих инструментов. Современная практика демонстрирует достаточно широкий спектр проблем в этой сфере. С одной стороны, государственные служащие и должностные лица местного самоуправления проявляют достаточно низкую готовность внедрять упомянутые механизмы подотчетности, иногда откровенно их игнорируют, доводя ситуацию до конфликта и судебных процессов. С другой стороны, институты гражданского общества свидетельствуют о неготовности демонстрировать должный профессионализм в проведении общественной экспертизы и общественного мониторинга, дискредитируя этим самым саму идею. Проявляется незнание инструментов осуществления демократического контроля над властью [7, 7].

Концепция правового мониторинга не является абсолютно новой в мировой практике. Правовой мониторинг успешно применяется во Франции, Италии, Испании, Польше и т.д.

В государствах постсоветского пространства, в частности, в Казахстане, России, Беларуси, проведение мониторинга нормативно-правовых актов утверждено на уровне закона. В этих странах действуют законы о нормативно-правовых актах, разработаны его методические основы и созданы специальные органы [6; 8; 9].

Использование данного опыта будет полезным и для Украины. «Мониторинг европейского права» - одна из неполитических, некоммерческих информационных служб, которая предоставляет гражданам и организациям по всей Европе информацию о Европейском Союзе, помогает находить и отслеживать новые законодательные предложения ЕС. Приведенное облегчает заинтересованным сторонам высказывать свое мнение европейским законодателям в законодательном процессе [10].

В контексте систематизации комплексных отраслей законодательства, мониторинг следует рассматривать в качестве подготовительной процедуры, с помощью которой должны определяться приоритетные направления и основные мероприятия систематизации, субъекты ее осуществления и основная цель [11, 628].

20 сентября 2011 г. в рамках сессии Генеральной Ассамблеи ООН 8 стран-основательниц (Бразилия, США, Индонезия, Мексика, Норвегия, Филиппины, ЮАР, Великобритания) основали международную инициативу «Партнерство Открытое Правительство» (далее - ПОП). ПОП направлено на повышение уровня открытости и прозрачности деятельности государственных органов, поддержку привлечения неправительственных организаций к формированию государственной политики, внедрение высоких стандартов профессиональной честности в государственном управлении. По состоянию на 01 июля 2013 г. 58 стран мира являются участниками Партнерства.

Украина присоединилась к инициативе «Партнерство Открытое Правительство» сразу после ее провозглашения (Постановление Кабинета Министров от 13 июня 2012 г. № 671) [12].

До апреля 2012 г. проводилась разработка национального плана по внедрению

инициативы. План действий Украины охватывает пять приоритетных направлений: 1) привлечение гражданского общества к государственной политике; 2) обеспечение доступа к публичной информации; 3) предотвращение и противодействие коррупции; 4) содействие эффективному управлению через совершенствование административных услуг; 5) внедрение технологий электронного управления. План действий был разработан в тесном диалоге с Коалицией организаций гражданского общества по поддержке ПОП-инициативы, был одобрен Руководящим комитетом глобальной инициативы и получил положительные отзывы относительно содержания.

Правовой мониторинг с участием научных институтов может осуществляться путем: сбора и накопления информации относительно мнения общественности о нормативно-правовых актах и практики их применения; анализа и интерпретации собранной информации согласно с целями и задачами правового мониторинга; подготовки и представления рекомендаций по совершенствованию нормативно-правового акта или отдельных норм права; оценки правовых и социально-экономических последствий принятия нормативно-правовых актов; анализа практики применения на основе изучения материалов из практики применения, подготовленных органами государственной власти. Привлечение научных институтов к укреплению законности и правопорядка не должно ограничиваться лишь стадией реализации уже принятого законодательства.

Методические рекомендации по проведению правового мониторинга нормативно-правовых актов Министерства юстиции Республики Казахстан акцентируют внимание на необходимости повысить качество и эффективность законодательства за счет использования интеллектуального потенциала общества, выявления и учета всего спектра социальных интересов, существенного повышения уровня научного обеспечения законопроектной работы. Отчуждение между властью и обществом можно преодолеть путем обеспечения максимально возможной открытости законотворческого процесса, преодоления тенденции к корпоративизации законодательной деятельности, ее подчинения

частным, групповым, партийным интересам в ущерб интересам общества и государства.

Повышение уровня общественного согласия и снижение остроты социальных конфликтов достигается в результате общественного обсуждения и согласования позиций различных заинтересованных сторон, выражения в законе общей воли и согласованного общего интереса. С помощью формирования у граждан чувства сопричастности к законодательному процессу и ответственности за его результаты, нигилизм преодолевается устоявшимися правовыми традициями, повышает доверие к законодателю и закону [6].

В научных выводах дается анализ нормативно-правовых актов. К примеру, сравнивая практику соблюдения прав человека в контролируемой зоне с нормами права, следует цитировать положения актов законодательства, на которые ссылаемся. Такой анализ показывает, каким образом внутреннее законодательство противоречит международным стандартам и что нужно в нем изменить. Один и тот же исходный материал будет служить для контроля и принятия мер в юридических интересах общества [13, 77].

Научные рекомендации содержат способы, с помощью которых можно решить обнаруженные проблемы правовой системы. Они должны быть конструктивными и практичными. В идеале, конкретные рекомендации должны быть сформулированы для каждого из проблемных вопросов. Объем

рекомендаций в целом должен быть достаточно широким, чтобы охватить все аспекты обеспечения справедливости в соответствии с международными стандартами [14, 46].

Основные результаты исследования, выводы. Правовой мониторинг можно рассматривать не только как исследование, но и как действие в интересах общества. Мониторинг должен осуществляться объективно и профессионально, а выводы должны быть правильными. Благодаря привлечению ученых и научных институтов к правовому мониторингу активизируется научно обоснованный поиск баланса интересов граждан, бизнеса и государства.

Результаты правового мониторинга с привлечением научных институтов должны стать основой для внесения изменений в работу органов государственной власти, законодательных органов во время стратегического планирования и определения приоритетных направлений развития страны. О результатах правового мониторинга необходимо проинформировать общественность в целом и те объединения, которые влияют на решение общественных вопросов.

Результаты научных исследований по вопросам правового мониторинга целесообразно отражать в научно-практических изданиях с целью их донесения до комитетов Верховной Рады Украины, ученых и специалистов в сфере права, государственного управления и местного самоуправления.

#### **Использованные источники**

1. Новиков А. М., Новиков Д. А. Методология научного исследования [Текст] / А. М. Новиков, Д. А. Новиков. - М.: Либроком. - 280 с.
2. Теорія держави і права: навч. посіб. / [С. К. Бостан, С. Д. Гусарев, Н. М. Пархоменко та ш.]. - К.: ВЦ «Академія», 2013. - 348 с.
3. Великий тлумачний словник сучасноукраїнської мови [Текст] / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. - К.; 1рпш: ВТФ «Перун», 2007. - 1736 с.
4. Микешина Л. А. Философия науки: Современная эпистемология. Научное знание в динамике культуры. Методология научного исследования: учеб. пособие / Л. А. Микешина. - М.: Прогресс-Традиция: МПСИ: Флинта, 2005. - 464 с.
5. Інститут законодавства Верховної Ради України започатковує постшкола науково-практичний семінар «Мониторинг колізій та прогалин у законодавстві України» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/control/uk/index>. - Загол. з екрану.
6. Методические рекомендации по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов и по подготовке Концепций и проектов НПА. - [Электронный ресурс] - официальный сайт Министерства юстиции Республики Казахстан. - Режим доступа: <http://www.minjust.kz/ru/node/15896>. - Загл. с экрана.

7. Купрш В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. посіб. / Купрій В., Паливода Л. - К.: Макрос, 2011. - 200 с.
8. Об образовании центра по мониторингу за регистрацией нормативно-правовых актов. - [Электронный ресурс] - указ Президента Республики Узбекистан от 15 декабря 2005г. № ПП - 237. - Режим доступа: <http://www.minjust.uz>. - Загл. с экрана.
9. Об утверждении Правил ведения мониторинга подзаконных нормативных правовых актов. - [Электронный ресурс]: постановление правительства Республики Казахстан от 25.08.2006 г. № 817. - Режим доступа: <http://www.ru.government.kz/docs/h060817-2.htm>. - Загл. с экрана.
10. European Law Monitor [Electronic text data]. - Mode of access: <http://www.europeanlawmonitor.org>. - Title from screen.
11. Довженко Б. В. Поняття та завдання правового моніторингу / Б. В. Довженко // Управління проектами, системний аналіз і логістика. Техшчна серія. - 2012. - Вип. 10. - С. 627-631.
12. Постановление Кабшету Мыс^в вщ 13 червня 2012 р. № 671. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/671-2012-m](http://zakon.rada.gov.ua/go/671-2012-m) - Загол. з екрану.
13. Nowicki M., Fialova Z. Monitoring Praw Czowieka [Text] / M. Nowicki, Z. Fialova. - Warszawa, 2000. - 192 s.
14. Rule-of-law tools for post-conflict states. Monitoring legal systems. United Nations. - New York and Geneva. - 2006. - p. 52.

#### References

1. Novikov A. M., Novikov D. A. Methodology of research [Text] / A. M. Novikov, D. A. Novikov. - Moscow: Librokom. - 280 p.
2. Theory of state and law: textbook / [S. K. Bostan, S. D. Gusarev, N. M. Parkhomenko and others]. - K.: VC «Academy», 2013. - 348 p.
3. Big explanatory dictionary of modern Ukrainian language [Text] / Edited by V. T. Busel. - K.; Irpin: WTF «Perun», 2007. - 1736 p.
4. Mikeshina L. A. Philosophy of science: Contemporary epistemology. Scientific knowledge in the dynamics of culture. The methodology of scientific research: textbook / L. A. Mikeshina. - M.: Progress-Tradition: MPSI: flint, 2005. - 464 p.
5. The Institute of legislation of Verkhovna Rada of Ukraine starts an ongoing scientific and practical seminar «Monitoring of collisions and gaps in the legislation of Ukraine» [Electronic resource]. - Access mode: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/control/uk/index>. - Title from the screen.
6. Methodical recommendations on conducting legal monitoring of legal acts and the preparation of concepts and project of NLA. - [Electronic resource] - the official website of the Ministry of justice of the Republic of Kazakhstan. - Access mode: <http://www.minjust.kz/ru/node/15896>. - Title from the screen.
7. Kupriy V., Palivoda L. Public expertise and public monitoring of the activities of the authorities: textbook / V. Kupriy, L. Palyvoda - K.: Macro, 2011. - 200 p.
8. About the education center of the monitoring of the registration of normative-legal acts. - [Electronic resource] - decree of the President of the Republic of Uzbekistan from December 15, 2005. - №- 237. - Access mode : <http://www.minjust.uz>. - Title from the screen.
9. About approval of Rules of conducting monitoring of normativnih subordinate legal acts. - [Electronic resource]: government decree of the Republic of Kazakhstan dated 25.08.2006, №817. - Access mode : <http://www.ru.government.kz/docs/h060817-2.htm>. - Title from the screen.
10. European Law Monitor [Electronic text data]. - Mode of access : <http://www.europeanlawmonitor.org>. - Title from screen.
11. Dovzenko E. V. The concept and objectives of legal monitoring / E. V. Dovzenko // Project management, systems analysis and logistics. Technical series. - 2012. - Vol. 10. - P. 627-631.
12. The resolution of the Cabinet of Ministers from June 13, 2012 № 671. - [Electronic resource]. - Access mode: [zakon.rada.gov.ua/go/671-2012-m](http://zakon.rada.gov.ua/go/671-2012-m) - Title from the screen.
13. Nowicki M., Fialova Z. Monitoring of Human Rights [Text] / M. Nowicki, Z. Fialova. - Warsaw, 2000. - 192 s.
14. Rule-of-law tools for post-conflict states. Monitoring legal systems. United Nations. - New York and Geneva. - 2006. - p. 52.

Summary

## SCIENTIFIC APPROACH TO LEGAL MONITORING IN UKRAINE

Monitoring is a continuous supervision, regular monitoring of events and of the status of an object, and evaluations of its individual parameters with the purpose of studying the dynamics of occurring processes, forecasting certain events and preventing adverse events. Varieties of monitoring are environmental monitoring, synoptic monitoring, legal monitoring, etc.

Attracting scientists to legal monitoring is required to reduce the abuse of legislative power, to provide the objective assessment of activities of public authorities and to avoid subjective approach. The purpose of legal monitoring is to inform the society about possible consequences of adoption of normative legal acts that may affect their interests and to involve the general public in the process of making legislative decisions at an early stage.

The law-making process combines the specific activity of the competent state bodies and public associations, scientific organizations, which covers the system of actions on preparation, approval and official publication of normative legal acts.

This approach is a set of methods, techniques, considerations, exposure and attitude towards anything and anyone. Scientific approach is characterized by the scientific goal of the study and the use of scientific apparatus.

In contrast to the ordinary knowledge the scientific knowledge is the product of specialized, professional forms of human activity, which implies the existence of a special purpose, and the application of scientific methods to everyday knowledge. The methodological requirements for scientific knowledge (and, correspondingly, social expectations) have to be objective, evidence-based, accurate, fundamentally critical, and focused on the adequate perception of the reality.

Scientific knowledge is theoretical and conceptual in nature, as is the knowledge of universally valid and necessary things. If ordinary knowledge is, as a rule, the statement of phenomena, external communications and relations, scientific research is focused on the study of laws with an aim to find a new one, hence its high explanatory and predictive nature, and the system of organization.

A decisive role in the construction of any scientific work is played by methods. According to A. Novikov and D. Novikov, methods are divided into empirical and theoretical. Empirical methods-operations include reviews of pertinent scientific literature, documents and results of activities, observation of measuring surveys (oral and written), expert assessment, testing, object tracking, survey, monitoring, study and generalization of experience; experimental work, experiment; research methods of an object in time: retrospective, forecasting.

Theoretical methods include analysis, synthesis, comparison, abstraction, concretization, generalization, formalization, induction, deduction, idealization, analogy, modeling, experiment, imagination; methods: dialectics, practice-proven scientific theory, evidence, method of analysis of knowledge systems, deductive (axiomatic) method, inductive-deductive method, detection and resolution of conflicts, definition of problems, construction of hypotheses.