

ПЕТРИШИНА М. О.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри державного будівництва
(Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого)

САСОВА А. Б.,

студентка Інституту підготовки кадрів
для органів юстиції
(Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого)

УДК 340.1

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Стаття присвячена дослідженню питань, пов'язаних зі становленням інституту правового моніторингу в Україні. Здійснено аналіз теоретичних підходів до з'ясування сутності та значення останнього. Висвітлено проблеми правового регулювання та практичної реалізації законодавства, запропоновано напрями їх вирішення, зокрема, з урахуванням зарубіжного досвіду.

Ключові слова: правовий моніторинг, контроль, спостереження, якість нормативно-правових актів, ефективність дії правових норм.

Статья посвящена исследованию вопросов, связанных со становлением института правового мониторинга в Украине. Проведен анализ теоретических подходов к выяснению сущности и значения последнего. Освещены проблемы правового регулирования и практической реализации законодательства, предложены пути их решения, в частности, с учетом зарубежного опыта.

Ключевые слова: правовой мониторинг, контроль, наблюдение, качество нормативно-правовых актов, эффективность действия правовых норм.

In the article it is investigated the issues, related to the establishment of the institute of legal monitoring in Ukraine. The theoretical approaches to the nature and significance of the latter are analyzed. The problems of legal regulation and practical implementation of legislation are covered. It is proposed the directions of its improvement, in particular, considering international experience in this sphere.

Key words: legal monitoring, control, supervision, legal acts quality, legal norms effectiveness.

Вступ. Актуальність проблематики підтверджується інтенсифікацією нормотворчої діяльності в Україні, що часто виявляється у наявності значної кількості дефектів її результатів, таких як безсистемність, неузгодженість, внутрішня суперечливість між окремими нормативно-правовими актами, законодавча неврегульованість певних суспільних відносин, недостатня наукова обґрунтованість законодавчих актів, їх невідповідність вимогам суспільного та державного розвитку, декларативність, техніко-юридична



недосконалість тощо. У зв'язку з цим питання про необхідність і достатність наявної кількості актів законодавства для національної правової системи, а також про їх якість та ефективність є надзвичайно важливим.

Постановка завдання. З метою вирішення означених проблем представниками сучасної юридичної науки розробляються питання, пов'язані з правовим моніторингом («правового простору», «правового поля», законодавства тощо). Метою цієї статті є встановлення поняття та значення правового моніторингу, висвітлення особливостей його становлення та розвитку в Україні.

Результати досліджень. Зважаючи на те, що дана тематика є відносно новою для вітчизняної юриспруденції, думки вчених і практиків щодо визначення правового моніторингу різняться. Це виявляється у вживанні різних термінів: «моніторинг закону», «моніторинг законодавства», «моніторинг правозастосовної практики», «моніторинг правового простору (поля)», «моніторинг нормативно-правових актів» тощо.

Вважаємо за необхідне звернутися до етимології самого слова «моніторинг». Як відомо, цей термін має іншомовне походження і може означати «контроль», «систематичне спостереження» і т. п. При цьому він має латинську основу і може мати такий переклад: наглядач (monitor), попереджувальний (monitories), повідомлення (monitus). У свою чергу, юридична енциклопедія моніторингом називає регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів з метою їх оцінки, контролю, прогнозування [21, с. 764].

При розгляді цього поняття у правовій площині постає питання щодо його відмежування від суміжних понять, таких як «контроль» та «нагляд». Так, наприклад, деякі російські науковці вважають поняття «правовий контроль» родовим відносно понять «нагляд» та «моніторинг». Водночас зберігається можливість використання моніторингу як методу, форми або інструмента правового контролю поряд з іншими формами і методами (правової експертизи тощо) [1, с. 15–16]. Навпаки, в разі, якщо жоден із зазначених видів діяльності розглядати як окремий інститут із власними завданнями і принципами, їх можна вважати окремими видами публічно-владної діяльності.

На думку П. О. Добродумова, вирішення завдання щодо забезпечення оптимального стану правового простору повинно досягатися шляхом організації та вдосконалення системи моніторингу законодавства і правозастосовної практики, інвентаризації та систематизації всіх нормативно-правових актів держави. Призначенням моніторингу правового простору, стверджує автор, є встановлення якісно нового, стійкого інформативного зв'язку між нормотворчою діяльністю та її кінцевими результатами [6, с. 41]. Натомість Ю. В. Градова вважає, що правовий моніторинг – це систематична, комплексна діяльність органів публічної влади та громадських формувань, спрямована на спостереження, аналіз та оцінку правової системи з метою поліпшення її сучасного стану та прогнозування її подальшого розвитку [4, с. 4].

Російський науковець Ю. О. Тихомиров під правовим моніторингом розуміє динамічний організаційний і правовий інститут інформаційно-оцінювального характеру, що рухається по всіх стадіях функціонування управління, господарювання і виявляється на всіх етапах виникнення і дії права [20, с. 100]. У свою чергу С. Р. Бекішиєва вважає його особливим різновидом прикладної, науково-пізнавальної юридичної діяльності, яка є системою отримання та аналізу правової інформації про стан правових явищ і ступінь їх адекватності здійснюваній державній політиці [3]. Інший вчений, В. Л. Негроров, дає визначення поняттю «моніторинг законодавства» як виду планомірної діяльності щодо систематичного збору інформації про чинне законодавство за задалегідь визначеними параметрами (індикаторами), за допомогою різних методів наукового пізнання, а також за оцінкою як самої інформації, так і отриманих на її основі висновків про стан і розвиток законодавства під впливом різних факторів [12, с. 17].



Не заглиблюючись в аналіз доцільності і повноти наведених вище теоретичних понять моніторингу, зазначимо, що, на наш погляд, найбільш оптимальним і доцільним є використання поняття «правовий моніторинг». Враховуючи означене вище тлумачення слова «моніторинг», його традиційний зміст (спостереження та аналіз) автоматично розширюється за рахунок такого компоненту, як усунення виявлених у ході його проведення порушень законодавства, і передбачає у своєму складі стадії обов'язкового виконання або врахування у подальшій нормотворчій діяльності результатів моніторингу [16, с. 51]. Отже, не зважаючи на термінологічні розбіжності, вважаємо, що правовий моніторинг як елемент правової системи суспільства є одним з інструментів забезпечення ефективності нормативно-правових актів та практики їх застосування, що дозволяє визначити сучасний стан законодавства (його якість), оцінити ефективність правового регулювання і з'ясувати причини, які гальмують або унеможливають досягнення поставлених правових цілей.

Цілком логічно, що метою правового моніторингу вважають забезпечення ефективною дією всього процесу правового регулювання суспільних відносин: з моменту надання юридичної сили правовій нормі до виявлення проблем її фактичного застосування і вироблення шляхів удосконалення [13, с. 53]. Отже, об'єктом правового моніторингу є суспільні відносини, що охоплюються сферою дії права і потребують відповідного правового врегулювання. У свою чергу, його предметом виступають відповідні нормативно-правові акти та суспільні відносини, що перебувають під регулюючим впливом таких норм. Зважаючи на це, видається, що до основних завдань правового моніторингу можна віднести: 1) виявлення недоліків правового регулювання, а також визначення ефективності дій правових норм задля систематизації та удосконалення законодавства; 2) створення умов для впорядкування законодавства; 3) виявлення тенденцій та потреб у правовому регулюванні певного кола суспільних відносин; 4) визначення можливості та необхідності прийняття зарубіжного досвіду розвитку демократичних правових інститутів.

Видається обґрунтованою думка про те, що зазначена діяльність повинна здійснюватися в межах конституційних повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, громадськими організаціями. Сутність останньої полягає у збиранні, аналізі й узагальненні інформації про стан законодавства, практику його застосування, а її мета – у виявленні їх відповідності прогнозованому результату правового регулювання, а також очікуванням учасників законодавчого процесу, посадових осіб виконавчих, судових та інших органів і рівнів влади, інститутів громадського суспільства, а головне, очікуванням громадян. Моніторинг має здійснюватися на різних рівнях та відповідно до поставлених завдань (при створенні актів, їх перегляді тощо).

Важливо відзначити, що ідея правового моніторингу не є новою для демократичних зарубіжних країн. Так, наприклад, моніторинг законодавства застосовується в таких державах, як Великобританія, Німеччина, Італія, Франція, Іспанія та ін. [16, с. 51]. Зокрема, в останні декілька десятиліть оцінка як одна зі стадій моніторингу стала важливим елементом в їх законодавчій практиці та пройшла інституціоналізацію [8; 9]. Як стверджують зарубіжні дослідники, інституціоналізація останньої надає певні переваги: сприяє врахуванню методологічних аспектів і вимог на стадії підготовки нормативно-правового акту; гарантує доступність необхідних фінансових і кадрових ресурсів; забезпечує оптимальну синхронізацію оцінки з процесом прийняття законодавчого рішення і, таким чином, оптимізує інтеграцію результатів оцінки в цей процес [7, с. 15–16]. Зазначені переваги сприяють проведенню у багатьох країнах Європи (Великобританії, Німеччині, Швейцарії та ін.) протягом достатньо тривалого періоду часу оцінки законодавства з точки зору трьох основних критеріїв, а саме: дієвості, ефективності та доцільності [2; 8; 9].

Водночас у деяких пострадянських країнах, зокрема у Російській Федерації, Казахстані, Білорусі, проведення моніторингу нормативно-правових актів затверджено на



законодавчому рівні (або запропоновано проекти відповідних актів), розроблено методичні основи його здійснення та створено відповідні органи [10; 14].

Так, наприклад, у Білорусії планується, що у найближчому майбутньому нормативною основою для проведення правового моніторингу стане Указ Президента «Про правовий моніторинг у Республіці Білорусь» (яким планується затвердити Положення про порядок проведення правового моніторингу). Відповідно до положень проекту Указу суб'єктами такого моніторингу є Міністерство юстиції в якості координатора та інші органи державної влади. Проведення правового моніторингу повинно ґрунтуватися на щорічних планах, що обумовлюється безперервністю процесу правового регулювання та мінливістю самих суспільних відносин.

У Казахстані моніторинг нормативно-правових актів протягом останніх років проводиться на постійній основі. Нормативним підґрунтям є Закон Республіки Казахстан від 24 березня 1998 р. № 213-1 «Про нормативні правові акти», а також Постанова Уряду Республіки Казахстан від 25 серпня 2011 р. № 964 «Про затвердження правил проведення правового моніторингу нормативних правових актів». Подібно до Республіки Білорусь основним суб'єктом та координатором такої діяльності в Казахстані є Міністерство юстиції.

Аналогічна діяльність проводиться і в Російській Федерації. Зокрема, на основі Указу Президента від 20 травня 2011 р. № 657 «Про моніторинг правозастосування в Російській Федерації», а також Постанови Уряду від 19 серпня 2011 р. № 694 «Про затвердження методики здійснення моніторингу правозастосування в Російській Федерації» здійснюється поточний та оперативний моніторинг, що координується Міністерством юстиції, а його результати обов'язково враховуються у нормотворчій діяльності [15].

Зважаючи, насамперед, на здобутки розвинутих демократичних країн Європейського Союзу, а також на практику запровадження цього інституту в країнах, які на кшталт України перебувають на перехідному етапі державно-правового розвитку, вважаємо використання подібного досвіду корисним і таким, що є на часі для нашої держави.

Як зазначалося вище, дана проблематика поступово набуває своєї актуальності і в Україні. Зокрема, питання правового моніторингу стають предметом особливої уваги не лише окремих учених, а й широкомасштабних наукових та науково-практичних заходів (конференцій, «круглих столів»). Результатом таких заходів є усвідомлення науковою громадськістю, представниками органів державної влади необхідності здійснення комплексних розробок у цій сфері, а також вироблення на їх основі практичних рекомендацій щодо відповідного правового регулювання, в тому числі зважаючи на те, що правовий моніторинг може сприяти поглибленому аналізу результатів правового регулювання в суспільстві та уникненню правових колізій і суперечностей у сфері застосування законодавства, а отже, стає пріоритетним напрямом удосконалення вітчизняної правової системи [11].

Разом із тим сформовані в Україні підходи до оцінки результатів здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування своїх нормотворчих і правозастосовних функцій та повноважень зводяться до фрагментарного аналізу органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства, засобами масової інформації системи українського законодавства, найбільш гострих проблем її відповідності вимогам актуальності, дієвості з урахуванням динаміки зміни потреб країни, її відповідності загальноновизнаним принципам і нормам міжнародного права.

Отже, незважаючи на важливість та нагальність здійснення комплексної діяльності у сфері правового моніторингу, сьогодні в Україні остання вирізняється такими рисами, як неорганізованість, фрагментарність, непрофесійність тощо. У цілому діяльність публічно-владних інституцій у цій сфері недостатньо скоординована, не є обов'язковою, здійснюється при відсутності методологічної основи, внаслідок чого не здатна забезпечити отримання достовірних результатів, необхідних для планування нормотворчої діяльності, визначення її стратегії, її системного розвитку, і не впливає на результати правозастосування.



Окремі елементи правового моніторингу застосовуються різними органами державної влади, науковими осередками, інститутами громадянського суспільства. Так, завданнями Міністерства юстиції України є: підготовка пропозицій щодо проведення правової реформи, вдосконалення законодавства, його систематизація, розроблення проектів нормативно-правових актів та міжнародних договорів, проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів тощо [18]. На Інститут законодавства Верховної Ради України покладено проведення досліджень у сфері державного управління суспільством і законопроектних робіт, розробку концепції розвитку законодавчої системи України, аналіз практики застосування законів та ефективності їх дії, розробку пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства, здійснення порівняльних досліджень систем законодавства інших країн, розробку найбільш важливих законопроектів тощо [17]. Національна академія правових наук як державна наукова організація бере участь у реалізації державної політики у сфері правових досліджень, займається питаннями визначення пріоритетних напрямів побудови правової держави, науковим забезпеченням правотворчої діяльності органів державної влади, вивченням та узагальненням механізмів реалізації актів законодавства тощо [19]. Існує і низка неприбуткових організацій, що створюються для сприяння проведенню реформ у політичній та правовій сферах з метою утвердження в Україні верховенства права і належного врядування та ін.

Одним зі свідчень усвідомлення значення правового моніторингу в Україні державними інституціями стало Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання проведення інституційної реформи у сфері виконання майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом» від 10 жовтня 2012 р. № 767-р, яким на Міністерство юстиції, Міністерство економічного розвитку і торгівлі та Міністерство закордонних справ України було покладено обов'язок опрацювати питання щодо розроблення та впровадження електронної системи планування, проведення моніторингу та оцінки стану адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу відповідно до зобов'язань України за Угодою про асоціацію [5]. На нашу думку, такі заходи є важливими кроками на шляху інституціалізації правового моніторингу.

Як видається, інституціалізація правового моніторингу в державі здатна позитивно вплинути на вирішення зазначених проблем. Вважаємо за доцільне прийняття окремого нормативно-правового акту або суттєве доопрацювання та прийняття проекту Закону України «Про нормативно-правові акти». Таким документом необхідно встановити обов'язковість правового моніторингу на всіх стадіях створення нормативно-правових актів, визначити види правового моніторингу, координаційний та відповідальний за його здійснення орган, передбачити ступінь обов'язковості врахування його результатів у безперервному процесі нормотворчості тощо.

Основним суб'єктом правового моніторингу в нашій державі може стати: 1) окремий орган, головним завданням якого буде здійснення правового моніторингу нормотворчості і правозастосовної практики; 2) вже існуючий орган влади, наприклад Міністерство юстиції України; 3) вищі органи державної влади, між якими буде проведений розподіл відповідних повноважень та закріплено відповідальність за здійснення покладених на них обов'язків. На нашу думку, найбільш доцільним для нашої держави є чітке закріплення відповідних повноважень за існуючим органом (Міністерство юстиції України), при цьому інші органи державної влади не позбавлятимуться обов'язку здійснювати моніторинг у межах своєї компетенції, відповідно до предметів відання. У свою чергу, відповідальний орган виступатиме як головна узагальнююча та координуюча структура, що надає допомогу, займається виробленням відповідних пропозицій та прогнозів тощо.

Не менш важливим, на нашу думку, є реальне залучення до здійснення правового моніторингу громадян, неурядових організацій, наукових та науково-дослідних установ, що дозволить, по-перше, враховувати реакцію громадськості на відповідні законодавчі



зміни, а також надасть можливість виступати з ініціативами (пропозиціями, рекомендаціями) з приводу створення нормативно-правових актів, їх перегляду тощо; по-друге, забезпечить не лише легальність прийнятих актів, а й їх легітимність, що є ознакою громадянського, демократичного суспільства; по-третє, сприятиме подоланню серед населення проявів правового нігілізму і підвищенню рівня правової свідомості та культури.

Висновки. Загалом, погоджуючись із думкою провідних вітчизняних теоретиків і практиків, які переконані, що саме зазначений вид моніторингу бере участь у реалізації практично всіх функцій правової системи (інтегративної, регулятивної, охоронної, комунікативної, правового стимулювання тощо), вважаємо, що правовий моніторинг є важливою умовою ефективного функціонування правової системи.

Таким чином, одним із шляхів вироблення ефективного законодавства, підвищення його якості, забезпечення оперативного реагування на сучасні виклики, оптимального та адекватного правового регулювання суспільних відносин в Україні, що дозволить перейти на новий рівень державного та правового розвитку, є правовий моніторинг. Зважаючи на надзвичайну актуальність цього питання в нашій державі, а також звертаючись до провідного досвіду інших країн, вважаємо за необхідне вирішити у найближчому майбутньому такі завдання: 1) визнати правовий моніторинг окремим видом публічно-владної діяльності; 2) створити нормативну основу здійснення такої діяльності (зокрема, шляхом перегляду чинного законодавства та / або прийняття окремого нормативно-правового акту в цій сфері); 3) визначити відповідальний орган з питань проведення правового моніторингу, закріпити за ним відповідні повноваження та відповідальність; 4) визначити компетенцію інших органів публічної влади у здійсненні ними моніторингової діяльності; 5) законодавчо передбачити умови та можливості участі в здійсненні правового моніторингу недержавних неприбуткових організацій, установ, представників громадянського суспільства, експертів міжнародних організацій тощо.

Список використаних джерел:

1. Акмалова А. А. Моніторинг как вид правового контроля в системе государственного и муниципального управления / А.А. Акмалова, Д.В. Капицына // Теории политики, экономики и управления. – 2012. – 26 с.
2. Бейтс Дж. Цена законов / Дж. Бейтс // Оценка законов и эффективность их принятия : междунар. семинар, 16-17 декабря 2002 г. – 2-е изд. – М., 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/#15>.
3. Бекишиева С.Р. Роль правового мониторинга в современной России / С.Р. Бекишиева [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/1_NIO_2011/Pravo/76648.doc.htm.
4. Градова Ю. В. Институт правового мониторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Ю. В. Градова. – Х., 2012. – 18 с.
5. Деякі питання проведення інституційної реформи у сфері виконання майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2012 р. № 767-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/767-2012-%D1%80>.
6. Добродумов П.О. Моніторинг правового простору: теоретико-методологічний аспект / П.О. Добродумов // Право та суспільні відносини: умови та способи гармонізації : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 22–23 черв. 2012 р.) : у 2-х т. – Х. : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2012. – Т. 1. – С. 41–44.
7. Исаков В.Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона / В.Б. Исаков // Оценка законов и эффективности их принятия : междунар. семинар, 16-17 декабря 2002 г. – 2-е изд. – М., 2005. – С. 12–20.



8. Карпен У. Немецкий опыт / У. Карпен // Оценка законов и эффективность их принятия : междунар. семинар, 16-17 декабря 2002 г. – 2-е изд. – М., 2005. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/#17>.
9. Мадер Л. Опыт Швейцарии / Л. Мадер // Оценка законов и эффективность их принятия : междунар. семинар, 16-17 декабря 2002 г. – 2-е изд. – М., 2005. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/#14>.
10. Методические рекомендации по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов и по подготовке Концепций и проектов НПА [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/15896>.
11. Мониторинг законодательства: становления та перспективи впровадження в Україні : засідання «круглого столу» в Інституті законодавства Верховної Ради України, 14 грудня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://instzak.rada.gov.ua/instzak/control/uk/publish/article;jsessionid=405C18A60C194399B34A01080FD12C47?art_id=45127&cat_id=45024.
12. Негрбов В.Л. Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / В. Л. Негрбов. – Владимир. : ВГУ, 2008. – 25 с.
13. Нижник Н.Р. Правовий моніторинг як необхідна складова законотворчого процесу / Н.Р. Нижник // Вісник Центральної Вибірчої Комісії. – 2014. – № 2(29). – С. 50–54.
14. Об утверждении Правил ведения мониторинга подзаконных нормативных правовых актов : Постановление правительства Республики Казахстан от 25 августа 2006 г. № 817 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1100000964>.
15. Павлушкин А.В. Развитие правового мониторинга и оценки регулирующего воздействия в едином экономическом пространстве [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.izak.ru/system/files/files_doc/monitoring_orv_eep_2014.pptx.
16. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н.Н. Черногора. – М. : Международный юридический институт, 2010. – 232 с.
17. Про затвердження Положення про Інститут законодавства Верховної Ради України та його структури : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 04 серпня 2003 р. № 770 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/770/03-%D1%80%D0%B3>.
18. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 395/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/395/2011>.
19. Про затвердження Статуту Національної академії правових наук України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2011 р. № 1375 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1375-2011-%D0%BF>.
20. Тихомиров Ю.А. Правовой мониторинг в механизме правового регулирования и управления / отв. ред. Б.В. Яцеленко. – М. : РПА Минюста России, 2013. – С. 99–106.
21. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко [та ін.]. – К. : Укр. Енцикл., 2001. – Т. 3. – С. 764.

