

### Н. НИЖНИК

завідувач відділу моніторингу ефективності законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України



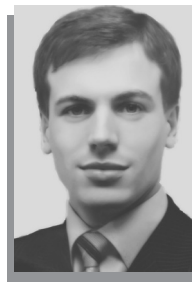
### І. ГУМЕНЮК

завідувач сектору методології правового моніторингу Інституту законодавства Верховної Ради України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник



### О. МУЗА

головний консультант відділу моніторингу ефективності законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник



УДК 340.11 (477)

## Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні

Статтю присвячено теоретичним аспектам сутності та змісту моніторингу законодавства України. Авторами звертається увага на сучасний стан ефективності законодавчих актів в Україні. Обґрунтовано, що моніторинг законодавства є одним із напрямів формування перспективного законодавства в Україні, оскільки передбачає дослідження суспільних відносин з метою збору фактичного матеріалу та отримання інформації, необхідної для оцінювання, прогнозування, контролю та формулювання рекомендацій щодо забезпечення їх оптимального стану. У статті здійснено характеристику окремих видів правового моніторингу.

**Ключові слова:** правовий моніторинг, законодавство, законодавчий акт, законодавча ініціатива, експертиза.

Існування демократичних інститутів, результативність соціально-економічних та правових реформ об'єктивно залежать від ефективності чинного за-

конодавства. У сучасних умовах дієвість системи нормативно-правових актів розглядають як індикатор розвитку держави разом із показниками економічного зростання, благополуччя громадян, національної безпеки. Необхідно констатувати, що сучасний стан законодавства України не повною мірою відповідає кваліфікованим характеристикам права як стабільного, системного регулятора суспільних відносин. Окремі галузі національного законодавства можна охарактеризувати як нагромадження численних змін і доповнень, не завжди відповідних з точки зору змісту та форми або нікчемних за правовими наслідками. Деякі закони містять «застарілі» норми, не передбачають механізму реалізації, створюють юридичні колізії або не долають прогалів у правовому регулюванні. До зазначених недоліків національного законодавства долучається питання ефективності.

Збільшення кількісних параметрів українського законодавства не отримало очікуваного логічного продовження – кардинального покращення стану правового регулювання суспільних відносин. Не в останню чергу це пов'язано із якістю законопроектної роботи та іншими видами діяльності під час законотворчого процесу, який «регламентується 14-ма нормативно-правовими актами різної юридичної сили» [1]. Питання ефективності права, створення прозорого організаційно-правового механізму законотворення стали передумовою для появи нового пріоритетного напрямку державної політики – удосконалення законодавчої діяльності, який неможливий без якісного організацій-

ного, методологічного та методичного забезпечення.

Важливим компонентом, який сприятиме досягненню ефективності та дієвості чинного законодавства, відповідності його повноти й змістовності наповнення сучасним вимогам розвитку держави та її інститутів, є проведення моніторингу законодавчих актів України. Здійснення регулярної оцінки стану національного законодавства сприятиме детальному осмисленню та аналізу можливих наслідків досягнення позитивних результатів у суспільстві, уникненню правових колізій та суперечностей, які періодично виникають у різних сферах суспільної діяльності. Правовий моніторинг дозволяє визначити пріоритетні напрями удосконалення вітчизняної правової системи, відстежити позитивні та негативні наслідки застосування норм законодавства у правовій практиці, встановити стійкі зв'язки між законопроектною та законодавчою діяльністю й остаточним результатом.

Проведення моніторингу нормативно-правових актів є завданням правової політики багатьох зарубіжних країн. Уперше елементи оцінки регулюючого впливу були розроблені наприкінці 1970-х років, а у середині 1980-х – в Австралії, Великій Британії, Нідерландах та Німеччині. Сьогодні така система застосовується не тільки у розвинутих країнах, а й у країнах, що переживають кардинальні перетворення (Болгарія, Хорватія, Сербія, Румунія, Естонія та ін.), а також у пострадянських країнах – Російській Федерації, Молдові, Киргизії [2].

У сучасних умовах розвитку України підвищення ефективності законодавства набуває значення у сенсі виді-

лення моніторингу законодавчого процесу як самостійного напрямку державної діяльності.

Перед кожним законом або іншим нормативно-правовим актом з моменту набрання чинності постає питання ефективності, що виростає до рівня проблеми у рамках галузевого правозастосування або у масштабах діючого законодавства в цілому. Тривалий час основними засобами визначення дієвості закону, правильності практики застосування нормативно-правових актів були (і досі залишаються як основні) контроль та нагляд за їх виконанням. Їх недостатність зумовлена певною обмеженістю методології контролю і нагляду та вузьким колом питань, які вони охоплюють [3]. Зазначені правові проблеми, спричинені суспільними детермінантами, не сприяють створенню та повноцінному функціонуванню нової системи права України. Дієвим засобом досягнення належної якості законів, створення сучасної ефективної системи права стане запровадження у законотворчість та правозастосування механізмів правового моніторингу.

В Україні тематика правового моніторингу є достатньо новою та неапробованою. Моніторинг використовується під час аналізу широкого кола правовідносин і застосовується у різних юридичних сферах, про що свідчать численні визначення цього поняття. У цілому їх результати дозволяють отримати необхідну інформацію для комплексного аналізу системи законодавства та вироблення пропозицій щодо його удосконалення. Існує потреба у формулюванні єдиного академічно усталеного

визначення моніторингу як правової категорії, тобто слід встановити зміст, цілі, завдання, об'єкт, суб'єкт, функції та етапи моніторингу.

Узагальнення вітчизняних теоретичних досліджень моніторингу як правового інституту дозволяють стверджувати про превалювання «широкого» розуміння поняття «моніторинг законодавства». Щодо дефініції «моніторинг», то до її змісту входить як складовий компонент «моніторинг правозастосування» – оцінка відповідності нормативної моделі її фактичному втіленню, а також виявлення практичних відхилень, їх причин і механізмів подолання. Зазначене розуміння має об'єктивні підстави.

Термін «моніторинг» прийшов з англійської мови, але має латинську основу. Слова «*moneo*», «*monitor*», «*monitorius*», «*monitum*», «*monitus*» є спільнокореновими та багатозначними. Одне із значень слова «*moneo*» – карати; «*monitor*» – наглядач; «*monitorius*» – попереджувачий; «*monitum*» – вказівка; «*monitus*» – повідомлення. Ураховуючи вказане тлумачення слова «моніторинг», його традиційний зміст – спостереження та аналіз – автоматично розширюється за рахунок такого компонента, 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 законодавства.

Відсутність *de jure* спеціального правового закріплення на законодавчому рівні поняття моніторингу призвела до того, що на практиці, як процедура, він застосовується різними органами державної влади, правозахисними та інши-

ми громадськими організаціями. Простежується зростання активності та ролі інститутів усіх гілок і рівнів державної влади, суспільних і наукових організацій не тільки у дослідженні та пошуку механізмів моніторингу, а й в організації системних, функціональних інструментів постійного аналізу якості нормативно-правових актів та їх застосуванні. Логічним наслідком такого положення стали дослідження правової природи моніторингу законодавства, які опосередковують звернення до теорії юридичного процесу.

Найбільш оптимальним, на нашу думку, є розуміння моніторингу законодавства «як елемента процесу розвитку права, який бере свій початок від стадії зародження ідеї правового врегулювання суспільних відносин до прийняття, реалізації нормативно-правового акта» [4], аналізу результатів його дії та їх застосування у процесі удосконалення чинного законодавства.

Онтологічне осмислення та гносеологічні аспекти в обов'язковому порядку мають бути враховані під час формування теоретичної моделі правового моніторингу, розробки його передових методик. На практичному рівні моніторинг законодавства – це систематична, комплексна діяльність органів влади, наукових установ, інститутів громадянського суспільства з оцінки, аналізу, узагальнення результатів дії норм права та прогнозування розвитку законодавства. Як об'єктивне явище, його основне призначення – спостереження за системою законодавства – виявлення прогалин, суперечностей, корупційності положень правових актів, дефектності,

дублювання та інших характеристик нормативного масиву.

Об'єктами моніторингу можуть бути: закони або інші нормативні акти; стан дотримання прав людини (за сферами або певних категорій суб'єктів); функціонування гілок влади в аспекті права.

У цілому моніторинг законодавства є одним із напрямів формування перспективного законодавства в Україні, оскільки передбачає дослідження суспільних відносин з метою збору фактичного матеріалу та отримання інформації, необхідної для оцінювання, прогнозування, контролю та формулювання рекомендацій щодо забезпечення їх оптимального стану. Об'єктом спостереження виступають суспільні відносини, які потребують правового регулювання або його зміни чи скасування, предметом – потреби та інтереси, задля реалізації яких необхідно здійснити правове регулювання, змінити або скасувати його. Таким чином, моніторингові дослідження не просто беруть свій початок із моменту зародження ідеї правового регулювання суспільних відносин, вони є одним із чинників, що сприяють появі правової норми, визначають напрями правового регулювання.

Особливу увагу, на наш погляд, необхідно приділити моніторингу проекту законодавчого акта, який доцільно поділити на такі підвиди: моніторинг законодавчої ініціативи; моніторинг законодавчої пропозиції; моніторинг законопроекту.

У Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» не вживається термін «моніторинг», але передбачається застосування його окремих елементів

під час роботи над законопроектами від стадії реєстрації до прийняття закону. Щоправда, вести мову про повноцінний, системний моніторинг перспективного законодавства немає підстав.

*Моніторинг законодавчої ініціативи.* Якщо під законодавчою ініціативою розуміти право спеціально уповноважених органів і осіб ставити перед суб'єктом законодавчої діяльності питання про прийняття, зміну або скасування закону, постановка якого є підставою для розгляду його парламентом, то моніторинг права законодавчої ініціативи у сучасних умовах потребує найбільшої уваги. Суб'єкти законодавчої ініціативи вносять на розгляд парламенту різні законопроекти, не узгоджуючи їх між собою. Запровадження моніторингу законодавчої ініціативи сприятиме вирішенню проблеми узгодження змісту, послідовності та прозорості реєстрації законопроектів.

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України. Ця конституційна норма не передбачає відмінностей щодо змісту й обсягу наданого зазначеним суб'єктам права законодавчої ініціативи, їх треба вважати рівними. В інших статтях Конституції України визначаються законопроекти, подавати які до Верховної Ради можуть окремі суб'єкти права законодавчої ініціативи. Зокрема, законопроекти про внесення змін до Конституції України подають Президент України або не менш як третина чи дві третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України

(статті 154, 156), проект закону про Державний бюджет України на наступний рік подає Кабінет Міністрів України (частина друга ст. 96). Таке право здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради: проектів законів, постанов; проектів інших актів Верховної Ради; пропозицій до законопроектів; поправок до законопроектів.

До зазначеного підвиду моніторингу належать дослідження, що здійснюються суб'єктами законодавчої ініціативи під час роботи над законопроектом. Їх результати об'єктивно впливають на формулювання змісту проекту та документів, які в обов'язковому порядку додаються до законопроекту: перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття; пояснювальна записка, яка має містити: обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття; інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту.

Найбільш цінним результатом моніторингу законодавчої ініціативи є з'ясування першочерговості проблем правового регулювання, удосконалення організаційно-правових засад методології і технології законопроектної та законодавчої діяльності в цілому, а також аналіз законодавчої активності суб'єктів законодавчої ініціативи. Результативним із точки зору розвитку законодавства має бути порівняльний

аналіз змісту супровідних документів основних законопроектів із альтернативними.

*Моніторинг законодавчої пропозиції.* Широко застосовуваний у практиці нормотворчості зарубіжних країн інститут законодавчої пропозиції через свою практичну нереалізованість у минулому відсутній у сучасній вітчизняній законодавчій процедурі. Щоправда, згідно з п. 3 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про статус народного депутата» законодавча пропозиція є однією з форм реалізації права законодавчої ініціативи і вважаємо, що йдеться не про пропозиції до законопроектів. Порядок її внесення та розгляду має визначитися Законом про Регламент.

Серед засобів реалізації права законодавчої ініціативи, законодавча пропозиція найтісніше пов'язана з моніторингом законодавства. Правова природа законодавчої пропозиції є дещо іншою, ніж законопроекту. Вона передбачає концептуальне обґрунтування необхідності прийняття закону, яке в обов'язковому порядку базується на результатах моніторингу законодавства.

Таким чином, усе, що стосується законодавчих пропозицій як форми здійснення права законодавчої ініціативи, повинно включати більшість елементів моніторингу законодавства, розробку чітких критеріїв до законодавчої пропозиції. Потрібен комплексний підхід на підставі спеціально розробленої науково-практичної програми моніторингу законодавства, який доцільно здійснювати із синтетичної позиції, тобто дослідження повинні проводитись не окремим суб'єктом зако-

нодавчої ініціативи, а всіма учасниками законотворчого процесу. Результати спільних (а не виключно міжвідомчих) консультацій – це підстава для суб'єкта законодавчої ініціативи сформулювати законодавчу пропозицію та внести її до парламенту.

*Моніторинг законопроектів.* Детальна законодавча регламентація процесу розгляду законопроекту у Верховній Раді України свідчить про широке використання елементів механізму правового моніторингу на цій стадії законотворчого процесу. Відповідно до ст. 97 Закону «Про Регламент Верховної Ради України» на кожний законопроект, включений до порядку денного, Апарат Верховної Ради та головний комітет ведуть справу законопроекту, яка містить документи, внесені в порядок законодавчої ініціативи, у процесі розробки, розгляду, доопрацювання законопроекту, а саме: текст законопроекту, у тому числі альтернативний (альтернативні); всі супровідні документи; проекти рішень щодо розробки, доопрацювання, прийняття законопроекту. Усі проміжні редакції законопроекту, які вносилися на попередній розгляд, редакції на перше, друге, третє чи повторні перше і друге читання, пропозиції і поправки до законопроекту, внесені в установленому порядку, висновки та дані експертиз, інформаційних, наукових досліджень, виконаних щодо законопроекту за дорученням Верховної Ради, висновки комітетів, пропозиції Президента – включаються до справи законопроекту.

Моніторинг законопроекту не потрібно ототожнювати з правовою експертизою проекту нормативно-право-

вого акта, незважаючи на те, що при підготовці правових висновків, безумовно, використовуються окремі прийоми загального моніторингу законодавства. Згідно з положеннями ст. 103 Закону про Регламент законопроект направляється на наукову (до першого читання), юридичну (до всіх наступних читань) чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження. Предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховною Радою України в цілому. Окремі законопроекти можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремих фахівців.

Експертиза законопроектів здійснюється з метою виявлення можливих негативних фінансово-економічних, соціально-політичних, правових та інших наслідків прийняття законопроекту, а також суперечностей між чинним законодавством України і проектами законів (або їх окремих положень), зокрема із загальноприйнятими принципами і нормами міжнародного права. Моніторинг законопроекту передбачає більший об'єкт підготовчої роботи, ніж традиційна правова експертиза проекту. Одним із результатів моніторингу перспективного законодавства може бути виявлення факту нелегітимності окремих підзаконних нормативно-правових актів, а головне – прогнозування та планування подальшої законодавчої діяльності у зв'язку з прийняттям проекту

закону. Комплексний моніторинговий аналіз законопроекту встановлює: концептуальну відповідність проекту; прогноз ступеня відповідності запропонованих положень очікуваному результату правового регулювання; ступінь потенційного забезпечення реалізації прав, в тому числі і на судовий захист; можливість випадків неоднакового застосування положень законопроекту; формулювання пропозицій щодо системного удосконалення нормативної основи об'єкта правового регулювання, передбаченого законопроектом; оприлюднення проектів та ін.

Загальний висновок моніторингу законопроекту має визначити відповідність: законопроекту ознакам нормативно-правового акта (дотримання вимог до реквізитів нормативно-правового акта, преамбули, побудови нормативного матеріалу та системного викладу норм. Текст має бути чітким, без зайвих суджень, наукових дискусій, емоційних характеристик); кола відносин, які планується врегулювати, виду нормативно-правового акта (закони містять базові норми, які у разі потреби будуть конкретизовані на рівні підзаконних актів). Зазначений елемент моніторингу перспективного законодавства важливий для здійснення уніфікації форм нормативних актів; предмета та методу правового регулювання (аналіз функціональності обраного стилю мови законопроекту).

Необхідно зазначити, що у різних правових системах світу можна виділити ряд процедур, які по суті є елементами моніторингу перспективного законодавства. Наприклад, в Австралії Уряд приймає графік перегляду законо-

давства. На підставі цього графіка здійснюється «інвентаризація» діючих нормативних актів із точки зору їх доцільності в тій чи іншій сфері суспільного життя. Оцінка здійснюється спеціально створеною комісією, її звіти є публічними і будь-яка заінтересована особа може надіслати свої коментарі. Уряд на підставі цього звіту приймає рішення про внесення до Парламенту вимоги про коректування законодавчого регулювання – подання відповідних змін або скасування нормативного акта [7].

Отже, удосконалення чинного законодавства України потребує систематичного збору, обробки та аналізу інформації про стан і динаміку законодавства й нормотворчих процесів у державі, оцінки практичних наслідків втілення правових актів у суспільні відносини. Моніторинг законодавства слід розглядати як суттєвий чинник успішності правової реформи та як

один із напрямів формування перспективного законодавства. Його проведення дозволяє уникнути неякисності, несвоєчасності і непослідовності при прийнятті законів.

Із метою вирішення сучасних проблем розвитку законодавства в Україні юридична наука має розробити концепцію правового моніторингу – систему теоретичних і емпіричних методів дослідження, спрямованих на отримання інформації, необхідної перш за все для забезпечення якості законодавчих актів. Функції правового моніторингу слід здійснювати ще на «проектному» етапі законотворчості. Надалі має проводитися постійне моніторингове спостереження за станом реалізації законодавчих актів, за наслідками їх правового впливу на стан і динаміку суспільних відносин, що дозволить визначити першочергові кроки на шляху удосконалення законодавства України.

### Список використаної літератури

1. Ясенчук Ю. В. Перспективне планування законодавчої діяльності парламенту як важлива умова її ефективності / Ю. В. Ясенчук // Планування законодавчої діяльності парламенту : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 22 червня 2010 р. / за заг. ред. В. О. Зайчука. – К. : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2011. – С. 8.
2. Глазкова М. Е. Оценка эффективности действия нормативных правовых актов: современные подходы / М. Е. Глазкова, С. Б. Нанба // Журн. рос. права. – 2011. – № 9. – С. 78.
3. Казиев З. Г. Правовой мониторинг: парадигма и актуальные вопросы ее реализации / З. Казиев // Вестн. Ин-та законодательства Республики Казахстан. – 2012. – № 2. – С. 26.
4. Тихомиров Ю. А. Организация и проведение правового мониторинга / Ю. А. Тихомиров // Право и экономика. – 2006. – № 10. – С. 13.
5. Акмалова А. А. Мониторинг как вид правового контроля в системе государственного и муниципального управления [Електронний ресурс] / А. А. Акмалова, Д. В. Капицына. – Режим доступу: [http://www.ars-administrandi.com/article/Akmalova\\_Kapitsyna\\_2012\\_2.pdf](http://www.ars-administrandi.com/article/Akmalova_Kapitsyna_2012_2.pdf)
6. Мониторинг закона – от практики к теории [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gov.cap.ru/hierarhy.asp?page=23/1175/77423/79078/275123>
7. Ахматов А. В. Мониторинг законодательства: теоретические проблемы / А. В. Ахматов // Сборник мониторинга законодательства субъектов Российской Федерации Южного Федерального округа. Вып. 1. – Ростов н/Д, 2009. – С. 36.

*Стаття надійшла до редколегії 01.11.2013.*



**Нижник Н., Гуменюк І., Муза О. Концептуальные основы утверждения правового мониторинга в Украине**

Статья посвящена теоретическим аспектам сущности и содержания мониторинга законодательства Украины. Авторами обращается внимание на современное состояние эффективности законодательных актов в Украине. Обоснованно, что мониторинг законодательства является одним из направлений формирования перспективного законодательства в Украине, поскольку предусматривает исследование общественных отношений с целью сбора фактического материала и получения информации, необходимой для оценивания, прогнозирования, контроля и формирования рекомендаций относительно обеспечения их оптимального состояния. В статье осуществлена характеристика отдельных видов правового мониторинга.

**Ключевые слова:** правовой мониторинг, законодательство, законодательный акт, законодательная инициатива, экспертиза.

**Nyzhnyk N., Gumenyuk I., Muza O. The Conceptual Bases of Claim of the Legal Monitoring in Ukraine**

The article is sanctified to the theoretical aspects of essence and maintenance of the monitoring of legislation of Ukraine. Attention applies on the modern state of efficiency of legislative acts in Ukraine by authors. Reasonably, that monitoring of legislation is one of directions of forming of perspective legislation in Ukraine, as envisages research of public relations with the aim of collection of actual material and receipt of information, necessary for an evaluation, prognostication, control and formulation of recommendations in relation to providing of them the optimal state. Description of separate types of the legal monitoring is carried out in the article.

**Keywords:** legal monitoring, legislation, legislative act, legislative initiative, examination.