

УДК 340.115

СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПИТАНЬ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ

І. Онищук

*Івано-Франківський університет права
імені Короля Данила Галицького
вул. Є. Коновальця, 35, 76000, м. Івано-Франківськ, Україна
e-mail: revival.if.ua@gmail.com*

Висвітлено стан дослідження питань правового моніторингу в Україні та за її межами. Встановлено, що найбільш проблемним і мало розробленим є такий суттєвий елемент правового моніторингу, як оцінка ефективності нормативно-правових актів (норм права). Актуальною є розробка функціонального аспекту правового моніторингу.

Ключові слова: правовий моніторинг, правотворчість, нормативно-правовий акт, законопроект, експертний аналіз, методологія, технологія.

У процесі становлення правової держави в Україні виникає безліч проблем, які потребують дослідження на дисертаційному рівні та розв'язання яких буде позитивно сприяти інтеграції в європейську правову систему. Одна з них – законодавство, яке б відповідало вимогам оновлюваного суспільства й держави. Для реалізації цього завдання потрібно вдосконалити законотворчу діяльність та техніку правового моніторингу. Ще не досягнуто системності та узгодженості у формуванні українського законодавства.

Необхідність моніторингу правового простору й правозастосовної практики очевидна. Понад два десятки років надінтенсивного законодавчого процесу перетворили українське законодавство в заплутане правове плетиво. У розплутанні його зацікавлені не тільки законодавчі, а й виконавчі та судові органи влади. Для органів місцевого самоврядування це питання не менш актуальне.

Питання визначення ефективності дії нормативно-правових актів (норм права) у процесі правового моніторингу частково опрацьовано в літературі радянського періоду, але відповіді на нього українська юридична наука не знайшла аж дотепер.

У наукових працях, присвячених проблематиці правового моніторингу, розробці його функціонального аспекту відведено вкрай незначне місце. Незважаючи на очевидну новизну й складність, функціональний аспект правового моніторингу не викликає великого інтересу в правознавців. Майже немає спеціального дослідження функцій правового моніторингу взагалі та його аналітичної функції зокрема.

Теоретичні та практичні питання правового моніторингу є предметом пильної уваги як вчених-юристів, так і практиків. Утім, фундаментальних досліджень, присвячених питанням розуміння, видів, технологій та методології правового моніторингу, незначна кількість.

Мета нашої статті – висвітлити стан досліджень питань правового моніторингу в Україні та за її межами.

Радянська юридична наука займалася вивченням проблеми юридичного прогнозування загалом та прогнозування ефективності нормативно-правових актів, які тісно пов'язані з правовим моніторингом (В. Казимірчук, В. Кудрявцев, В. Нікітінський, І. Самощенко, М. Шаргородський, В. Глазирін П. Морщакова, В. Сирих, О. Гаврилов) [13, с. 4].

На теренах незалежної України моніторинг ефективності законодавства досліджували співробітники Інституту законодавства Верховної Ради України, серед них О. Богачова, О. Зайчук, О. Копиленко, Н. Нижник та ін. Належної доктринальної бази правового моніторингу в українській теорії права досі не створено, що є одним зі стримувальних чинників на шляху до поліпшення якості правової системи [6].

Заслужують на увагу в контексті дослідження питань правового моніторингу, наукові статті І. Шутака, В. Косович, Ю. Градової, Г. Рибікової, О. Боринської, Т. Анцупової В. Нагребельного та ін. Зокрема, І. Шутак здійснив порівняльний аналіз оцінки ефективності норми права, яка домінувала в радянській доктрині права, та правового моніторингу. Учений розглянув наявні в науковій літературі погляди на ключові теоретичні й прикладні проблеми у сфері проведення правового моніторингу та обґрунтував актуальність доктринальної розробки техніки правового моніторингу як системи постійного спостереження, аналізу й прогнозування впливу на правову сферу [19].

В. Косович дослідив поняття правового моніторингу, його ознаки, функції та види, структуру, основні стадії проведення [11]. Ю. Градова присвятила своє дослідження правовому моніторингу як інструменту аналітичного вивчення та оцінювання дії закону [5]. Г. Рибікова проаналізувала сучасні наукові погляди на проблему правової експертизи нормативно-правових актів [16]. О. Боринська дослідила моніторинг виборчого процесу як сприяння розвитку демократії [4].

Праця Т. Анцупової присвячена поняттю та сутності міжнародно-правового моніторингу у контексті права Ради Європи. Авторка з'ясувала співвідношення понять «міжнародно-правовий моніторинг» і «міжнародний контроль», виявила відмінності предмета моніторингу в міжнародному праві і правовій системі України та особливості моніторингу Ради Європи [1].

В. Нагребельний дослідив концептуальні аспекти одного з компонентів правового моніторингу – правового прогнозування, та визначив його роль у поліпшенні законодавчої діяльності та підвищенні ефективності правового регулювання [12].

Серед значущих 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) [5]. Автор розробила цілісну концепцію правового моніторингу як засобу оптимізації національної системи законодавства та формулювання загальних підходів щодо його запровадження в Україні з метою удосконалення нормотворчої та правозастосовної діяльності.

Наукове аналітичне видання «Державна політика розвитку громадянського суспільства: моніторинг ефективності. Європейський досвід» (Київ, 2011), підготовлене в межах проекту Програми розвитку ООН «Розвиток громадянського суспільства», є теоретичним дослідженням інформації, пов'язаної з моніторингом державної політики щодо розвитку громадянського суспільства, а також самого сектора в восьми країнах Європи. Цей документ є своєрідною методологією моніторингу суміжних стратегій та механізмів, які застосовуються різними урядами та профільними структурами. У межах огляду літератури головну увагу приділено доступним документам англійською, угорською, чеською та словацькою мовами, включаючи порівняльні дослідження і доповіді, а також матеріали, пов'язані з відібраними країнами [4, с. 6].

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 засо-

бів масової інформації (електронних, друкованих, радіо й телебачення); спілкування з депутатами та експертами як метод моніторингу роботи депутатів місцевих рад; метод електронного 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; метод здійснення моніторингу відгуків та коментарів на сайті [10, с. 28–29].

Вагоме значення для дослідження правового моніторингу мають праці зарубіжних дослідників, зокрема «Експертний аналіз законопроекту» помічника Секретаря Кабінету Міністрів Канади з 1998 по 2001 рр., експерта Канадської школи державної служби, професора університету Квінсу, Кінгстона та Онтаріо Д. Елдера. Автор розкрив принципи розробки та прийняття концепції закону та набрання чинності, питання експертизи в процесі підготовки законопроекту [1].

Особливої уваги в нашому дослідженні заслуговує праця польських науковців М. Новіцкі та З. Фіалової «Моніторинг прав людини» (Варшава, 2000) (M. Nowicki, Z. Fialova Monitoring Praw Człowieka (Warszawa, 2000)) [21]. Дослідження присвячено питанням моніторингу класичних прав людини, що розуміються як громадянські й політичні права. Техніку можна також використовувати в дослідженнях соціальних прав, захисту навколишнього середовища і т.д. Правовий моніторинг розглядають як дієвий механізм в інтересах суспільства. Автори дуже ґрунтовно висвітлили такі актуальні питання: 1) логістика правового моніторингу; 2) побудова стратегії правового моніторингу; 3) концепція правового моніторингу; моніторинговий аналіз права; 4) методи збору та обробки інформації тощо.

У праці «Теоретичні основи дослідження ефективності правового регулювання гласності та її обмеження» польського професора З. Кмечака (Z. Kmiecik Podstawy teoretyczne badania skuteczności regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń) [20] розглянуто методологічні принципи дослідження ефективності правового регулювання у сфері доступу до інформації та її обмеження; методологію визначення цілі діяльності законодавчої влади; визначено поняття «ефективність права».

Перероблене й доповнене видання ОБСЄ під назвою «Моніторинг судових процесів: підручник для практиків» (Trial Monitoring: A Reference Manual for Practitioners) (Warsaw, 2012)) [22] забезпечує широкий спектр методологічних підходів, оснований на досвіді ОБСЄ. У зазначеному підручнику розкрито різні типи моніторингу судового процесу, відмінність між систематичною, тематичною та спеціальною моніторинговою діяльністю. Висвітлено підходи до збору інформації, аналізу результатів, звітності та пропагандистської діяльності. Підручник об'єднує знання та практичний досвід, зібраний протягом багатьох років моніторингу ОБСЄ судових розглядів у більше ніж десяти країнах.

Моніторинг судового процесу зарекомендував себе як потужний інструмент для підтримки судової реформи та просування внутрішніх і міжнародних гарантій права на справедливий судовий розгляд. За допомогою незалежного моніторингу судових розглядів можна виявити не тільки слабкі та сильні сторони системи правосуддя, а й генерувати рекомендації для поліпшення практики [22, с. 9–10].

Вагомий внесок у дослідження теоретично-прикладних засад правового моніторингу здійснила низка сучасних російських учених. Зокрема, в кандидатській дисертації «Аналітична функція правового моніторингу» (Москва, 2011) А. Фадеєва виявила та розкрила закономірності здійснення аналітичної функції правового моніторингу, розробила теоретично-правову модель механізму її реалізації. Зазначена праця є першим монографічним дослідженням, присвяченим вивченню аналітичної функції правового моніторингу та механізму її реалізації [18, с. 8].

Дисертація Л. Іванової «Визначення ефективності нормативних актів в процесі правового моніторингу» (Москва, 2011) – одне з перших монографічних наукових досліджень, присвячених комплексному вивченню проблем визначення ефективності нормативно-правових актів (правових норм) у процесі проведення правового моніторингу. В дисертації уточнено ключові питання концептуальної основи правового моніторингу, вперше виділено його самостійний об'єкт – норми Конституції Російської Федерації; визначено напрями інституалізації правового моніторингу в Російській Федерації; розроблено теоретичну модель технологічного циклу правового моніторингу, визначено його систему стадій, уперше серед останніх виділено стадію юридичного прогнозування; систематизовано методологічні передумови визначення ефективності нормативно-правових актів (правових норм); розроблено методіку та критерії оцінки ефективності нормативно-правових актів (правових норм) у процесі правового моніторингу [17, с. 9].

А. Невесьолов дослідив теоретико-правові основи взаємодії моніторингу права, законодавства та державної політики. Корекцію державної політики автор проводить на основі порівняння реального виконання із визначеними завданнями. За результатами моніторингу права та законодавства можуть бути зроблені такі коригувальні дії: модифікація та внесення змін у сучасну політику; розробка нової політики за умови старого підходу до вирішення проблем; розробка нової політики на основі нового підходу [13, с. 22].

І. Жужгов у дисертації «Моніторинг правового простору Російської Федерації» (Ставрополь, 2006) здійснив комплексне наукове дослідження проблем моніторингу правового простору. Автор дав визначення поняття моніторингу як системи теоретичних та емпіричних методів пізнання, утвореної внаслідок злиття різних методологічних концепцій, застосування якої можливе для дослідження різних об'єктів, незалежно від предметного змісту, на всіх етапах отримання нового знання. У дослідженні виявлено елементи моніторингу як системи; розглянуто особливості правового моніторингу суспільних відносин, обґрунтовано необхідність такого моніторингу; досліджено моніторинг законодавчої ініціативи, моніторинг законодавчої пропозиції, моніторинг законопроекту [8, с. 6].

Я. Наконечний у дисертації «Моніторинг у правотворчості (проблеми теорії і практики)» дослідив поняття та види моніторингу нормативно-правових актів; функції та суб'єкти моніторингу нормативно-правових актів; основні принципи й методи моніторингу нормативно-правових актів; сучасне розуміння правотворчості; значення й роль моніторингу для розробки концепцій проектів нормативно-правових актів; моніторингову експертизу проектів нормативно-правових актів; моніторингову оцінку нормативно-правових актів; шляхи підвищення ефективності моніторингу нормативно-правових актів. У розумінні автора, моніторинг – це один з компонентів дій на захист громадських інтересів [13, с. 5].

Монографія Ю. Арзамасова та Я. Наконечного «Моніторинг в правотворчості: теорія і методологія» (Москва, 2009) є однією з перших у Росії, в якій розглянуто теорію та методологію моніторингу нормативно-правових актів. Розкрито поняття моніторингу нормативно-правових актів, виявлено види, функції та суб'єкти моніторингу нормативно-правових актів, визначено його місце й роль у механізмі правового регулювання. Особливу увагу приділено методологічним особливостям правового моніторингу, здійснюваного на різних стадіях правотворчості. Окремий розділ посібника присвячено підвищенню ефективності моніторингу нормативно-правових актів [3, с. 2].

У навчальному посібнику Ю. Арзамасова «Вступ до нормографії: теорії і методології нормотворчості» [2] розкрито правову природу нормотворення

(поняття, принципи та результати нормотворення), розглянуто правила й засоби законодавчої техніки. Особливу увагу приділено вимогам до проєктів нормативно-правових актів. На основі проведеного моніторингу сучасного російського законодавства, а також наукових праць, присвячених нормотворчості та законодавчій техніці, виокремлено вимоги не тільки до федеральних законів, а й до проєктів інших нормативно-правових актів. На думку автора, важливе значення мають вимоги, що пред'являються до змісту нормативно-правових актів.

У монографії «Правовий моніторинг: актуальні проблеми теорії і практики» за редакцією М. Черногора (Москва, 2010) [15] узагальнено сучасні проблеми теорії і практики правового моніторингу, творчо осмислено ключові питання його концептуальної основи, показано значення соціологічних досліджень та юридичного прогнозування у правовому моніторингу, запропоновано авторські методики оцінки ефективності правових норм, а також прогнозування розвитку законодавства таї ефективності його застосування.

У науково-практичному посібнику А. Попова, Н. Хананашвілі «Громадська експертиза: принципи організації та умови ефективності» (Москва, 2010) висвітлено найважливіші сутнісні характеристики громадської експертизи, загальні принципи організації та проведення, виявлено механізми, за допомогою яких зазначену діяльність можна інституціалізувати як важливу форму взаємодії громадського сектора та державної влади. Автори запропонували конкретні заходи, потрібні для розвитку інституту громадської експертизи [14, с. 2].

Ідеї наукового доробку вчених викликають інтерес, нерідко стаючи предметом наукової дискусії в сучасній юридичній літературі. Утім навіть фундаментальні наукові дослідження із зазначеної проблематики, що розглядають питання концепції, організації та проведення правового моніторингу, не звертають належної уваги на розробку методів, критеріїв і показників визначення ефективності норм права. Не проведено аналізу вказаного правового явища на загально-теоретичному рівні, а наявні теоретичні розробки не формують необхідної системи наукових знань.

Механізм оцінки ефективності нормативно-правового регулювання на практиці залишається актуальною проблемою, що вимагає науково-обґрунтованого вирішення. Крім того, більшість досліджень не відзначається фундаментальністю.

Такий суттєвий елемент правового моніторингу, як оцінка ефективності нормативно-правових актів (норм права), є найбільш проблемним і мало розробленим. На цій стадії зазначеного процесу формулюються відповіді на головне питання, що стоїть перед суб'єктом моніторингу: наскільки чинна нормативна основа сприяє досягненню закладеної мети правового регулювання певного кола суспільних відносин. За відсутності механізму визначення ефективності дії нормативних приписів застосування критеріїв і показників оцінки діяльності з проведення правового моніторингу стає безрезультатним.

Список використаної літератури

1. *Анцупова Т.* Поняття та сутність міжнародно-правового моніторингу у контексті права Ради Європи / Т. Анцупова // *Юридичний вісник.* – 2013. – №2. – С. 161–165.
2. *Арзамасов Ю. Г.* Введение в нормографию : теорию и методологию нормотворчества : учебное пособие. – М. : Государственный университет – Высшая школа экономики, Российский университет кооперации, 2009. – 156 с.
3. *Арзамасов Ю. Г.* Мониторинг в правотворчестве: теория и методология / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный. – М. : Издательство МГТУ Н.Э. Баумана, 2009. – 160 с.

4. *Боринська О.* Моніторинг виборчого процесу як сприяння розвитку демократії / О. Боринська // Політичний менеджмент. – №1(34), 2009. – С. 79–86.
5. *Градова Ю. В.* Інститут правового моніторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ю. В. Градова – Харків. – 2012. – 188 с.
6. *Градова Ю. В.* Поняття, суб'єкти та об'єкти правового моніторингу / Ю. В. Градова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2009. – № 4 (47). – [Електронний ресурс]Режим доступу : archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/.../2.pdf.
7. *Державна політика розвитку громадянського суспільства: моніторинг ефективності. Європейський досвід.* – К. : ПРООН, 2011. – 97 с.
8. *Жужгов І. В.* Моніторинг правового пространства Росийской Федерации : автореф. дис. на соиск. учеб. ст. канд. юрид. наук : 12.00.01 / І. В. Жужгов. – Ставрополь, 2006. – 23 с.
9. *Законотворчество в Канаде / Отв. ред. С. В. Кабышев ; пер. с англ.* – М. : Формула права, 2006. – 272 с.
10. *Иванова Л. А.* Определение эффективности нормативных актов в процессе правового мониторинга : автореф. дис. на соискание уч. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / Л. А. Иванова. – М., 2011. – 24 с.
11. *Косович В. М.* Правовий моніторинг як засіб вдосконалення нормативно-правових актів України / В. М. Косович // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – Львів, 2012. – №3. – С. 31–44.
12. *Нагребельний В. П.* Прогнозування у законодавчій діяльності / В. П. Нагребельний // Держава і право. – 2009. – Вип. 45. – С. 13–20.
13. *Невеселов А. А.* Правовой мониторинг и государственная политика: теоретико-правовые основы взаимодействия : автореф. дис. на соискание уч. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А. А. Невеселов – Ростов-на-Дону, 2009. – 23 с.
14. *Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. Н. Н. Черногора.* – М. : Международный юридический институт, 2010. – 232 с.
15. *Попов А. Н., Хананавили Н. Л.* Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности : научно-практическое пособие. – М. : Общественный совет города Москвы, 2010. – 106 с.
16. *Рибікова Г. В.* Правова експертиза нормативно-правових актів як правова категорія та наукова доктрина / Г. В. Рибікова // Юридичний вісник, 2013. – №4 (29). – С. 28–32.
17. *Твій місцевий депутат: моніторинг діяльності депутатів місцевих рад в Україні / За заг. ред. М. Михлик, А. Скрипник.* – Черкаси : ЧОО КВУ, 2012. – 72 с.
18. *Фадеева А. С.* Аналитическая функция правового мониторинга : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. С. Фадеева. – М., 2011. – 25 с.
19. *Шутак І. Д.* Від оцінки ефективності норм права до техніки правового моніторингу / І. Д. Шутак // Вісник Національної академії прокуратури України, 2014. – №3(36). – С. 18–23.
20. *Kmieciak Z.* Podstawy teoretyczne badania skuteczności regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń. [Elektroniczny zasób]. – Tryb dostępu : www.ksiegarnia.beck.pl/.../jawnosc_i_jej_ograniczenia_fragment.pdf.
21. *Nowicki M.* Monitoring Praw Człowieka / M. Nowicki, Z. Fialova. – Warszawa, 2000. – 192 s.
22. *Trial Monitoring : A Reference Manual for Practitioners // OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR).* – Warsaw, 2012. – 234 s.

Стаття: надійшла до редакції 16.04.2015

прийнята до друку 01.07.2015

THE STUDY OF QUESTIONS OF THE LEGAL MONITORING STATUS

I. Onyshchuk

*Ivano-Frankivsk university of law
named after King Danylo Halytzkij
Konovaltsja Str., 35 UA, – 76000, Ivano-Frankivsk, Ukraine
e-mail: revival.if.ua@gmail.com*

Among the most important independent Ukrainian studies which address issues of legal monitoring can be distinguished master's thesis Y. Hradova «Institute of legal monitoring as a means of optimization of the national system of legislation: constitutional-legal aspect» (Kharkov, 2012). The author developed a comprehensive concept of the legal monitoring as a means of optimization of the national system of legislation and the formulation of common approaches regarding its implementation in Ukraine with the purpose of improvement of the domestic rule-making and enforcement.

Most in detail the problem of the legal monitoring are considered in the scientific articles in the Ukrainian researchers, in particular I. Shutak carried out a comparative analysis of the effectiveness evaluation of the rule of law, which dominated in the Soviet doctrine of law, and legal monitoring. Professor reviewed existing in the scientific literature views on key theoretical and applied problems in the sphere of legal monitoring and explained the relevance of doctrinal development techniques legal monitoring as a system of ongoing monitoring, analysis and forecasting of the impact on the legal sphere.

Special attention in our study deserves to scientific research of Polish scientists M. Nowicki, Z. Fialova «Human rights monitoring» (Warsaw, 2000) which is devoted to the questions of monitoring of classical human rights, understood as civil and political rights. The technique can, however, also use the research of social rights, environmental protection, etc. Legal monitoring is regarded as an effective mechanism in the public interest. The authors thoroughly covered such important issues as: 1) logistics legal monitoring; 2) construction of strategy of legal monitoring; 3) the concept of the legal monitoring; monitoring analysis of law; 4) methods of collecting and processing information, etc.

Scientists interest, often acting as a subject of scientific discussion in modern legal literature. However, even basic scientific research on this subject that are considering the concept, organization and legal monitoring, paying inadequate attention to the development of methods, criteria and indicators of efficiency of law in the implementation of this activity. The result remain without attention to the holistic analysis of this legal phenomenon on the theoretical level, and existing theoretical calculations do not form a system of scientific knowledge.

A mechanism for evaluating the effectiveness of normative-legal regulation in practice remains a pressing issue that requires a science-based solutions. In addition, most studies is fundamental.

This essential element of the legal monitoring, as assessment of the effectiveness of regulatory acts (the law), is the most problematic and not enough developed. At this stage of this process, answers the main question before the subject of the monitoring is: how the current regulatory basis allows to achieve the objectives laid the legal regulation of certain circle of social relations. In the absence of a mechanism for determining the effectiveness of normative regulations, the use of criteria and indicators for evaluating the conduct of the legal monitoring becomes ineffective.

Keywords: legal monitoring, legislating, legal act, the draft law, expert analysis, methodology, technology.