

МЕЛЬНИЧУК С. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри соціально-
гуманітарних дисциплін
(Прикарпатський факультет
Національної академії внутрішніх справ)

УДК 340.12(477)

РОЛЬ МОНІТОРИНГУ У ПРОЦЕСІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ФОРМ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ УКРАЇНА

Стаття присвячена правовому моніторингу та його ролі у процесі вдосконалення правових форм реалізації функцій сучасної держави Україна. Аналіз наукового розуміння цього явища сприяв формуванню уявлення про його можливості. Вказано на важливість наскрізного здійснення правового моніторингу щодо правових форм реалізації функцій сучасної держави Україна. Спрогнозовано перспективні зміни правових форм реалізації функцій сучасної держави та їх результатів за участі правового моніторингу.

Ключові слова: моніторинг, правовий моніторинг, правові форми, держава, функції сучасної держави, законотворчість, правозастосовна форма, інтерпретаційно-правова форма, підзаконна правотворча форма, нормативно-договірні правотворча форма.

Статья посвящена правовому мониторингу и его роли в процессе совершенствования правовых форм реализации функций современного государства Украина. Анализ научного понимания этого явления способствовал формированию представления о его возможностях. Указано на важность сквозного осуществления правового мониторинга относительно правовых форм реализации функций современного государства Украина. Спрогнозированы перспективные изменения правовых форм реализации функций современного государства и их результатов при участии правового мониторинга.

Ключевые слова: мониторинг, правовой мониторинг, правовые формы, государство, функции современного государства, законотворчество, правоприменительная форма, интерпретационно-правовая форма, подзаконная правотворческая форма, нормативно-договорная правотворческая форма.

The scientific article is devoted to legal monitoring and its role in the process of improving the legal forms of realizing the functions of the modern state of Ukraine. An analysis of the scientific understanding of this phenomenon contributed to the formation of an idea of its capabilities. It is pointed out the importance of the through implementation of legal monitoring of legal forms of realizing the functions of the modern state of Ukraine. Prospective changes in the legal forms of realizing the functions of the modern state and their results with the participation of legal monitoring are forecasted.

Key words: monitoring, legal monitoring, legal forms, state, functions of the modern state, law-making, law-enforcement form, interpretive-legal form, sub-law-making form, normative-contractual law-making form.



Вступ. Успіх державотворчих процесів, що відбуваються нині в Україні, залежить від багатьох чинників. Вагому роль у них відіграють і правові форми реалізації функцій сучасної держави Україна, завдяки яким функції держави, її завдання фіксуються, конкретизуються та розвиваються в джерелах права, індивідуалізуються в правозастосовних актах. Незважаючи на деяку нормативну регламентацію правових форм, яка зазвичай стосується їх організації та порядку за відсутності законодавчого регулювання техніко-технологічних вимог як до правотворчої, інтерпретаційно-правової, правозастосовної форми, так і до їх результатів, вони не позбавлені недоліків. Такі обставини негативно впливають на реалізацію функцій сучасної держави Україна і зумовлюють пошук ефективних способів удосконалення правових форм. Правовий моніторинг є одним із таких способів, адже за його допомогою можна з'ясувати реальний стан правотворчої, інтерпретаційно-правової, правозастосовної форми та їх результатів, а також виявити відхилення та змоделювати їх усунення.

Моніторинговій діяльності за нинішніх умов життєдіяльності суспільства надається вагоме значення. У юридичній літературі (вітчизняній і зарубіжній) міститься низка наукових праць, присвячених різним його аспектам. В Україні питання, пов'язані з моніторингом у правовій сфері (правовий моніторинг), знайшли відображення в працях Т. Анцупової, М. Афанасьєвої, Т. Барабаш, Ю. Градової, В. Косовича, Н. Нижник, І. Онищука та ін. Достатньо розробленими вони є і в зарубіжній науці. У роботах містяться визначення поняття правового моніторингу, однак вони різняться, мають різний обсяг і зміст залежно від явища, на яке він спрямовується. Водночас автори наголошують на необхідності використання моніторингу щодо правотворчої діяльності, нормативно-правових актів, нормотворчого процесу та ін.

Моніторинг не розглядався з позиції способу удосконалення правових форм реалізації функцій сучасної держави Україна, хоча це є важливою передумовою досягнення мети на шляху побудови демократичної, соціальної, правової держави.

Постановка завдання. З огляду на вказане мета статті полягає в розкритті можливостей моніторингу щодо вдосконалення правових форм реалізації функцій сучасної держави Україна.

Результати дослідження. У сучасній вітчизняній юридичній літературі правовий моніторинг розглядають як «самостійний, спеціальний вид правового контролю та періодичне (постійне) стеження за динамікою і статикою правових відносин і норм, за взаємозв'язком формалізованої правотворчості та правозастосування; інноваційний прагматичний метод отримання знання про якість та ефективність нормативно-правових актів, який поєднує інформаційний (демонстраційний), аналітичний, інтерпретаційний, експертний, прогностичний, системний супровід правотворчості та правозастосування» (І.І. Онищук) [1, с. 32], «комплекс взаємопов'язаних організаційно-управлінських процедур, що передбачає збір, систематизацію й узагальнення інформації про виконання завдань і досягнення показників, визначених документами державного стратегічного планування з метою оцінки результативності й ефективності їх виконання» [2].

Авторами демонструються основні ознаки правового моніторингу, а також опосередковуються його можливості, які можна використовувати з метою удосконалення правових форм реалізації функцій сучасної держави. Адже, зважаючи на пропонуване розуміння правового моніторингу, можна припустити, що завдяки йому можна оцінити результативність реалізації функцій сучасної держави у правових формах і виявити їх ефективність у цьому процесі.

Це не єдині визначення поняття «правовий моніторинг». Ю.В. Градова, обґрунтовуючи необхідність прийняття Закону України «Про правовий моніторинг», надає декілька визначень, зокрема: поняття «правовий моніторинг», «моніторинг законодавства», «моніторинг правозастосовної практики», відповідно до яких правовий моніторинг – це систематична, комплексна, в межах законодавчо визначених повноважень 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; «моніторинг законодавства» – планомірна діяльність уповноважених суб'єктів щодо систематичного збору, узагальнення й аналізу інформації про закони та інші нормативно-правові акти на пред-



мет їх відповідності Конституції і Законам України з метою оцінки результативності чинного законодавства і прогнозування його ефективності; «моніторинг правозастосовної практики» – планова, систематична і комплексна діяльність уповноважених суб'єктів щодо здійснення збору, аналізу, узагальнення й оцінки інформації про практику застосування законодавства щодо виявлення його відповідності планованому результату правового регулювання [3, с. 47].

Втім, у законопроекті така множинність поняття правового моніторингу згідно зі сферами його здійснення є зайвою, адже вони не вичерпуються законодавчою та правозастосовною практикою. Поза увагою залишаються підзаконна сфера, нормативно-договірна, інтерпретаційно-правова тощо.

Н. Нижник, І. Гуменюк, О. Муза вважають, що 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. Його основне призначення як об'єктивного явища – спостереження за системою законодавства, виявлення прогалин, суперечностей, корупціогенності положень правових актів, дефектності, дублювання та інших характеристик нормативного масиву [4, с. 23, 24].

Таким чином, у юридичній літературі наявні різні однотипні за змістом визначення поняття «моніторинг», «правовий моніторинг». Тож погоджуємося з І.П. Фарман, що моніторинг синтезує багато функцій, використовує різні засоби спостереження і пояснення, по суті, всі традиційні методи дослідження. Однак під час проведення моніторингу застосовується конкретніший і чітко спрямований порівняно зі звичайним аналіз. Це може бути і частковий, і вибірковий аналіз, який має початкову умову, завдання і задалегідь сформульоване цільове призначення. У разі його проведення розмежовується сам процес дослідження того чи іншого явища і його результат, і тоді моніторинг набуває значення способу відстеження процесу, поетапного спостереження, контрольного вимірювання чогось, що вже існує, частково визначене і піддається спостереженню, як щось тією чи іншою мірою відоме [5, с. 258].

Щодо суб'єктів його здійснення, то погляди різняться. Наприклад, вважається, що це «діяльність органів публічної влади та громадських формувань» [3, с. 47]. «Суб'єктом правового моніторингу є спеціально уповноважені державні органи, оскільки правовий моніторинг – це офіційна діяльність держави зі спостереження за правотворчим процесом і реалізацією нормативного правового масиву» [6].

Зазвичай моніторинг покладається на суб'єкта (орган держави, її підприємство чи установу), який покликаний виконувати функції сучасної держави в котрійсь із правових форм. Однак такий моніторинг є неефективним з огляду на суб'єктивний фактор впливу. Тому суб'єктами здійснення правового моніторингу правових форм реалізації функцій сучасної держави мають бути незалежні інституції з чіткими завданнями та повноваженнями з достатнім (збалансованим, обґрунтованим) нормативним, науково-методичним, матеріально-технічним забезпеченням, які мають нести адекватну юридичну відповідальність за виявлені недоліки у своїй діяльності (бездіяльності).

На думку Т. Анцупової, «у контексті права Ради Європи моніторинг – це комплекс регулярних процедур, пов'язаних із наглядом, вивченням, аналізом, оцінкою, нагадуванням та прогнозуванням і контролем, що здійснюються органами та спеціалізованими установами Ради Європи з метою відстеження виконання державами-членами взятих на себе зобов'язань, а також запобігання порушенням прав людини та зміцнення демократичної стабільності в Європі» [7, с. 164].

У зарубіжних країнах, за цитуванням Н.Р. Нижник, «проведення моніторингу нормативно-правових актів є завданням правової політики. Уперше елементи оцінки регулюючого впливу були розроблені наприкінці 1970-х рр. У середині 1980-х – в Австралії, Великій Британії, Нідерландах і Німеччині. Сьогодні така система застосовується не тільки у розвинених 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 [8, с. 51].

У Республіці Казахстан розроблені та впроваджуються Методичні рекомендації з проведення правового моніторингу нормативних правових актів і з підготовки Концепцій і проектів НПА.



Мета такого правового моніторингу полягає в отриманні необхідної інформації для комплексного аналізу стану системи законодавства, оцінки ефективності функціонування правової системи, вироблення на підставі результатів моніторингу пропозицій щодо вдосконалення законодавства, з одного боку, і підвищення правової культури в діяльності організацій і громадян, з іншого боку [9].

Натомість М. Афанасьєва зазначає, що сучасний стан правового моніторингу в Україні характеризується переважно разовими заходами, у його проведенні відсутній складник, що координує й узагальнює результати [10, с. 28]. Водночас нині для України питання моніторингу виконання положень Угоди про асоціацію є першочерговими. Не менш важливими є й питання, пов'язані з трансформаціями у багатьох сферах державотворення, в т. ч. і щодо реалізації функцій сучасної держави Україна.

М.О. Лисенко вважає, що метою правового моніторингу є створення ефективного та якісного законодавства, забезпечення принципу законності у правотворчій діяльності органів виконавчої влади та прав і свобод людини і громадянина [11, с. 102].

На думку Н. Нижник, І. Гуменюк, О. Муза, запровадження у законотворчість і правозастосування механізмів правового моніторингу стане дієвим засобом досягнення належної якості законів, створення сучасної ефективної системи права. Особливу увагу необхідно приділити моніторингу проекту законодавчого акта, який доцільно поділити на такі підвиди: моніторинг законодавчої ініціативи; моніторинг законодавчої пропозиції; моніторинг законопроекту [4, с. 23, 24].

Ю.В. Градова зазначає, що правовий моніторинг дозволяє встановити стійкий зв'язок між законодавчою діяльністю і її кінцевими результатами, перш за все, з метою удосконалення і розвитку національного законодавства. Системний підхід до аналізу законодавства, який проводиться з метою виявлення прогалин у правовому регулюванні, а також колізій нормативних правових актів, має величезне значення для вдосконалення нормотворчої діяльності [3, с. 46].

А.В. Павлушкин, С.Б. Нанба стверджують, що запровадження моніторингу правозастосування в Російській Федерації дало позитивні результати. Правовий моніторинг дозволив відстежувати якість нормативних правових актів, що приймаються і діють, оцінювати стан системи права, здійснювати її своєчасне корегування на основі даних про проблеми правозастосування, викликані недоліками нормативної основи, а також визначати витрати і вигоди як для держави, так і для суб'єктів підприємницької діяльності, тим самим відіграючи значну роль в оптимізації законотворчості [12, с. 18, 24].

Висновки. Правотворча, інтерпретаційно-правова та правозастосовна форма реалізації функцій держави Україна є діяльністю уповноважених суб'єктів щодо реалізації функцій сучасної держави Україна. Кожній із зазначених правових форм притаманний процесуально-процедурний характер, що вказує на етапність і послідовність дій, які утворюють стадії. Тому правовий моніторинг правових форм (як спосіб їх удосконалення) має бути наскрізним, тобто відбуватися на всіх етапах реалізації функцій сучасної держави Україна у правових формах, від виявлення правотворчого інтересу, його формалізації у джерелах права аж до його застосування та впливу на рівень правової свідомості, правової культури уповноважених суб'єктів і суспільства загалом. Адже правотворча, інтерпретаційно-правова, правозастосовна форма латентно опосередковуються такими явищами, як правосвідомість, правова культура.

Спостереження за правовими формами реалізації функцій сучасної держави Україна має бути постійним, що дасть змогу не лише виявляти об'єктивні зміни у суспільстві, які потребують законодавчого регулювання, а й конкретизувати завдання, чітко визначати обсяг і межі діяльності держави, що дасть змогу уникнути дублювань та інших деформацій, і встановити необхідну кількість органів держави (не створюючи їх безмежну кількість і не дозволяючи навантаження на державний бюджет), а також визначити їх повноваження, потрібні для здійснення саме такого обсягу і меж цієї діяльності для реалізації функцій сучасної держави.

Проміжні чи загальні висновки правового моніторингу виявлятимуть різноманітні погрішності тієї чи іншої правової форми зокрема та з урахуванням цілісного процесу реалізації функцій сучасної держави Україна. Тож правовий моніторинг дасть змогу усунути всі недоліки правових форм реалізації функцій сучасної держави Україна в цілому, а також оцінити



їх результативність та ефективність не тільки в процесі розв'язання завдань, реалізації функцій, але й досягнення мети сучасної держави. Адже елементи планування та програмування, властиві правовому моніторингу, збалансують процес реалізації функцій сучасної держави Україна у правових формах, зробилять його системним, оскільки безсистемність зумовлює відсутність уявлення про достатність виявлення потреби у фіксації, конкретизації, створення правил-роз'яснень щодо завдань, функцій сучасної держави, механізмів їх здійснення.

Планування починається з усвідомлення мети сучасної держави Україна, її завдань, функцій і формування схеми їх виконання разом із механізмами їх здійснення, встановлення термінів для отримання результату та ін. Таким чином, планування перетинається з прогнозуванням, яке розкриває ефективність впливу на об'єкт у реальному часі та в майбутньому. Аналіз такого впливу є «процесом визначення проблем і цілей регулювання, вибору альтернатив досягнення цих цілей, з метою виключення надмірного і необдуманого регулювання і використанням наукових технік, які піддаються перевірці, і на основі всієї наявної доступної інформації, а також з урахуванням різних думок, отриманих у ході консультацій, аналізу витрат і вигод, обраних альтернатив» [13].

Використання правового моніторингу на постійній основі внесе позитивні зміни у кожен з правових форм, які нині не позбавлені суттєвих недоліків.

Список використаних джерел:

1. Онищук І.І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2018. 554 с.
2. Експертний висновок щодо проекту Закону України «Про державне стратегічне планування» підготовлено в рамках проекту Української асоціації оцінювання «Посилення децентралізації в Україні» за фінансової підтримки Національного фонду на підтримку демократії. URL: http://www.ukreval.org/images/news/2018-01-08-eksp-vysnovky/expertyza-proekt-ZU_04.12.2017.pdf.
3. Градова Ю.В. Щодо необхідності розробки та прийняття Закону України «Про правовий моніторинг». Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». 2017. Вип. 24. С. 46–48.
4. Нижник Н., Гуменюк І., Муза О. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні. Вісник Національної академії правових наук. 2013. № 4 (75). С. 21–29.
5. Фарман И.П. Мониторинг как метод исследования и представления знания. Философия науки. Вып. 17. Эпистемологический анализ коммуникации / под ред. Г.Д. Левина, Е.О. Труфановой. М.: ИФ РАН, 2012. С. 256–269.
6. Кузнецов П.У. Информационные технологии в юридической деятельности: учебник. М.: Издательство Юрайт, 2018. 325 с.
7. Анцупова Т. Поняття та сутність міжнародно-правового моніторингу у контексті права Ради Європи. Юридичний вісник. 2013. № 2. С. 161–165.
8. Нижник Н.Р. Правовий моніторинг як необхідна складова законотворчого процесу. Вісник Центральної виборчої комісії. 2014. № 2 (29). С. 50–54.
9. Міністерство юстиції Республіки Казахстан: «Методичні рекомендації щодо проведення правового моніторингу нормативно-правових актів і підготовки концепції проєктів НПА». URL: <http://www.minjust.kz/ru/node/15896>.
10. Афанасьєва М. Правовий моніторинг в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку. Юридичний вісник, 2016. № 3. С. 26–31.
11. Лисенко М.О. Правовий моніторинг як адміністративно-правовий засіб забезпечення законності у правотворчій діяльності органів виконавчої влади. Часопис Київського університету права. 2014. № 3. С. 101–105.
12. Павлушкин А.В., Нанба С.Б. Правовой мониторинг межгосударственных актов. Журнал российского права. № 4. 2015. С. 18–24.
13. Матеріали Європейської Комісії щодо оцінки впливу. URL: http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

