

Добродумов П.О.,
к.і.н., доцент кафедри державно-правових дисциплін
Державного вищого навчального закладу "Українська
академія банківської справи Національного банку України"

РОЛЬ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ В ПРОЦЕСІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Питання ефективності діючої в країні системи нормативних правових актів нерозривно зв'язане з проблемою контролю за їх якістю і подальшим удосконаленням. Шляхом оцінки ефективності нормативно-правового акта визначається ступінь урегульованості відповідних суспільних відносин, виявляються прогалини, усуваються колізії і суперечності між нормами права і нормативно-правовими актами, що сприяє розробці пропозицій щодо вдосконалення законодавства, його оновленню і, в кінцевому підсумку, забезпечує внутрішню узгодженість правової системи в цілому.

Незважаючи на те, що дане питання є дискусійним і обговорюваним (відсутня єдність поглядів у визначенні поняття "ефективність" та її критеріїв), разом з тим воно досліджене виключно в площині загальної теорії і соціології права, тоді як практика правотворчої і правозастосовної діяльності (включаючи судову) державних органів явно свідчить про невідповідність законодавства вимогам системності, несуперечливості, узгодженості і гармонізації, що об'єктивно викликає потребу у створенні єдиної концепції правового моніторингу з метою підвищення якості законодавства і правозастосовної діяльності в цілому.

Стрімке зростання масиву українського законодавства характеризує його не з позитивного боку, оскільки якість законопроектної ті іншої правопідготовчої роботи знаходиться на доволі низькому рівні. Сьогодні приймається безліч недосконалих, суперечливих, незбалансованих нормативно-правових актів, які породжують колізії і прогалини в правовому регулюванні, що негативно позначається на процесі їх реалізації, а саме, на правозастосовній діяльності. До негативних тенденцій останніх років також належить прийняття великої кількості змін до чинного законодавства, внаслідок чого 2/3 нормативно-правових актів – це виправлення і доповнення до попередніх. Фактично відсутня система зворотного зв'язку між результатом законодавчої діяльності – нормативними правовими

актами – і рішеннями, які приймаються на їх основі. Рівень юридичної техніки нормативних правових актів здебільшого залишається низьким, у той час як визнано, що ”від того, в якій мірі в країні розвинута юридична техніка, багато в чому залежить рівень її цивілізованості...” [1, с. 7].

Невисока якість правотворчості в країні не тільки дестабілізує економічну і політичну ситуацію, але й актуалізує проблему моніторингу нормативно-правових актів як на стадії розробки та прийняття, так і після набуття ними чинності. У свою чергу, низька ефективність правозастосування пов’язана з такими чинниками, як відсутність об’єктивної інформації щодо реалізації законодавчих актів; неприйняття необхідних для забезпечення реалізації закону підзаконних актів, що також порушує зворотний зв’язок між законодавцем і правозастосувачем; неоднозначне тлумачення норм права, їх застосування без урахування зв’язку з іншими однорідними нормами, незаконне обмеження прав громадян і юридичних осіб тощо.

Саме тому одним з пріоритетних напрямків державної політики повинно стати вдосконалення законодавчої діяльності органів державної влади. Більше того, проблеми розвитку і вдосконалення українського законодавства повинні стати завданням не тільки безпосередніх учасників законодавчого процесу, але й інститутів громадянського суспільства. Тільки за допомогою комплексного і професійного аналізу законів, що приймаються, а також практики їх застосування, можна підвищити якість законотворчості та її ефективність.

Виявляти зазначені недоліки нормотворчої та правозастосовної діяльності покликаний правовий моніторинг, який розглядається як один з головних інструментів підвищення рівня ефективності правового регулювання, забезпечення належної якості прийнятих нормативних правових актів та їх реалізації.

Як зазначається в літературі, під правовим моніторингом розуміється систематична, комплексна діяльність, спрямована на спостереження, аналіз, оцінювання чинного законодавства та практики його застосування з метою підвищення ефективності законодавства та його подальшого прогнозування [2].

Таким чином, правовий моніторинг дає можливість аналізувати і оцінювати:

1) результати законопроектної діяльності (правотворчий процес); 2) якість нормативно-правових актів, прийнятих тим чи іншим правотворчим органом у відповідності з наданою йому правотворчою компетенцією; 3) ефективність їх практичної дії, реалізації (правозастосовний процес).

Завдання правового моніторингу – активізувати систему постійного спостереження всього життєвого циклу нормативно-правового акта, включаючи етапи його підготовки, прийняття, застосування, внесення змін і доповнень, а також виконання, відстежування у процесі правозастосовної практики в діяльності органів влади [3].

Правовий моніторинг як елемент правової системи суспільства є інструментом забезпечення ефективності нормативно-правових актів і практики їх застосування, що дозволяє побачити сучасний стан законодавства, дійсну картину його функціонування, оцінити якість правового регулювання і з'ясувати ті причини, через які гальмується досягнення поставлених правових цілей. Правовий моніторинг необхідний для забезпечення прав і свобод громадян, підвищення якості прийнятих політико-правових рішень і відкритості правотворчої діяльності, зниження рівня суперечливості законодавства, забезпечення стабільності правової політики, підвищення рівня правосвідомості та правової культури населення, впорядкування діяльності в сфері законотворчості, забезпечення єдиного правового простору держави, підвищення ефективності правозастосовної практики. Правовий моніторинг бере участь у реалізації практично всіх функцій правової системи: інтегративної, регулятивної, охоронної, комунікативної, правового стимулювання, забезпечення єдиного правового простору держави, міжнародного правового співробітництва. Таким чином, правовий моніторинг є важливою умовою ефективного функціонування правової системи.

До основних цілей правового моніторингу належать: оцінка ефективності функціонування правової системи; систематизація чинного законодавства; створення постійно діючої системи зворотного зв'язку між суб'єктом нормотворчої діяльності і правозастосувачем; підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства. Кінцевою метою правового моніторингу є створення ефективного

механізму правотворчості (і реалізації його результатів – нормативних правових актів), що відбиває суспільні потреби на таких стадіях:

- правотворчої діяльності по законодавчому забезпеченню державної політики;
- підзаконної правотворчості;
- правозастосовної діяльності;
- здійснення правосуддя.

В якості завдань правового моніторингу можна назвати такі:

1) надання суб'єкту нормотворчості об'єктивної інформації про тенденції і потреби правового регулювання певних суспільних відносин;

2) коригуючий вплив на систему законодавства України: виявлення «вузьких місць», суперечностей, колізій, дублювання в правовому регулюванні, визначення ефективності дії правових норм з метою вдосконалення та систематизації законодавства;

3) виявлення тенденцій розвитку системи українського законодавства, узагальнення і аналіз зарубіжного досвіду розвитку нормативно-правової бази з подальшою розробкою пропозицій щодо його використання в законотворчій діяльності;

4) відстеження ефективності закону і практики його реалізації у процесах організації взаємодії всіх гілок державної влади між собою, з органами місцевого самоврядування, з корпоративними та приватними структурами соціально-економічної та культурної сфер, з громадянами;

5) визначення ступеня урегульованості конституційно закріплених предметів відання, формування перспективних напрямів законотворчої діяльності;

6) створення умов для підвищення відкритості всіх рівнів влади;

9) підвищення ступеня участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації публічно-правових рішень держави.

В якості об'єктів правового моніторингу можуть виступати: нормативно-правовий акт чи його структурна частина; окремі статті нормативного правового акту; комплекс нормативних правових актів, що регулюють відокремлену сферу

суспільних відносин; а також відносини, пов'язані з реалізацією нормативних правових актів.

Аналіз соціально-політичної ситуації, що склалася в Україні, свідчить, що саме відсутність дієвого механізму своєчасного виявлення та відновлення порушеного конституційного балансу стає основною причиною накопичення відповідної негативної суспільної енергії, яка, набираючи критичної маси, призводить до соціальних вибухів. Реальне життя свідчить, що особливо в суспільствах, які трансформуються, не задіяні відповідні механізми постійного конституційно-правового моніторингу, а існуючі системи конституційного контролю та юстиції не в змозі адекватно реагувати на сучасні виклики. Останні функціонують не дискретно, проблеми, в основному, вирішуються на рівні конституційно-текстового порівняння, а в реальному житті їх вплив не має принципового стабілізуючого значення. Якщо до цього додати й ту обставину, що основоположні конституційні цінності та принципи певним чином деформуються не тільки на рівні правового регулювання, але й в суспільній практиці, стає очевидним, що нагальним є завдання здійснення системного, безперервно діючого моніторингу законодавства і практики його застосування.

Однак в даний час в Україні відсутнє нормативно-правове регулювання організації та проведення правового моніторингу. У зв'язку з цим на порядок денний повстає питання про розробку й прийняття закону "Про організацію моніторингу законодавства і правозастосовної практики в Україні", в якому слід передбачити створення спеціального центру правового моніторингу.

Список використаних джерел

1. Аннерс Э. История европейского права / Э. Аннерс. – М.: Наука, 1994. – 398 с.
2. Градова Ю.В. Поняття, об'єкти та суб'єкти правового моніторингу / Ю.В. Градова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2009_47/47/2.pdf
3. Міністерство юстиції Республіки Казахстан: «Методичні рекомендації щодо проведення правового моніторингу нормативно-правових актів і підготовки концепції проектів НПА». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.miniust.kz/ru/node/15896.](http://www.miniust.kz/ru/node/15896)

Добродумов П.О. Роль правового моніторингу в процесі вдосконалення законодавства [Текст] / П. О. Добродумов // Законодавство України: історія розвитку, соціальна обумовленість, якість, застосування та вдосконалення : міжнародна науково-практична конференція, м. Донецьк, 20-21 грудня 2013 р. – Д.: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2013. – С. 8-11.