

УДК 340.13

**ЩОДО НЕОБХІДНОСТІ РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ»**

Градова Ю. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного
і муніципального права
юридичного факультету
Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна

Анотація: у статті досліджено питання стосовно організації та проведення правового моніторингу в Україні на законодавчому рівні. Запропоновано закріпити в законі основні положення моніторингу законодавства та правозастосовної практики: поняття, мету, завдання, види, суб'єктно-об'єктний склад, стадії проведення.

Ключові слова: нормативний правовий акт, оцінка ефективності законодавства, правовий моніторинг, моніторинг законодавства та правозастосовної практики.

Аннотация: в статье исследуются вопросы организации и проведения правового мониторинга в Украине на законодательном уровне. Предложено закрепить в законе основные положения мониторинга законодательства и правоприменительной практики: понятие, цели, задачи, виды, субъектно-объектный состав, стадии проведения.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, оценка эффективности законодательства, правовой мониторинг, мониторинг законодательства и правоприменительной практики.

Annotation: the issues of organization and implementation of law monitoring in Ukraine at the legislative level are investigated in this article. It is suggested to consolidate in the law the main provisions of monitoring the legislation and law enforcement practice: the concept, goals, objectives, types, subject-object structure, stages of implementation.

Key words: normative legal act, evaluation of legislation effectiveness, law monitoring, monitoring of legislation and law enforcement practice.

Правовий моніторинг як один з актуальних правових інститутів має посісти пріоритетне місце в державно-правовому будівництві. Він являє собою злагоджений механізм, що 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. Тому, запровадження та врегулювання моніторингу законодавства та правозастосовної практики має стати пріоритетним завданням у нормотворчій діяльності органів державної влади.

Питанню правового моніторингу останнім часом приділяється все більше уваги, що дає нам підстави стверджувати про необхідність закріплення на законодавчому рівні засади організації та запровадження в Україні правового моніторингу. У вітчизняній науці дослідженню моніторингу законодавства та правозастосовної практики присвятили свої праці такі вчені як: П.О. Добродумов, О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.М. Косович, Н.Р. Нижник, І.І. Онищук, І.Д. Шутак тощо.

Слід зазначити, що в країнах СНД інститут правового моніторингу знайшов своє закріплення в статтях законів про нормативно-правові акти [1-2] чи в окремих законах про моніторингову діяльність [3]. В Україні це питання досить не врегульоване, немає закону ні про правовий моніторинг, ні про нормативно-правові акти. Отже, мета статті полягає у виокремленні найбільш важливих питань стосовно правового моніторингу, що мають знайти своє відображення у Законі України «Про правовий моніторинг».

Тема є вкрай актуальною, оскільки важливе значення для підвищення ефективності законодавства мало б виділення моніторингу законодавства та практики правозастосування в якості самостійного напрямку державної правової діяльності, прийняття на загальнодержавному і регіональному рівнях законодавчих актів щодо організації та проведення правового моніторингу.

Створення законів та інших законодавчих актів – правових норм постійної дії і загального поширення – складає основну частину роботи і відповідальності будь-якого парламенту у вимірі часу, уваги, використання ресурсів [4, с. 2]. Сьогодні можна стверджувати, що моніторинг є невід'ємною складовою законотворчого процесу, як процесу спрямованого на підготовку та прийняття законів, а також процесу внесення змін до законів, оскільки без його проведення законотворчість не буде дієвою, повноцінною, вона не зможе ефективно виконувати свою функцію, регулюючи різні відносини сучасного соціуму, який щодня ускладнюється. Завдання правового моніторингу полягає в забезпеченні досягнення поставлених законодавцем очікуваних цілей шляхом забезпечення правової якості законодавства, а також оцінки ефективності законодавства [5, с. 79].

Отже, існує загальна потреба в урегулюванні моніторингу законодавства та правозастосовної практики шляхом прийняття Закону України «Про правовий моніторинг». Пропонуємо відобразити в зазначеному нормативному правовому акті такі основні положення:

Стаття 1. Визначення термінів

1. У цьому Законі нижченаведені терміни вживаються в такому значенні:

1) *правовий моніторинг* – 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.

2) *моніторинг законодавства* – планомірна діяльність уповноважених суб'єктів щодо систематичного збору, узагальнення та аналізу інформації про закони та інші нормативно-правові акти на предмет їх відповідності Конституції і Законам України з метою оцінки результативності чинного законодавства і прогнозування його ефективності.

3) *моніторинг правозастосовної практики* – планова, систематична і комплексна діяльність уповноважених суб'єктів щодо здійснення збору, аналізу, узагальнення та оцінки інформації про практику застосування законодавства щодо виявлення його відповідності планованому результату правового регулювання.

Стаття 2. Мета та завдання правового моніторингу

1. Метою правового моніторингу є вдосконалення законодавства та створення ефективного механізму правотворчого процесу, аналіз і оцінка відповідності практики реалізації нормативно-правових актів планованому результату правового регулювання, оцінка і прогнозування ефективності законодавства.

2. Завдання правового моніторингу:

1) отримання інформації про тенденції та потреби правового регулювання певного комплексу суспільних відносин;

2) виявлення колізій, прогалин та дублювань у законодавстві з метою вдосконалення та систематизації нормативних правових актів;

3) виявлення корупціогенних чинників, що містяться в законах та нормативних правових актах;

4) забезпечення контролю за реалізацією законів та нормативних правових актів;

5) аналіз, оцінка і контроль за виконанням законів та інших нормативних правових актів;

6) формування перспективних напрямів законодавчої діяльності;

7) створення постійно діючої системи зворотнього зв'язку між законодавцем і правозастосовцем.

Стаття 3. Принципи правового моніторингу

Здійснення правового моніторингу ґрунтується на принципах: законності, всебічності, системності, комплексності, об'єктивності, безперервності, плановості, цілеспрямованості, гласності.

Стаття 4. Види правового моніторингу

За тривалістю проведення правового моніторингу виокремлюють:

оперативний, плановий, поточний, тимчасовий та вибірковий моніторинг.

Оперативний – моніторинг нормативного правового акту, що проводиться суб'єктом правового моніторингу протягом першого року дії конкретного нормативного правового акту.

Плановий – моніторинг правозастосовної практики, що проводиться суб'єктом правового моніторингу щодо конкретного об'єкту правового моніторингу відповідно до плану роботи на відповідний період.

Поточний – моніторинг нормативного правового акту, що безперервно проводиться суб'єктом правового моніторингу з питань, які належать до його відання.

Тимчасовий – моніторинг нормативного правового акту, що проводиться суб'єктом правового моніторингу у межах певного проміжку часу.

Вибірковий – моніторинг нормативного правового акту, що проводиться суб'єктом правового моніторингу стосовно окремого нормативного правового акту або окремої його частини, статті.

Стаття 5. Суб'єкти моніторингової діяльності та їх повноваження.

1. За підставами участі у процесі правового моніторингу його суб'єкти розподіляються на статутні та ініціативні

2. До статутних належать: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та інші органи державної влади та місцевого самоврядування.

3. До ініціативних відносяться: інститути громадянського суспільства, експертні ради при вищих органах державної влади, вищі навчальні заклади, громадські організації та об'єднання, політичні партії, громадяни тощо.

4. Верховна Рада України та її структурні підрозділи здійснюють аналіз, оцінку, експертизу законопроекту, прогнозує наслідки дії закону та контролює його виконання.

5. Кабінет Міністрів України здійснює координацію, планування і контроль за проведенням правового моніторингу центральними органами виконавчої влади.

6. Центральні органи виконавчої влади здійснюють збір, обробку, систематизацію інформації: про нормотворчу діяльність, законодавство та правозастосовну практику; проводять юридичну й антикорупційну експертизи як проєктів, так і чинних нормативних правових актів.

7. Інші органи державної влади та місцевого самоврядування проводять моніторинг прийнятих ними нормативних правових актів.

8. Органи державної влади можуть залучати незалежних експертів, наукові установи, вищі навчальні заклади, інші організації для проведення моніторингу.

9. Ініціативні суб'єкти здійснюють правовий моніторинг як за власною ініціативою, так і за дорученням органів державної влади та місцевого самоврядування.

10. Для реалізації своїх повноважень суб'єкти правового моніторингу можуть проводити депутатські слухання, наради, конференції, семінари, «кругли столи» та інші заходи, спрямовані на дослідження відповідного питання.

Стаття 6. Стадії проведення моніторингу законодавства та правозастосовної практики

1. Проведення правового моніторингу включає в себе три стадії: підготовчу, основну та завершальну.

2. У межах підготовчої стадії проводиться організація моніторингу законодавства та правозастосовної практики, що включає в себе:

- визначення і конкретизацію мети правового моніторингу;
- визначення об'єкту правового моніторингу;
- визначення галузі законодавства чи конкретних нормативних правових актів та практики їх застосування, стосовно яких буде проводитись моніторингова діяльність;
- визначення виду правового моніторингу та його методології;
- визначення кола суб'єктів моніторингу та їх повноважень;
- розроблення програми та плану проведення моніторингу.

3. Основна стадія правового моніторингу включає:

- збір інформації про нормативні правові акти та правозастосовну практику;
- аналіз зібраного законодавчого масиву; експертизу нормативних актів на відповідність їх Конституції України, міжнародним договорам; виявлення прогалин, колізій, застарілих та корупціогенних норм права;
- оцінку зібраного матеріалу, яка характеризує зібраний законодавчий масив з боку його дієвості, ефективності і доцільності.

4. Завершальна стадія включає:

- узагальнення висновків з формуванням рекомендацій уповноваженим органам;
- оформлення результатів правового моніторингу;
- внесення пропозицій з удосконалення законодавства, на основі якої розробляються концепція і проекти нормативних правових актів;
- призначення контролюючого органу за ходом реалізації результатів моніторингу;
- інформування громадськості про результати проведеного моніторингу шляхом публікації в засобах масової інформації.

Стаття 7. Результати проведення правового моніторингу

1. За підсумками проведення правового моніторингу готуються інформаційно-аналітичні матеріали про його результати, які оформляються в порядку і строки, встановлені нормативними правовими актами відповідних органів.

2. В інформації про результати моніторингу повинні бути відображені наступні показники про кількість нормативних правових актів, в яких виявлені:

- колізійні норми;
- неефективно реалізовані норми;
- застарілі норми;
- дублюючі норми;
- прогалини норм права;
- корупціогенні норми;
- чрезмірно велика кількість бланкетних і відсильних норм.

3. У звіті про правовий моніторинг повинні бути запропоновані заходи щодо підвищення ефективності реалізації нормативного правового акту або обґрунтована необхідність його зміни, визнання його таким, що втратив силу, прийняття нового нормативного правового акту.

Стаття 8. Відповідальність за невиконання рішення, прийнятого за результатами правового моніторингу

Посадові особи, зазначені виконавцями у рішенні, прийнятому за результатами моніторингу, в разі невиконання або неналежного виконання ними з їхньої вини рішення, прийнятого за результатами моніторингу, несуть відповідальність у порядку, встановленому законодавством.

Слід зазначити, що запропоновані положення не є вичерпними, це найбільш важливі моменти, які слід враховувати при організації та проведенні правового моніторингу. Законопроект можна доповнити статтями, що регулюють методологію правового моніторингу, його класифікацію за іншими критеріями, фінансування та матеріально-технічне забезпечення моніторингової діяльності. Крім того, залишається відкритим питання, яке ми неодноразово підіймали, про необхідність створення та закріплення правового статусу Центру правового моніторингу, який би координував діяльність інших суб'єктів правового моніторингу та займався би аналізом, оцінкою, плануванням та прогнозуванням вітчизняного законодавства [6, с. 7].

ЛІТЕРАТУРА

1. О правовых актах: Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788#pos=1;-117 (дата звернення: 09.11.2017).
2. О нормативно-правовых актах: Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 года №160-II в редакции от 24 декабря 2012 г. № ЗРУ-342 URL: http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=17141 (дата звернення: 09.11.2017).
3. О мониторинге законов Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 3 июля 2010 г., № 49-ЗРТ. URL: http://tatarstan.ru/file/laws/laws/laws_48504.pdf (дата звернення: 10.11.2017).
4. Барабаш О. Т. Законотворения – основна функция парламента. Київ, 1997. – 167 с.
5. Сафарова Т. С. Некоторые аспекты нового законодательства республики Казахстан о правовом мониторинге. *Вестник Института законодательства Республики Казахстан*. – 2016. – №2. – С. 79-82.
6. Градова Ю. В. Правовий моніторинг в Україні: перспективи розвитку. *Південноукраїнський правничий часопис*. – 2013. – № 1. – С. 7-9.