



УДК 340.115

Онищук Ігор Ігорович,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Івано-Франківського університету права
імені Короля Данила Галицького,
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук
кафедри теорії держави і права
Національної академії внутрішніх справ



СУТНІСТЬ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ У МЕХАНІЗМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Розкрито зміст правового моніторингу як найбільш раціонального і перспективного способу підвищення ефективності механізму правового регулювання в цілому та функціонування окремих інститутів права.

З'ясовано, що правовий моніторинг є інструментом динаміки права, який повинен супроводжувати всі елементи механізму правового регулювання: від формування нормативної бази до забезпечення законності й правопорядку. Загальним об'єктом правового моніторингу на національному рівні виступає вся правова система, усі правові явища у межах кордонів держави, усі елементи механізму правового регулювання.

Метою правового моніторингу є, з одного боку, підвищення ефективності правотворчої діяльності та, з іншого, підвищення ефективності роботи всього механізму правового регулювання. Правовий моніторинг дозволяє більш детально планувати основні напрями правотворчої роботи, визначати ті сфери суспільних відносин, які повинні ввійти у сферу правового регулювання.

***Ключові слова:** юридична техніка, правовий моніторинг, правове регулювання, механізм правового регулювання, норма права.*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження феномену правового моніторингу диктується необхідністю досягнення оптимального стану механізму правового регулювання України. На даному етапі правовий моніторинг визнається найбільш раціональним і перспективним способом підвищення ефективності правового регулювання в цілому, так і функціонування окремих інститутів права.

Багато теоретичних та практичних питань правового моніторингу на сьогодні залишаються неврегульованими, що без сумніву негативно позначається на виконанні найважливіших завдань органів державної влади щодо забезпечення якості законодавства і ефективності його застосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання теорії та практики правового моніторингу досліджують більшою мірою зарубіжні вчені, зокрема Ю. Арзамасов, А. Артамонов, М. Новіцкі, Н. Сартаєва, Ю. Сурмін, Ю. Тіхоміров, Д. Шнайдер, А. Шухарьова та ін. До когорти українських учених-дослідників правового моніторингу можна віднести Ю. Градову, О. Зайчука, В. Косович, О. Копиленка, І. Шутака та ін.

Досі в українській теорії права не створено належної доктринальної бази та методології правового моніторингу, що є одним з негативних факторів на шляху до вдосконалення механізму правового регулювання.

Постановка завдання. Доктринальна невизначеність правового моніторингу визначає мету, яка полягає у розкритті змісту найбільш раціонального і перспективного способу підвищення ефективності правового регулювання в цілому та функціонування окремих інститутів права.

Виклад основного матеріалу дослідження. У процесі моніторингу неминуче доводиться вивчати різні суспільні відносини – правові і неправові. Останні можна назвати неформальними відносинами, які складаються між людьми в силу їх соціально-психологічних особливостей, мотивів і цілей діяльності. Такі відносини формуються й існують до прийняття відповідних нормативно-правових актів, після їх зміни або скасування. Нормативно-правові акти визначають і впливають на соціальні та реальні правові ролі людей. Правовий моніторинг пов'язують із різними стадіями правового регулювання (видання норм права, виникнення суб'єктивних права та юридичних обов'язків, застосування та офіційне тлумачення норм права), і його вивчення актуалізується з пошуком чинників, здатних сприяти вдосконаленню праворегулятивних властивостей основного джерела права сучасної України – нормативно-правового акта [6, с. 31].

Під «ефективністю» розумілася здатність засобів сприяти досягненню бажаної мети. Виходячи з цього, поняття «*ефективність механізму правового регулювання*» визначається як відношення між фактично досягнутим, дійсним результатом і тією метою, для досягнення якої були прийняті відповідні норми права. Крім цілі правового регулювання як мірила його ефективності до уваги беруться позитивні і негативні фактори, що впливають на дію норм права [4, с. 83].

Механізм правового регулювання – це теоретико-методологічна категорія, призначення якої полягає в тому, що вона: дозволяє виявити місце, «субординацію», функції, нові якості та юридичні тонкощі правових засобів, задіяних у процесі правового регулювання на його різних стадіях; з цілком конкретним ступенем наочності надає можливість уявити в єдності та взаємозв'язку всі правові засоби, показати їхню єдину сутність, спільну узгоджену роботу правових феноменів, на основі яких відбувається правове регулювання [7, с. 78].

Правове регулювання та механізм правового регулювання – різнопланові явища, кожне з яких відіграє самостійне теоретико-методологічне призначення. Правове регулювання – це динамічний процес дії права на суспільні відносини, а його механізм виступає в якості системи правових засобів, що забезпечують дієвість та ефективність цього процесу. При цьому механізм правового регулювання розглядається як компонент правового регулювання, що, по-перше, дозволяє відмежувати правове регулювання від правового впливу, по-друге, об'єднує в собі правові засоби, які використовуються на стадіях правового регулювання.

Розглянемо два підходи до визначення елементів механізму правового регулювання. Перший з них – це широкий підхід, відповідно до якого означений механізм охоплює значну сукупність елементів, які приймають участь у процесі впорядкування суспільних відносин, а саме: норми права; нормативно-правові акти; юридичні факти; правовідносини; тлумачення; реалізація права; законність; правосвідомість; правова культура; правомірна поведінка; протиправна поведінка; юридична відповідальність. Другий спосіб розгляду елементної будови механізму правового регулювання є вузьким та включає в себе тільки ті елементи, які складають основу регулятивної функції права. Серед них виділяють: норми права, нормативно-правові акти, правовідносини, реалізацію права, законність [7, с. 75-76].



Правовий моніторинг є елементом динаміки права і повинен супроводжувати всі елементи механізму правового регулювання: від формування нормативної бази до забезпечення законності й правопорядку. Загальним об'єктом правового моніторингу на національному рівні виступає вся правова система країни, усі правові явища у межах кордонів держави, усі елементи механізму правового регулювання [5, с. 9].

Відповідно до соціального значення завдань моніторингу пропонується широка гама його цілей та функцій у механізмі правового регулювання. Метою моніторингу нормативно-правових актів є, з одного боку, підвищення ефективності правотворчої діяльності та, з іншого, підвищення ефективності роботи всього механізму правового регулювання. Моніторинг дозволяє більш детально планувати основні напрями правотворчої роботи, визначити ті сфери суспільних відносин, які повинні ввійти у сферу правового регулювання [1, с. 47].

Правовий моніторинг відносять до правових технологій у сфері протидії корупції. Антикоруptionний правовий моніторинг належить до найважливіших сучасних інструментів управління справами держави та розвитку громадянського суспільства. Правовий моніторинг являє собою діяльність, що включає збір, спостереження, вивчення, аналіз, контроль актів законодавства та підзаконних актів, матеріалів наукових досліджень, позитивної і негативної практики застосування чинних актів, інших аналітичних, статистичних, службових матеріалів, соціологічних досліджень про стан законодавства [3, с. 75].

Кінцевою метою правового моніторингу є створення ефективного механізму правотворчості. Як і будь-яка соціальна діяльність, правовий моніторинг заснований на певних принципах, серед яких виокремлюються принципи легітимності та об'єктивності; обов'язковості; інформаційної всеосяжності; інформаційної відкритості; програмно-цільового та планового забезпечення; фінансової забезпеченості [2, с. 84].

Цілком природне різноманіття неформальних відносин, що відображають багатючий спектр соціальних зв'язків. Сучасні російські юристи розглядають співвідношення права і моралі в динаміці. «Переміщення» норм та їх колізії майже не привертають уваги. Інший підхід проявляється в працях іноземних вчених, які слідом за Руссо, Локком, Гоббсом, Гегелем і Кельзенем шукають витоки регулювання або в теорії індивідуалізму і обмеження державно-правового втручання, або в трактуванні цілісності суспільства та регулювання як способу його забезпечення. Треба визнати: і сьогодні ці позиції відображають глибинні корені нормативного регулювання. Питання полягає в тому, наскільки вдало знаходять і використовують форми їх вираження [9, с. 24].

Необхідно враховувати різноманітність форм нормативного регулювання як за змістом і засобам впливу на суспільну поведінку, так і за способом їх утворення. Виділяють такі форми нормативного регулювання:

- 1) державне регулювання за допомогою законів і підзаконних актів, для яких характерна системність та ієрархічність, універсальність дії;
- 2) недержавне регулювання у вигляді норм громадських організацій, професійних та інших об'єднань;
- 3) саморегулювання – у вигляді рішень, правил і норм, прийнятих безпосередньо населенням (референдуми, сходи і т. п.), або локальних актів корпоративного характеру;
- 4) техніко-юридичні норми у вигляді технічних регламентів, стандартів, що регулюють як параметри власне виробничо-технологічних процесів, так і відповідні дії людей;



- 5) міжнародне регулювання у вигляді міждержавних нормативно-правових актів і норм, що створюються в процесі спілкування міжнародних економічних суб'єктів;
- 6) норми моралі;
- 7) релігійні норми;
- 8) традиції, звичаї, правила ділової поведінки;
- 9) стихійна регуляція.

Цілісну систему правового регулювання вибудувати досить складно. З одного боку існує неспіввідносність чинних актів і правил, а з іншого – хаотичність їх утворення і неузгодженість між собою. Можна констатувати різновекторність потоків документів, актів, рішень, норм. Назустріч закону, який, як парашутист, спускається вниз, піднімаються «повітряні потоки» інших актів – підзаконних, регіональних, інших норм – релігійних, національних традицій.

Ігнорування системного підходу до ієрархічної побудови права та законодавства призводить до порушення послідовності в прийнятті різних нормативно-правових актів. Нерідко в концепціях правового забезпечення галузей і регіонів, в програмах реформ співвідношення актів з раніше прийнятими постановами Уряду, актами міністерств або їх методичними рекомендаціями, законами визначається довільно. Тоді кожна «юридична клавіша» буде видавати звуки по нотах [9, с. 24].

Не менш важливі акценти робляться на спрощення регламентуючої документації, стрімке зростання якої приймає загрозливі розміри. Наприклад, обсяги деяких кодексів збільшилися більше, ніж на третину. Причини – прохання громадян стосовно індивідуальних ситуацій, ускладнення державних структур та міжнародних зв'язків, розширення соціально-економічної сфери діяльності. Але все це веде до ускладнення доступу до права і вибору правильних рішень, до колізій. Саме тому у Франції спрощення стало основою нормотворчої діяльності, а його принципи – практично діючими.

Залежно від етапу правового регулювання, правовий моніторинг поділяється на передпроектний і моніторинг правозастосування [8, с. 163]. При цьому постає питання, який із видів моніторингу має вирішальну роль для створення якісних нормативно-правових актів? Відповідь, у якій буде названо якийсь із видів, очевидно викликатиме дискусію. Основне завдання правового моніторингу – забезпечення створення якісного «нормативного продукту», здатного здійснювати ефективний регулятивний вплив на суспільні відносини. Це, насамперед, мета моніторингу, що випереджує створення концепції та проекту нормативно-правового акта. Моніторинг практики реалізації та застосування проводиться для виявлення недоліків у цих актах і внесення у них необхідних змін, тобто правозастосовний моніторинг знову ж таки слугує своєрідною складовою нормотворчої діяльності. На практиці моніторингу піддаються насамперед ті нормативно-правові акти, щодо дієвості яких є зауваження і які потребують правової корекції. Тому акцент має робитися на моніторингу нормотворчості [6, с. 35].

Застосування прийомів і засобів юридичної техніки повинно вести до підвищення якості закону, його престижності та соціальної корисності. Але нерідко виникають і прямо протилежні приклади, коли приймається завідомо недіючий закон, неефективний закон, що викликає обурення в соціально-правовому середовищі і породжує «мертве» законодавство. Наприклад, Верховна Рада України приймає закон або поправки до закону, які абсолютно не потрібні, оскільки регулюють відносини, вже врегульовані нормами іншого нормативно-правового акта, або, навпаки, є нагальна потреба у прийнятті того чи іншого закону, а він з невідомих причин тривалий час відлежується на полицях архівів і т.



д. На жаль, «чорні» законодавчі технології призводять до прийняття неякісних, незатребуваних, які суперечать істинним цілям законів, до впровадження в правову систему помилкових норм, реалізація яких виявиться неможливою або скрутною.

На даному етапі йде процес творчого пошуку єдиних критеріїв оцінки закону, що визначають його рейтинг. Вкрай непросто виробити такі критерії, оскільки законотворчість – дуже делікатна матерія. Прийнятий закон – це плід колективної творчості, і до нього необхідно мати повагу як з боку законодавців, так і з боку суб'єктів застосування права та громадян, на яких поширюватимуться певні норми. Повага до закону з боку суспільства можлива тільки тоді, коли нормативно-правовий акт буде зрозумілий, доступний і відкритий для ознайомлення і сприйняття громадянами.

Особливе значення слід надавати юридичній експертизі нормативно-правових актів, які закріплюють втрату чинності інших документів. Це дозволяє виявити техніко-юридичні дефекти втрати чинності, факти невинного скасування акта, зловживання своїми повноваженнями і т. п. При проведенні юридичної експертизи нормативно-правових актів, які визнають втрату чинності інших актів, необхідно оцінювати компетенцію органу, а також можливість виникнення прогалин у правовому регулюванні в результаті скасування нормативно-правового акта [11, с. 221].

До позитивних показників дії нормативно-правових актів відносять:

а) використання норм права для визначення статусу органу та розробки положення, планів і програм, адміністративних регламентів;

б) використання норм права для встановлення статусів державних і муніципальних службовців і розробки трудових контрактів, визначення службових повноважень, оцінки рівня кваліфікації службовців при вступі на посаду та атестації;

в) використання норм права для забезпечення участі громадян та об'єднань громадян в обговоренні проектів рішень, контроль тощо;

г) використання норм права для підготовки і прийняття підзаконних актів у межах компетенції;

д) використання норм права як підстав вчинення юридичних дій [10].

Аналіз динаміки нормативно-правового регулювання дозволяє виявляти так зване надлишкове регулювання. Маються на увазі сфери та рівень діяльності суб'єктів права, які не вимагають тих чи інших способів правового впливу. Їх видозміна або відсутність дає більш відчутний кінцевий ефект, дозволяючи гнучко стимулювати вектори правомірної поведінки. Ілюстрацією служить, по-перше, проведення в рамках адміністративної реформи великої роботи зі скорочення, видозміни і скасування багатьох функцій державних органів, у ряді випадків їх адресатом стають недержавні структури, по-друге, подолання адміністративних бар'єрів як зайвих елементів процедур прийняття рішень, по-третє, захоплення імперативними правилами, що обмежують права і законні інтереси громадян і підприємців, замість підтримки і стимулювання.

Подоланню зазначених протиріч може сприяти визнання і використання юридичних кореляцій як відображення взаємовпливів і залежностей. Зовнішні кореляції характеризують впливу соціального середовища. Для всієї нормативної системи цей вплив цінностей, свідомості і поведінки людей, дій чи бездіяльності публічних та інших інститутів, змін політичного курсу і соціально-економічних змін. Норми не виступають як нерухомі одиниці, оскільки змінюється ставлення до них і відповідно реальний питому вагу в регулюванні суспільних відносин.

Зсередини нормативну систему можна розглядати як свого роду зовнішнє середовище по відношенню до правової системи і виділяти вплив політичних і релігійних



норм на правотворчість, корпоративні цінності і на правозастосування. Підкреслимо, всередині правової системи діють свої власні кореляції. Роль закону веде до зниження обсягу підзаконних актів. Звуження сфери держрегулювання спричиняє розширення сфери локальної нормотворчості. Правова децентралізація зменшує обсяг централізованого правотворчості, а дотримання ієрархії нормативно-правових актів дозволяє правильно використовувати їх для вирішення взаємопов'язаних завдань. Укладення міжнародних договорів виключає внутрішню правотворчість всупереч їх змісту. Перебільшена увага публічних та інших інститутів до підготовки і ухвалення нормативно-правових актів супроводжується недооцінкою їх реалізації. Норми-принципи і норми-цілі мають пріоритет перед іншими нормами [9, с. 25].

Оцінку нормативно-правових актів можна здійснювати за даними соціологічного опитування, проведеного в рамках мережі Інтернет на сторінці Міністерства Юстиції України. Її відвідувачам, які ознайомившись з об'єктивною різноплановою багатоаспектною інформацією про прийняті нормативно-правові акти, можна запропонувати класифікувати нормативно-правові акти за такими параметрами: найбільш очікувані; найбільш успішно реалізовані; найбільш соціально орієнтовані; найбільш цитовані у ЗМІ; найбільш лобістські; найбільш суперечливі; найбільш популістські; найбільш корупціогенні; найменш ресурсозабезпечені; найменш ризикові; найменш ясні; найменш справедливі тощо.

Використання такої шкали оцінки нормативно-правових актів дозволить систематично виявляти дефекти механізму правового регулювання, непрацюючі нормативно-правові акти, а перед державною владою буде загострюватися проблема вирішення долі несправедливих законів, аж до втрати ними чинності.

Політико-правові реалії сучасної України зумовлюють гостру потребу в запровадженні системи правового моніторингу як засобу покращення правової системи загалом і передусім підвищення ефективності дії законодавства та організації його застосування. Правовий моніторинг має стати невід'ємною частиною правового регулювання. Ефективне функціонування цієї системи є можливим лише за умови її інституційного оформлення як особливого виду державної діяльності [5, с. 12].

Висновки. Осмислення сутності правового моніторингу як найбільш раціонального і перспективного способу підвищення ефективності механізму правового регулювання в цілому та функціонування окремих інститутів права тісно пов'язане з розумінням правового регулювання. Правовий моніторинг є складовою частиною механізму правового регулювання, системи його правових засобів. За допомогою найбільш оптимального поєднання індивідуальних, громадських та державних інтересів забезпечується стабільність суспільних відносин.

Правовий моніторинг є інструментом динаміки права, який повинен супроводжувати всі елементи механізму правового регулювання: від формування нормативної бази до забезпечення законності й правопорядку. Загальним об'єктом правового моніторингу на національному рівні виступає вся правова система, усі правові явища у межах кордонів держави, усі елементи механізму правового регулювання.

Підвищення ефективності правотворчої діяльності та ефективності роботи механізму правового регулювання є метою правового моніторингу. Правовий моніторинг дозволяє більш детально планувати основні напрями правотворчої роботи, визначати ті сфери суспільних відносин, які повинні ввійти у сферу правового регулювання.



Сутність правового моніторингу в механізмі правового регулювання осмислюється з урахуванням його телеологічного аспекту: забезпечення здійснення, «фруху», правового регулювання суспільних відносин, функціонування правової матерії.

Правовий моніторинг випереджує створення концепції та проекту нормативно-правового акта, забезпечуючи створення якісного «нормативного продукту», здатного здійснювати ефективний регулятивний вплив на суспільні відносини.

Список використаних джерел

1. Арзамасов Ю. Г. Концепция мониторинга нормативных правовых актов [Текст] / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный. – М. : Юрлитинформ, 2011. – 208 с.
2. Артамонов А. Н. Мониторинг законодательства как способ обеспечения единства правового пространства [Текст] / А. Н. Артамонов // Журнал российского права. – 2011. – №9. – С. 80-86.
3. Власенко Н. А. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции [Текст] / Н. А. Власенко, С. А. Грачева, Е. Е. Рафалюк // Журнал российского права. – М. : Норма, 2012. – № 11. – С. 68-80.
4. Глазкова М. Е. Оценка эффективности действия нормативных правовых актов : современные подходы [Текст] / М. Е. Глазкова, С. Б. Нанба // Журнал российского права. – М. : Норма, 2011. – №9. – С. 73-80.
5. Градова Ю. В. Институт правового мониторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ю. В. Градова. – Харків. – 2012. – 188 с.
6. Косович В. М. Правовий моніторинг як засіб вдосконалення нормативно-правових актів України [Текст] / В. М. Косович // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – Львів, 2012. – №3. – С. 31-44.
7. Кривицький Ю. В. Механізм регулювання в сучасній теорії права [Текст] / Ю. В. Кривицький // Часопис Київського університету права. – К., 2009. – № 4. – С. 74-79.
8. Москалькова Т. Н. Нормотворчество : научно-практическое пособие [Текст] / Т. Н. Москалькова, В. В. Черников. – М. : Проспект, 2011. – 384 с.
9. Тихомиров Ю. Роль правового мониторинга в обеспечении эффективности правовой системы [Текст] / Ю. Тихомиров // Мониторинг права в Российской Федерации. Вестник Совета Федерации. – 2006. – №4(5). – С. 22-28.
10. Тихомиров Ю. Рекомендации по проведению мониторинга действия закона [Текст] / Ю. Тихомиров // Russian Law [Электронный ресурс]. – Режим доступа : cmza.ru/.../rekomendatsii-po-provedeniyu-monitoringa-deystviya-zakon.
11. Шухарева А. В. Мониторинг утративших силу нормативных правовых актов как средство повышения эффективности современного правотворчества [Текст] / А. В. Шухарева // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской Академии МВД России. – 2013. – №23. – С. 220-224.

Онищук И. И. Сущность правового мониторинга в механизме правового регулирования

Раскрыто содержание правового мониторинга как наиболее рационального и перспективного способа повышения эффективности правового регулирования в целом и функционирования отдельных институтов права.



Выяснено, что правовой мониторинг является инструментом динамики права, который должен сопровождать все элементы механизма правового регулирования: от формирования нормативной базы по обеспечению законности и правопорядка. Общим объектом правового мониторинга на национальном уровне выступает вся правовая система, все правовые явления в пределах границ государства, все элементы механизма правового регулирования.

Целью правового мониторинга является, с одной стороны, повышение эффективности правотворческой деятельности и, с другой, повышение эффективности работы всего механизма правового регулирования.

Правовой мониторинг позволяет более детально планировать основные направления правотворческой работы, определять те сферы общественных отношений, которые должны войти в сферу правового регулирования.

Ключевые слова: *юридическая техника, правовой мониторинг, правовое регулирование, механизм правового регулирования, норма права.*

Onyshchuk I. I. The essence of legal monitoring in legal regulation mechanism

Revealed the legal monitoring content as the most efficient and promising way to improve the efficiency of regulation in general and functioning of certain institutions of law.

Understanding the nature of the legal monitoring as the most efficient and promising way of increasing the effectiveness of the regulation in general and the functioning of certain institutions of law is closely connected with understanding the regulation.

Legal monitoring is part of the mechanism of legal regulation of its legal means by which ensured the stability of social relations through the optimal combination of individual, community and national interests.

Comprehend the nature of the legal monitoring mechanism of regulation possible considering its teleological aspect: software implementation, «movement», the legal regulation of social relations, the functioning of the legal matter, guaranteeing the stability of social relations, the establishment of law and order.

Legal monitoring ahead of the creation of the concept and a legal instrument and therefore ensures the creation of high-quality "product regulation" that can carry out effective regulatory impact on social relations.

Key words: *legal technique, legal monitoring, legal regulation, mechanism of legal regulation, norm of law.*

