



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Н. Р. Нижник,* В. М. Алексєєв**

СИСТЕМА НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПОТРЕБУЄ ПРОФЕСІЙНОГО АНАЛІЗУ

В Україні відразу після проголошення незалежності постало важливе завдання — створити систему національного законодавства, яке б відповідало сучасним демократичним стандартам та забезпечувало нашій державі гідне місце в європейському і світовому правовому просторі. Однак значні темпи законотворчої діяльності, прийняття великої кількості правових актів спричинилися до такої ситуації, коли не завжди належним чином забезпечувалися необхідний рівень, взаємоузгодженість, висока ефективність регулювання суспільних процесів, встановлення сталого правопорядку та законності. Таке становище, на думку О.Копиленка, багато в чому зумовлювалось відсутністю розроблених на відповідному рівні науково-правових засад законотворчого процесу в Україні. Його подолання на сучасному етапі розвитку держави слід розглядати як один з найважливіших пріоритетів¹.

Українське законодавство поступово адаптується до міжнародних стандартів. Однак необхідно констатувати, що наразі майже відсутній зворотній зв'язок між законодавцем, суб'єктами та об'єктами його застосування, що не дозволяє ефективно використовувати чинне законодавство. Свідчення тому чисельні звернення на адресу Верховної Ради України громадян, посадових осіб органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних і судових органів, керівників підприємств, установ та організацій щодо різночитання положень деяких законодавчих актів, яке унеможливило їх дотримання у повному обсязі, що викликає серйозне занепокоєння та потребує вжиття послідовних та ефективних заходів завдяки яким чинне законодавство буде приведено у відповідність принципам законності і верховенства права.

Право слугує конструктивним, ефективним інструментом у вирішенні політичних, економічних і соціальних завдань, що стоять перед державою.

© Нижник Н. Р., Алексєєв В. М., 2007

* завідувач відділу моніторингу законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України (м. Київ), доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України, Заслужений юрист України

** кандидат наук з державного управління

¹ Копиленко О. Законотворчий процес в Україні. До проблеми науково-правових засад // Інститут законодавства Верховної Ради України: 36. наук. праць. — К.: Реферат, 2005. — С. 5-6.



Ефективність права полягає у його дієвості, оптимальній реалізації, своєчасному розвитку та оновленні. Напевно тому запровадження кожного законодавчого акта викликає у потенціальних виконавців доволі різні почуття: починаючи від позитивного ставлення до необхідності роз'яснення деяких статей, пояснень стосовно механізму практичного застосування окремих положень і закінчуючи негативним сприйняттям його в цілому. Становлення нової правової системи в Україні відбувається складно, з протиріччями. Аналіз практики показує, що зміни, які відбуваються у суспільно-політичному житті, безпосередньо впливають на старіння правових норм, що спричиняє їх неефективність. Нереалізованим залишається конституційне забезпечення пріоритетності законодавства². В умовах реформування суспільних відносин, необхідності здійснення кардинальних змін в економічному і політичному устрої України, все гострішими стають питання нової ролі права, оновлення та розвитку законодавства³.

Один із шляхів вирішення вказаних проблем вбачається у проведенні постійного моніторингу чинного законодавства, що дозволить максимально їх розв'язати та надасть можливість, окрім аналізу застосування законодавчих актів визначати пріоритетні напрями його розвитку.

Російський науковець Ю. Тихоміров відзначає, що правовий моніторинг — нове явище у теорії і практиці. Він зауважує, що “долгое время проблемы развития правовой сферы государства и общества ограничивались правотворчеством и правоприменением в сугубо нормативном смысле. В стороне оставались содержательные аспекты действия права, его зависимость и влияние на социально-экономические процессы, на управление государственными делами”⁴.

Взагалі під моніторингом (англ. *monitoring*) розуміють комплекс спостережень і досліджень, що визначають зміни в навколишньому середовищі, викликані діяльністю людини⁵. За визначенням Ю. Шемшученка, моніторинг (англ. *monitoring* — контроль, від лат. *monitor* — той, хто попереджає, застерігає, радник, консультант) — регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів з метою їх оцінки, контролю та прогнозування. Здійснюється за допомогою електронних та інших технічних засобів з наземних, морських і космічних станцій. Розрізняють глобальний, регіональний і локальний рівні моніторингу. Найпоширеніші системи моніторингу: за станом навколишнього природного середовища, громадської думки з певних питань, злочинності. Порядок проведення моніторингу регулюється відповідними правилами. Інформація, отримана за допомогою моніторингу, кладеться в основу рішень, що приймаються державними органами, політичними партіями, громадськими організаціями тощо⁶. Моніторинг земель — це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Моніторинг земель передбачає збирання, оброблення, передавання, збереження та аналіз інформації про стан земель, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та дотримання вимог екологічної безпеки⁷.

² Нижник Н., Алексєєв В. На часі — моніторинг виборчого права // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 2 (8). — С. 40.

³ Копиленко О. Вказ. праця. — С. 5.

⁴ Тихоміров Ю. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. — 2006. — № 10. — С. 12.

⁵ Довідник депутата / Упорядники: М. Ф. Верменчук, Л. П. Павлова. — К.: Парламентське вид-во, 2000. — С. 324.

⁶ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: Укр. енцикл., 2001. — Т. 3: К-М. — С. 764.

⁷ Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 246.



У зарубіжних країнах моніторинг у різних сферах проводиться вже не один десяток років. Наприклад, кон'юнктурні обстеження (або обстеження ділової активності) підприємств проводяться вже багато десятиліть європейськими країнами за гармонізованою європейською методикою. Вони регулярно постачають інформацію з різних секторів економіки для з'ясування думок керівників щодо різних сфер діяльності їх підприємств, що дозволяє відстежити на основі цієї інформації основні економічні тенденції та отримати короткотермінові прогнози. Інформація, що отримують з кон'юнктурних обстежень підприємств, в основному має якісний характер, тому комбіновані (або синтетичні) індикатори, що будуються на базі цієї інформації, не складні (звичайно — це середні арифметичні, середні зважені або суми значень з ваговими коефіцієнтами, розраховані за показниками обстежень), але за їх допомогою можна отримувати досить точне уявлення про стан груп підприємств різного рівня агрегації. Починаючи з окремих видів діяльності або різних розмірів підприємств (за кількістю працюючих) до узагальнень на рівні секторів економіки, регіонів країни та, нарешті, всієї країни⁸. Що стосується моніторингу чинного законодавства, то він застосовується в різних країнах — Російській Федерації, Республіці Узбекистан, Італії, Франції, Іспанії тощо. В Україні цей процес надто затягнувся. Однією з причин такого становища можна назвати відсутність концепції моніторингу ефективності національного права, визначеного на законодавчому рівні механізму його проведення та потужної організаційної структури, що практично змогла б здійснювати взаємодію з іншими установами та організаціями⁹.

Незважаючи на такі обставини, моніторинг здійснюється за іншими напрямками. Поняття “фінансовий моніторинг” вперше з'явилося у постанові Кабінету Міністрів України від 20 листопада 2003 р. № 1800 “Про затвердження Порядку проведення внутрішнього фінансового моніторингу суб'єктами господарювання, що провадять господарську діяльність з організації та утримання казино, інших гральних закладів і ломбардів”¹⁰. Відповідно до цієї постанови фінансовий моніторинг — це сукупність заходів, спрямованих на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом¹¹.

За останній час урядом України прийнято низку постанов, що пов'язані із необхідністю проведення моніторингу у різних сферах суспільних відносин. Тільки за 2007 рік Кабінетом Міністрів України було прийнято декілька постанов стосовно проведенню моніторингу за багатьма напрямками, зокрема: від 7 березня 2007 р. № 392 “Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для проведення моніторингу навколишнього природного середовища та забезпечення державного контролю за додержанням вимог природоохоронного законодавства” визначено механізм використання коштів у 2007 році, передбачених Мінприроди у державному бюджеті за програмою “Моніторинг природного середовища та забезпечення державного контролю за додержанням вимог природоохоронного законодавства”. Бюджетні кошти спрямовуються відповідно до плану природоохоронних заходів, зокрема, на розроблення і запровадження системи моніторингу навколишнього середовища,

⁸ Пугачова М. Моніторинг інвестиційної привабливості регіонів на базі індикаторів кон'юнктурних обстежень // Регіональна економіка. — 2006. — № 4. — С. 49.

⁹ Нижник Н., Алексєєв В. Вказ. праця. — С. 43.

¹⁰ Про затвердження Порядку проведення внутрішнього фінансового моніторингу суб'єктами господарювання, що провадять господарську діяльність з організації та утримання казино, інших гральних закладів і ломбардів: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2003 р. // ОВУ. — 2003. — № 47. — Ст. 2441.

¹¹ Берізько В. Щодо питання понятійного апарату «фінансовий моніторинг» // Право України. — 2006. — № 12. — С. 53.



включаючи створення інформаційних систем¹². Іншою постановою від 21 березня 2007 р. № 517 “Про затвердження Порядку проведення моніторингу та здійснення контролю за реалізацією проектів технологічних парків” визначено процедуру проведення моніторингу та здійснення контролю за реалізацією проектів технологічних парків, які спрямовані на дослідження соціально-економічних результатів функціонування технологічних парків шляхом проведення перевірок виконання зобов’язань щодо реалізації проектів¹³. Постановою від 1 серпня 2007 року № 989 “Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для створення системи моніторингу фондового ринку” визначено механізм використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку за програмою “Створення системи моніторингу фондового ринку”¹⁴.

Внесені також зміни до раніше прийнятих нормативно-правових документів. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2007 р. № 902 “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153”¹⁵ внесено відповідні зміни, що стосуються Порядку залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги¹⁶, а постановою від 1 серпня 2007 р. № 981 “Про внесення змін до пункту 1 порядків використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для захисту територій від шкідливої дії вод, ведення державного моніторингу поверхневих вод, державного водного кадастру, паспортизації та управління водними ресурсами”¹⁷ внесено відповідні зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2007 р. № 254¹⁸.

У Положенні про Міністерство з питань житлово-комунального господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 717, відповідно до покладених на нього завдань передбачено проведення моніторингу стану підготовки та проходження опалювального сезону, розрахунків підприємств житлово-комунального господарства та міського електричного транспорту за енергоносії, а також оплати населенням, юридичними особами наданих їм житлово-комунальних послуг¹⁹. У Положенні про Міністерство економіки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від

¹² Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для проведення моніторингу навколишнього природного середовища та забезпечення державного контролю за додержанням вимог природоохоронного законодавства: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.03.2007 р. // ОВУ. — 2007. — № 18. — Ст. 702.

¹³ Про затвердження Порядку проведення моніторингу та здійснення контролю за реалізацією проектів технологічних парків: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2007 р. // ОВУ. — 2007. — № 22. — Ст. 877.

¹⁴ Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для створення системи моніторингу фондового ринку: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2007 р. // ОВУ. — 2007. — № 57 — Ст. 2288.

¹⁵ Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. // ОВУ. — 2002. — № 8. — Ст. 340.

¹⁶ Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 153: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 р. // ОВУ. — 2007. — № 52. — Ст. 2106.

¹⁷ Про внесення змін до пункту 1 порядків використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для захисту територій від шкідливої дії вод, ведення державного моніторингу поверхневих вод, державного водного кадастру, паспортизації та управління водними ресурсами: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2007 р. // ОВУ. — 2007. — № 57 — Ст. 2282.

¹⁸ Про затвердження порядків використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для захисту територій від шкідливої дії вод, ведення державного моніторингу поверхневих вод, державного водного кадастру, паспортизації та управління водними ресурсами: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2007 р. // ОВУ. — 2007. — № 14. — Ст. 513.

¹⁹ Про затвердження Положення про Міністерство житлово-комунального господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 р. // ОВУ. — 2007. — № 37. — Ст. 1471.



26 травня 2007 р. № 777, зазначено, що Мінекономіки відповідно до покладених на нього завдань, зокрема, розробляє заходи щодо детінізації економіки та проводить моніторинг їх виконання; здійснює в установленому порядку моніторинг виконання фінансових планів підприємств державного сектора економіки та забезпечує методичне керівництво в цій сфері; проводить постійний моніторинг розвитку зовнішньоекономічних зв'язків; проводить моніторинг операцій з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах та подає пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства, які регулюють виконання операцій з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах; координує здійснення заходів з розроблення та виконання програм і проектів міжнародної технічної допомоги, проводить моніторинг ефективності їх виконання, контролює додержання умов виконання таких програм і проектів; бере участь у виконанні державних цільових програм у сфері оборони та безпеки і здійснює моніторинг ефективності їх виконання²⁰.

У принципі для локального моніторингу окремої сфери цього достатньо, але яким чином здійснити його в комплексі?

Назріло питання про формування та введення всебічної діючої державної системи моніторингу права. Особливої уваги потребує моніторинг на стадії реалізації права, законів та інших правових актів. Адже сьогодні це найслабкіша ланка всієї правової сфери, що прямо впливає на стабільність та розвиток держави. На часі моніторинг виборчого процесу і, як показує досвід, за його відсутності складно розраховувати на стабільність у державі²¹.

Важливим інструментом реалізації моніторингу в державному управлінні стали методи опитування суспільної думки. Про їх значення свідчить, наприклад, той факт, що Прем'єр-міністр Великобританії М.Тетчер не оприлюднювала дату проведення дострокових парламентських виборів, які мали відбутися у 1987 р. до того часу, поки протягом кількох місяців результати опитування не стали сприятливими для консерваторів. Маючи філії на всіх континентах, найбільш характерні опитування проводяться інститутом Геллопа. Як правило, цей інститут надає висновки після опитування 1500 осіб. На перший погляд, кількість опитаних доволі незначна, але, як показує досвід, отримані результати аналогічні, якщо було б опитано 3 тис., 5 тис., або навіть 20 тис. громадян.

У Франції нараховується приблизно 150 спеціалізованих організацій, де зайнято понад 10 тис. осіб. За останні роки у цій країні в середньому кожні два дні проводиться опитування громадської думки з державно-управлінських питань. На наше переконання, досвід Франції це не данина моді на новітні технології у сфері суспільних відносин, а послідовні і передбачувальні заходи, що аналізують рівень надійності державного управління в країні та спроможність органів влади адекватно відреагувати на ситуацію, наприклад, після прийняття нових законодавчих та нормативно-правових актів.

Моніторинг — це складний, системний інститут, що складається з багатьох елементів та спроможний реалізувати чисельні завдання. Моніторинг може виступити інститутом управління державою і суспільством, охопивши стадію законотворчості та законодавчої практики. Метою у цьому напрямі стає прийняття та реалізація конструктивних, державних, політичних та суспільних рішень з урахуванням системи законодавства відповідної країни. Система законодавства — своєрідний індикатор розвитку держави і суспільства, що суттєво впливає на економічне зростання країни в цілому та добробут, захист прав, свобод і безпеки

²⁰ Про затвердження Положення про Міністерство економіки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2007 р. // ОВУ. — 2007. — № 39. — Ст. 1563.

²¹ Нижник Н., Алексеєв В. Вказ. праця. — С. 43-44.



громадян. Рівень надійності системи національного законодавства можна перевіряти, зокрема, через моніторинг.

Моніторинг має включати такі етапи:

I. Соціальний, економічний, політичний, психологічний аналіз об'єктів, що використовують у законодавстві та на які впливає законодавство;

II. Визначення напряму, мети, вибір стратегії та тактики застосування наукових, аналітичних методів дослідження.

III. Опитування суспільної думки — як ключовий метод перевірки достовірності отриманих результатів.

Система аналітичних методів, прийомів, перевірок і оцінки, концептуальних підходів має складати загальну основу моніторингу для вирішення проблем, що стоять перед законодавством. Аналіз законодавчих актів являє собою елемент управлінської діяльності: громадяни, науковці, посадові особи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, представники громадських організацій і об'єднань, використовуючи різні методи аналізу досліджень, сприяють виявленню усіх форм порушень законодавства, таким чином здійснюючи управлінську процедуру — **моніторинг системи національного законодавства**.

З урахуванням вищезазначеного, під *моніторингом системи національного законодавства* пропонується розуміти *комплексну діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, наукових установ, інститутів громадянського суспільства по оцінці, аналізу, узагальненню та прогнозуванню стану законодавства і практики його застосування*.

Практика показує, що існує багато видів моніторингу, які проводяться як державними, громадськими, так і приватними організаціями. Тому видається доцільним, визначивши суб'єкти моніторингу, виписати їх статус та механізми взаємовідносин.

Суб'єкти моніторингу:

- Президент України;
- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України;
- центральні органи виконавчої влади;
- органи судової влади;
- органи прокуратури;
- органи місцевого самоврядування;
- громадські організації і об'єднання тощо.

Маючи досить обмежену практику щодо можливостей моніторингу прогнозування стану законодавства і тенденцій розвитку, подаємо далеко не повний перелік суб'єктів моніторингу. Окрім цього, визначення деяких його складових, а також функцій моніторингу у процесі його практичного застосування, безумовно, вимагатимуть певного уточнення.

Функції моніторингу:

- фіксація стану законодавства;
- спостереження за законодавством;
- коментування законодавства;
- формування суспільної думки з приводу законодавчого забезпечення;
- прогноз розвитку загальних тенденцій у сфері відносин держави і суспільства;

- просвітницька;
- виховання правової культури.

З необхідністю проведення моніторингу, небезпідставно, пов'язують надії на зменшення прийняття неякісних законодавчих актів, що не відповідають



загальним положенням системи національного законодавства. На наше переконання, це одне з основних вимог необхідності проведення моніторингу чинного законодавства в Україні. У зв'язку з чим, великого значення набуває системний метод, що передбачає стандартизацію і уніфікацію понять, які використовуються у чинному законодавстві, систематизацію та упорядкування знань про юридичні колізії та реалії практичного застосування законодавчих актів. В ідеалі системний аналіз має охоплювати усі сфери законотворчої та законодавчої діяльності. Для системи національного законодавства мають стати наступні характерні виміри:

- здатність розпізнавання у новому законодавчому, нормативно-правовому акті недоліків з подальшим прогнозуванням, яким чином вони впливатимуть на певні напрями розвитку законодавства та чинне законодавство в цілому;

- можливість виявлення та усунення виникаючих правових колізій у разі порушень вимог закону або під час застосування законодавчих, нормативно-правових актів;

- акумулювання суб'єктами законодавчої ініціативи та парламентом недоліків і правових колізій з подальшим усуненням їх законодавчим шляхом;

- еволюція, необхідність кардинальних змін у законодавчих та нормативно-правових актах має бути пов'язана з адаптацією до загальноєвропейських (наприклад, враховуючи Європейську хартію місцевого самоврядування) та світових тенденцій розвитку права.

У залежності від обраних напрямів моніторингу, визначених на загальнодержавному рівні з урахуванням пропозицій суб'єктів моніторингу, та використання відповідної методики, методів, способів його проведення, в значній мірі залежить ефективна діяльність органів державної влади і стабільність у громадянському суспільстві.

