

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2021.3.10>

Ю. С. Бахтіна

кандидат юридичних наук,
викладач кафедри правових дисциплін
Одеського інституту
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ: НОРМАТИВНЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАКТИЧНЕ ЗАСТОСУВАННЯ

Статтю присвячено актуальній проблемі – нормативному закріпленню та практичному застосуванню правового моніторингу в Україні. Метою статті є аналіз моніторингової діяльності, яка сприяє підвищенню ефективності нормотворчого процесу та служить подоланню ряду недоліків державного управління. В статті було використано загальнонаукові методи дослідження, як-то: аналіз, синтез для вивчення правового моніторингу нормативно-правових актів. Автором проаналізовано законопроект «Про правотворчу діяльність», який спрямований на визначення засад та порядку здійснення правотворчої діяльності в Україні. Ряд статей цього законопроекту регулює здійснення правового моніторингу нормативно-правових актів. Зокрема, в законопроекті визначено поняття правового моніторингу, суб'єкти його здійснення, які представлені комітетами Верховної Ради України, суб'єктами правотворчої діяльності або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері, а також Верховним Судом. Законопроектом передбачено шляхи здійснення правового моніторингу, як-то: здійснення аналітичних узагальнень, проведення опитувань громадської думки, аналізу судових рішень тощо. Поки закон не прийнято, здійснення правового моніторингу в окремих сферах регулюється підзаконними нормативно-правовими актами. Зокрема, автором проаналізовано Порядок моніторингу впровадження та аналізу ефективності прийнятих нормативно-правових актів у сферах правового регулювання банкрутства, виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), судово-експертної діяльності, судоустрою та судочинства, кримінальної юстиції, адвокатури та адвокатської діяльності, безоплатної правової допомоги. На підставі цього порядку Директоратом правосуддя та кримінальної юстиції було здійснено колосальну моніторингову роботу, яка включала збір інформації про стан правового регулювання; проведення анкетування, узагальнення, обробки та аналізу інформації; підготовку пропозицій та концепцій законів та підготовку звіту. Правовий моніторинг зарекомендував себе як досить дієвий та ефективний інструмент, що здатен надавати вражаючі результати.

Ключові слова: моніторингова діяльність, правовий моніторинг, нормативно-правовий акт, правотворча діяльність, державне управління.

Постановка проблеми. Правовий моніторинг сьогодні, безперечно, став одним із невіддільних напрямів державної діяльності, завдяки якому відбувається удосконалення вітчизняної правової системи. Запровадження сучасного інституту правового моніторингу є не просто актуальним

питанням теоретиків права, а й важливою проблемою загальнодержавного рівня, проблемою, що стосується всіх без винятку органів публічної влади. Ефективний правовий моніторинг неможливий без його теоретичного опрацювання з наукової та методологічної точок зору. Зако-

нодавцю необхідно чітко визначити, який зміст вкладається в поняття «правовий моніторинг», «нормативно-правовий акт», «закон» тощо. Саме тому є важливим прийняття відповідного закону, який би надав офіційне визначення багатьом юридичним термінам. Наразі у Верховній Раді України перебуває на розгляді законопроект «Про правотворчу діяльність», який спрямований на визначення засад та порядку здійснення правотворчої діяльності в Україні, зокрема, принципів правотворчої діяльності та регулювання відносин, пов'язаних із її плануванням, розробкою, прийняттям (виданням) та реалізацією нормативно-правових актів (далі – НПА). В тому числі цей законопроект має закріпити здійснення правового моніторингу, що має на меті «виявлення необхідності та можливості удосконалення чи скасування чинного або підготовки нового НПА, усунення колізій та прогалин у правовому регулюванні» [1]. Отже, проблема правового моніторингу та розширення його механізмів є на цей час, з одного боку, комплексною проблемою, що вимагає свого законодавчого врегулювання, а з іншого боку, прагненням знайти механізм зворотного впливу суспільства на правотворчий процес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанню правового моніторингу приділено достатньо уваги серед вітчизняних науковців, зокрема, слід відмітити праці М. Афанасьєвої, О. Білоскурської, Ю. Градової, О. Зайчука, О. Копиленка, В. Косовича, С. Мельничука, Н. Нижник, І. Онищука, Н. Пархоменко, Т. Подорожної, О. Петришиної, І. Шутака тощо.

Метою цієї статті є аналіз моніторингової діяльності, яка сприяє підвищенню ефективності нормотворчого процесу та служить подоланню ряду недоліків державного управління.

Виклад основного матеріалу. Правовий моніторинг знайшов своє відображення на доктринальному рівні, наступним кроком є його закріплення як обов'язкової діяльності для відповідних суб'єктів на законодавчому рівні. Слід погодитись з В. Косовичем, що належна реалізація потенціалу цього виду юридичної діяльності можлива лише за умови його нормативного закріплення й регламентації [2, с. 19]. Ми також зазначали про необхідність прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти» (наразі цей закон проходить під назвою «Про правотворчу діяльність»), в якому має бути закріплена норма, що визначає обов'язковість проведення правового моніторингу НПА, прийнятих органами публічної адміністрації, та їхнього застосування. На підставі цієї норми ми про-

понували розробити окремий Закон України «Про правовий моніторинг», який би детально встановлював організацію та його проведення в державі [3, с. 89].

Щодо згадуваного законопроекту «Про правотворчу діяльність», то він регулює в тому числі і діяльність з правового моніторингу (йому присвячено п'ять статей – з 61 по 65). Передусім слід відмітити в цьому законопроекті визначення поняття правового моніторингу, яке представляє собою систематичну, комплексну діяльність суб'єктів правотворчої діяльності, спрямовану на спостереження, аналіз та оцінку законодавства під час його реалізації з метою його вдосконалення та прогнозування розвитку [1]. Нормативне закріплення терміну «правовий моніторинг» допоможе уникнути різних тлумачень цієї діяльності серед органів публічної влади та громадськості. Як суб'єкт правового моніторингу в законопроекті виокремлено Верховну Раду України, комітети якої мають здійснювати оцінювання ефективності застосування законодавства з питань, віднесених до предметів їх відання. Крім того, серед суб'єктів правового моніторингу визначено суб'єкт правотворчої діяльності або центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері. Тобто здійснення правового моніторингу покладено на суб'єктів, які безпосередньо приймають НПА у відповідній сфері. Окреме місце серед згаданих суб'єктів належить Міністерству юстиції України, оскільки на нього покладено здійснення правового моніторингу НПА, включених до Єдиного державного реєстру НПА, на постійній основі. Також позитивним моментом є виокремлення як суб'єкта правового моніторингу Верховного Суду, який уповноважується за результатами узагальнення судової практики та аналізу судової статистики звернутися до суб'єкта правотворчої діяльності з пропозицією про необхідність внесення змін або припинення дії НПА, а також звернутися до Верховної Ради України, Президента України з пропозицією щодо необхідності прийняття, внесення змін або припинення дії НПА, які стосуються питань судоустрою та судочинства [1].

Суди і судова практика мають важливе значення під час здійснення правового моніторингу. Органи судової влади в ході здійснення правосуддя виявляють недоліки матеріального законодавства і практики його застосування, що підлягають аналізу в ході проведення моніторингової діяльності. Вони є і джерелом фор-

мування судової практики, яка виступає об'єктом моніторингових досліджень, і адресатом рекомендацій про заходи щодо вдосконалення правозастосовної діяльності за результатами моніторингу [4]. Про ефективність того чи іншого НПА можна робити висновки лише на підставі моніторингу його правозастосування. За допомогою моніторингу правозастосування відбувається спостереження за проходженням НПА всіх стадій правозастосовного процесу, оцінка його з боку практики, правоохоронних та судових органів, громадськості. Тобто простежується реальне життя НПА та зіставляється з цілями його прийняття [3, с. 150].

Діяльність з правового моніторингу чинних НПА відповідно до згаданого законопроекту полягає у виявленні в них під час реалізації недоліків, неоднозначності сприйняття суспільством проблем із ефективністю правового регулювання, а також спливання строку дії НПА тимчасової дії або акта, пов'язаного з настанням певного юридичного факту. Законопроектом передбачено здійснення правового моніторингу шляхом: аналітичного узагальнення даних про практику застосування НПА; нормозастосовної і судової практики про дію НПА; проведення опитувань громадської думки щодо змісту і дії НПА; аналітичного узагальнення звернень громадян та їх об'єднань до органів публічної влади з питань, що пов'язані з дією та реалізацією НПА; обміну між державними органами, органами місцевого самоврядування інформацією щодо застосування НПА; аналізу судових рішень у справах про оскарження НПА тощо.

Наступним етапом правового моніторингу виступає підготовка інформаційно-аналітичних матеріалів про його результати, які повинні містити: інформацію про застосовані способи здійснення правового моніторингу та їх результати; кількісні показники щодо виявлених колізійних, неефективно реалізованих, застарілих, дублюючих, корупціогенних норм, прогалин норм права, надмірної кількості бланкетних і відсильних норм, норм тимчасової дії; відомості про заходи щодо підвищення ефективності реалізації НПА або обґрунтовану необхідність його зміни, визнання його таким, що втратив чинність, скасування, прийняття (видання) нового НПА; пропозиції до документів планування правотворчої діяльності. Звітування за результатами правового моніторингу проводиться не рідше одного разу на три роки, при цьому під моніторинг мають підпадати НПА, які діють не менш як один рік.

Як зазначають Т. Подорожна та О. Білоскурська, правове регулювання в Україні позбавляє моніторинг його головної властивості – оперативності. Підсумки цієї діяльності публікуються раз на рік у доповіді Міністерства юстиції України, яка є фактично єдиним офіційним документом, що представляє результати моніторингу у правовій сфері. Попри це, за своєю природою правовий моніторинг – це оперативний інструмент для створення законодавчих та інших НПА, покликаний якомога швидше виявляти дефекти правового регулювання і негайно їх усувати. Він не може бути зведений до річного звіту, його результати повинні узагальнюватися частіше [5, с. 85].

Якщо звернутись до Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, то як один з напрямів реформування визначено формування і координацію державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики загалом, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості). На жаль, цей напрям характеризується такими негативними умовами існування, як: недостатня якість процесу формування політики, у тому числі стратегічного планування; недостатній попередній аналіз ситуації, нечітке визначення проблем та формальне розроблення альтернативних варіантів їх розв'язання у сферах державної політики; відсутність чіткої класифікації та взаємозв'язку між програмними і прогностичними документами у сферах державної політики та НПА; низький рівень застосування сучасних технологій та використання аналітичних інструментів для роботи з даними у діяльності органів виконавчої влади, що зумовлює низький рівень аналітичної роботи, тощо [6].

Правовий моніторинг як раз спрямовано на вирішення цих проблем, його основний інструмент – це аналітика, обов'язкові атрибути – планування та прогнозування, які у своїй сукупності можуть вивести формування державної політики на якісно новий рівень. Оскільки ефективно управління можливе лише за наявності його надійного інформаційного забезпечення, то широке використання правового моніторингу здатне істотно змінити в бік поліпшення інформаційного забезпечення державного управління. Отже, впровадження моніторингових способів отримання інформації про функціонування і розвиток різних громадських систем може служити для подолання багатьох недоліків державного управління [3, с. 171].

Ефективна реалізація реформи державного управління передбачає оновлення та посилення кадрового потенціалу державних органів, суттєве збільшення ефективності їх роботи з підготовки та реалізації ключових національних реформ. Для цього, як зазначає директор Директорату правосуддя та кримінальної юстиції Міністерства юстиції України О. Олійник, в Секретаріаті Кабінету Міністрів України та міністерствах, які здійснюють підготовку та реалізацію ключових національних реформ, було створено нові структурні підрозділи – директорати, метою яких є посилення спроможності міністерств до аналізу й оцінки ефективності політики [7].

Слід зазначити, що на початку реформи розроблення НПА належало до повноважень департаментів, а здійснення моніторингу і розроблення концепцій вирішення виявлених проблем покладалось на директорати. Проте така схема виявилась непродуктивною. За словами О. Олійника, здійснення моніторингу чинного законодавства, що включає виявлення й відбір справді суттєвих проблем і розроблення оптимальних пропозицій їх вирішення, без аналізу його етапів нормотворцями законопроектного департаменту, недостатньо ефективно. Без такого аналізу предмет моніторингу і його результати ризикують «відірватись від реальності». Усуненням цієї неефективності стало об'єднання законопроектного департаменту та директорату [7]. Слід погодитись з таким кроком, оскільки ефективна правотворчість можлива лише, якщо всі її етапи будуть взаємопов'язані та взаємозумовлені. При цьому обов'язково має бути один координуючий орган, що буде супроводжувати НПА від ідеї його зародження до оцінки його ефективності через певний проміжок часу. Тоді можна говорити про ґрунтовність та результативність як моніторингової діяльності, так і всього правотворчого процесу загалом.

Поки закон «Про правотворчу діяльність» не прийнято, діяльність з правового моніторингу в окремих сферах регулюється підзаконними НПА, зокрема, можна згадати Порядок моніторингу впровадження та аналізу ефективності прийнятих НПА у сферах правового регулювання банкрутства, виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), судово-експертної діяльності, судовою та судочинства, кримінальної юстиції, адвокатури та адвокатської діяльності, безоплатної правової допомоги (далі –

Порядок моніторингу). Порядок моніторингу визначає, що таке моніторинг, його об'єкти, мету, принципи, завдання, способи здійснення, етапи проведення. Відповідно до цього Порядку моніторинг спрямований на виявлення колізійних, декларативних, застарілих норм, усунення внутрішніх протиріч законів та інших НПА; визначення доцільності правового регулювання та усунення прогалин у відповідній сфері регулювання [8].

Аналізуючи безпосередньо практику застосування правового моніторингу, пропонуємо зупинитись на Моніторинговому звіті за 2020 рік Директорату правосуддя та кримінальної юстиції (далі – Директорат), який було розроблено за результатами проведеного моніторингу відповідно до вказаного Порядку моніторингу.

В ході першого етапу – збору інформації про стан правового регулювання – Директоратом було надіслано 113 запитів до центральних органів виконавчої влади, Верховного Суду, апарату Верховної Ради України, науково-дослідних установ, органів судової влади та суддівського врядування, громадських організацій з проханням надати пропозиції щодо наявних недоліків у сферах правового регулювання. За результатами опрацювання пропозицій та інформації, що надійшла від заінтересованих осіб (отримано 81 відповідь на 1 080 аркушах), були виділені найбільш актуальні блоки питань у сферах правового регулювання, які були досліджені в рамках моніторингу.

Наступним етапом було проведено анкетування, узагальнення, обробку та аналіз інформації. Директорат провів 18 онлайн-обговорень проблемних питань у сферах правового регулювання, в яких взяли участь 1 880 осіб. Також в електронній формі розроблено та розіслано анкети-опитувальники заінтересованих осіб у кількості 373 опитувальників щодо варіантів вирішення виокремлених раніше проблем правового регулювання та підготовки пропозицій їх вирішення. За результатами проведеного анкетування одержано більше 5 500 відповідей.

Третій етап включав підготовку пропозицій та концепцій законів та інших НПА у таких сферах правового регулювання, як: судово-експертна діяльність, судовострій та судочинство, банкрутство, виконання рішень судів та інших органів, безоплатна правова допомога.

На четвертому етапі було підготовлено звіт про результати моніторингу, в якому докладно описувалась кожна виявлена проблема, також зазначався стан її нормативно-правового регу-

лювання, враховувалась судова практика, практика Європейського суду з прав людини та міжнародний досвід її розв'язання, та на підставі цього запропоновано концепції / пропозиції про внесення змін та доповнень до законів та інших НПА. Цей звіт розмістився на більше ніж 500 сторінках, і це результат роботи лише одного з директоратів. Якщо ж у подальшому естафету приймуть й інші директорати у своїй сфері регулювання, то правовий моніторинг зможе охопити майже всі сфери життєдіяльності. Це сприятиме не тільки налагодженню ефективного нормотворчого процесу в країні, але й виведе державне управління на якісно новий рівень.

Висновки. Правовий моніторинг сьогодні стає одним із важливих правових інститутів, за допомогою якого мають відбуватись колосальні зміни в системі законодавства. Він зарекомендував себе як досить дієвий та ефективний інструмент, що здатен надавати вражаючі результати [3, с. 178]. Необхідним кроком залишається законодавче врегулювання цієї діяльності як обов'язкової для суб'єктів здійснення правового моніторингу. Правовий моніторинг має бути встановлено саме на рівні закону, щоб окремі структурні підрозділи органів публічної влади не ініціювали таку діяльність самостійно. Оскільки в результаті ми отримуємо ситуацію, коли окремі департаменти, управління, директорати будуть здійснювати правовий моніторинг відповідно до внутрішніх підзаконних НПА, а інші – не будуть. Тому обов'язковість проведення правового моніторингу має бути встановлена у законі, а на підставі цього окремі органи державної влади можуть розробляти відповідні рекомендації, порядки здійснення моніторингової діяльності в конкретних сферах свого регулювання.

Список використаної літератури:

1. Проект Закону України «Про правотворчу діяльність». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355.
2. Косович В.М. Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01. Львів. Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. 488 с.
3. Бахтіна Ю.С. Правовий моніторинг як функція державного управління : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса. Одеський державний університет внутрішніх справ, 2019. 246 с.
4. Судебная практика в механизме правового мониторинга : науч.- практич. пособие / М.Е. Глазкова, А.В. Павлушкин, В.В. Севальнев [и др.] ; отв. ред. А.В. Павлушкин Москва : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2017. 168 с.
5. Подорожна Т.С., Білоскурська О.В. Правовий моніторинг як засіб якості та ефективності чинного законодавства. *Альманах права*. 2019. Вип. 10. С. 82–87.
6. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474 від 24 червня 2016 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KR160474?an=2258>.
7. Моніторинг законодавства як елемент нової філософії у формуванні правової політики України. Інтерв'ю з Олександром Олійником, директором Директорату Правосуддя та кримінальної юстиції Мін'юсту, 27.01.2021. URL: https://biz.ligazakon.net/interview/201214_monitoring-zakonodavstva-yak-element-novofilosof-u-formuvann-pravovo-politiki-ukrani.
8. Порядок моніторингу впровадження та аналізу ефективності прийнятих нормативно-правових актів у сферах правового регулювання банкрутства, виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), судово-експертної діяльності, судово-експертної діяльності, кримінальної юстиції, адвокатури та адвокатської діяльності, безоплатної правової допомоги: Наказ Міністерства юстиції України № 666/5 від 24.02.2020 р. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119145117-81.pdf>.

Bakhtina Yu. S. Legal monitoring: regulation and practical application

The article is devoted to a topical issue – the normative consolidation and practical application of legal monitoring in Ukraine. The purpose of the article is to analyze the monitoring activities that help increase the efficiency of the rule-making process and serve to overcome a number of shortcomings of public administration. The article used general scientific research methods, such as: analysis, synthesis to study the legal monitoring of regulations. The author analyzes the bill “On law-making activities”, which aims to determine the principles and procedure for law-making activities in Ukraine. A number of articles of this bill regulate the implementation of legal monitoring of regulations. In particular, the draft law defines the concept of legal monitoring, the subjects of its implementation, which are represented by committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, law-making entities or the central executive body that ensures the formation of state policy in this area, as well as the Supreme Court. The draft law provides for ways to carry out legal monitoring, such as: carrying

out analytical generalizations, conducting public opinion polls, analyzing court decisions, etc. Until the law is adopted, legal monitoring in certain areas is regulated by bylaws, in particular, the author analyzes the Procedure for monitoring the implementation and analysis of the effectiveness of adopted regulations in the areas of legal regulation of bankruptcy, enforcement of decisions and decisions of other bodies (officials), judicial -expert activities, judiciary and judicial proceedings, criminal justice, advocacy, free legal aid. Based on this procedure, the Directorate of Judgment and Criminal Justice carried out a colossal monitoring work, which included the collection of information on the state of legal regulation; conducting questionnaires, generalization, processing and analysis of information; preparation of proposals and concepts of laws and preparation of a report. Legal monitoring has proven to be a very effective and efficient tool that can provide impressive results.

Key words: *monitoring activity, legal monitoring, normative-legal act, law-making activity, public administration.*