

них, матеріально-фінансових засобів і кадрового потенціалу, що можуть бути залучені до законотворення на сучасному етапі. Нарешті, потрібна система, яка спиралася б на раціональну процедуру формування й удосконалення нормативної, передовсім законодавчої, бази. Необхідність підвищення продуктивності та якості законотворчої діяльності вимагає принципової перебудови технології й організації законодавчого процесу. Цілком погоджуємось із такою критичною характеристикою законодавчого процесу, наданою ще в 1994 р. та актуальною й досі.

Сьогодні правовий моніторинг в Україні здійснюють різні суб'єкти, але відчувається відсутність механізмів взаємодії державних органів із дослідження якості й ефективності дії нормативних актів. Наслідком є низка розрізнених нормативно-правових актів, що регламентують цю сферу, наявність дублюючих структур в органах державної влади, невизначеність їхніх повноважень, невпорядкованість і відсутність систематизації пропозицій щодо вдосконалення законодавства й багато іншого, що підтверджує недосконалість зворотних зв'язків між правотворенням і правозастосуванням.

Відповідно до Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України, закони, що повертаються з підпису Президента України, підлягають обов'язковому скеруванню Головою Верховної Ради України до комітету Верховної Ради України, на який покладається аналіз практики застосування відповідних законодавчих актів. Після набрання чинності законом України апарат Верховної Ради України разом із відповідним секретаріатом головного комітету веде справу закону, до якої включаються, зокрема, прийнятий Верховною Радою України план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для реалізації положень прийнятого закону, а також повідомлення, що надійшли до Верховної

Ради України, про хід виконання цього плану Кабінетом Міністрів України; повідомлення, які надійшли з Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів України, Міністерства юстиції України, Генеральної прокуратури України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також у разі надходження їхніх пропозицій щодо підвищення ефективності дії цього закону [2]. Оскільки депутати наділені правом створювати закони, то цілком природно, що в них має бути право на вивчення результатів їх застосування на практиці. Професійний парламентський контроль за функціонуванням нормативних актів сприяє своєчасному прийняттю актуальних законодавчих рішень з метою забезпечення стійкого соціального розвитку суспільства [3, с. 257; 263]. До речі, ще Ш.Л. Монтеск'є зазначав, що законодавча влада повинна мати право й має розглядати, як саме приводяться в дію створені нею закони [4, с. 144].

Завдання проведення правового моніторингу України виконує Інститут законодавства Верховної Ради України як базова установа науково-правового забезпечення законодавчої діяльності Верховної Ради України. Інститут здійснює підготовку проектів перспективних і поточних державних програм законопроектних робіт Верховної Ради України, підготовку проектів законів із найважливіших питань розвитку суспільства й держави та їх наукове обґрунтування; проводить наукові експертизи проектів законодавчих актів тощо. Для виконання цих завдань фахівці Інституту здійснюють фундаментальні та прикладні дослідження розвитку законодавства України, аналізують ефективність механізму застосування чинного законодавства, розробляють пропозиції щодо усунення неузгодженостей і суперечностей між окремими актами законодавства й заповнення в ньому правових прогалів [5]. Крім того, питання ефективності законодавства вивчаються в межах постійно діючого навчального курсу «Законотворчість» Української школи законотворчості



Інституту законодавства Верховної Ради України. Але варто звернути увагу на те, що виконання такої важливої функції, як правовий моніторинг, покладено на Інститут законодавства, який є неприбутковою організацією та не має владних повноважень.

Виконання законів України забезпечують також міністерства, інші центральні й місцеві органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, про що зазначені органи письмово інформують Кабінет Міністрів України, але в тому разі, якщо така вимога передбачена планами організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення їх реалізації. Секретаріат Кабінету Міністрів здійснює контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів і здійснює моніторинг виконання органами виконавчої влади планів організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації законів України. Про результати контролю та моніторингу Секретаріат Кабінету Міністрів України систематично інформує Прем'єр-міністра [6].

Важливу роль в оцінюванні ефективності законодавчого впливу відіграє Міністерство юстиції України. Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України [7], центральний орган виконавчої влади, зокрема, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та подає їх у встановленому порядку на розгляд Кабінетові Міністрів України.

До 2012 р. оцінку ефективності законодавства здійснював Центр правової реформи та законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України. На Центр поклалися функції організації розроблення концепцій, проектів актів законодавства з питань розвитку суспільства й держави, здійснення наукового їх обґрунтування, координація діяльності центральних органів виконавчої влади, наукових установ і вищих навчальних закладів України у сфері підготовки за-

конопроектів. Центр правової реформи й законопроектних робіт, відповідно до покладених на нього завдань, зокрема, готував на основі вивчення світового досвіду узагальнені пропозиції щодо концептуального розвитку законодавства України та їх наукове обґрунтування; аналізував ефективність механізму застосування чинного законодавства, готував пропозиції щодо його вдосконалення; готував за дорученням Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України висновки стосовно доцільності прийняття нових законодавчих та інших нормативних актів із їх правовим обґрунтуванням; розробляв і подавав до Міністерства юстиції України пропозиції щодо усунення неузгодженостей, суперечностей між актами законодавства й заповнення в ньому правових прогалин; вивчав досвід організації та проведення законопроектних робіт зарубіжних країн для використання ефективних його форм у практиці підготовки проектів актів законодавства [8]. Але, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 6 червня 2012 р. [9], діяльність Центру правової реформи й законопроектних робіт при Міністерстві юстиції припинено, створений же на заміну Координаційний центр з питань правової допомоги вказані вище завдання не виконує.

Огляд поточного законодавства свідчить, що сучасний стан правового моніторингу в Україні характеризується переважно разовими заходами, у його проведенні відсутній складник, що координує та узагальнює результати, здатний очолити цей напрям діяльності в державі. Для належної організації правового моніторингу необхідний не ситуативний аналіз даних застосування нормативно-правових актів на певну дату, а його систематичне проведення в постійному режимі, ґрунтуючись на єдиній методиці та відповідаючи вимогам комплексності, загальності й системності. Необхідно консолідувати діяльність різних суб'єктів моніторингу з метою подолання безсистемності в цій сфері, з метою підви-



щення ефективності правотворчості та її результатів [10]. Формування постійно діючого організаційного механізму правового моніторингу дасть змогу забезпечити цілеспрямований збір інформації, отримання якої в оперативному режимі є необхідним для отримання достовірних відомостей про хід реалізації законодавства, прийняття правильних правотворчих рішень, досягнення поставлених у нормативних актах цілей.

Сьогодні впровадження правового моніторингу зіштовхується з певними складнощами, а саме: з відсутністю належного нормативного забезпечення, недостатньою науково-методологічною базою, невідпрацьованістю методик проведення правового моніторингу, неналежної координації діяльності суб'єктів моніторингу, недосконалістю механізму реалізації результатів моніторингу. З метою покращення ситуації необхідно розробити порядок і методику організації та проведення правового моніторингу органами публічної влади; удосконалити механізм взаємодії органів публічної влади в галузі проведення правового моніторингу; створити дієвий механізм упровадження науково-практичних рекомендацій проведеного моніторингу в діяльність органів публічної влади; приділити належну увагу організації та проведенню науково-дослідницьких робіт із питань правового моніторингу.

Для впровадження правового моніторингу як системної, планової, постійної діяльності органів публічної влади необхідно закріпити її на нормативному рівні, шляхом прийняття Положення про правовий моніторинг та методику його здійснення. Для плідної роботи в цій сфері необхідно визначити проведення правового моніторингу як постійну функцію й покласти обов'язок її організації та координації на Міністерство юстиції України зі встановленням обов'язку підготовки плану заходів щодо реалізації нових законів, оцінювання ефективності їх реалізації з включенням виконання таких планів до показників ефективності діяльності органів публічної влади.

Необхідно вибудувати зворотній зв'язок із суб'єктами моніторингу, встановити обов'язковість розгляду отриманих від них результатів, строки розгляду, можливість направлення їх за компетенцією, обов'язковість обнародування висновків, розміщення на офіційних сайтах тощо. Крім того, потрібно передбачити, що якщо висновки та рекомендації правового моніторингу не враховані органами публічної влади, то має бути підготовлено інформацію компетентного органу про причини й підстави їх ігнорування.

Положення про правовий моніторинг та практику його здійснення має визначити правовий моніторинг як комплексну, планову, постійну діяльність органів публічної влади в межах своїх повноважень зі збору, узагальнення, аналізу й оцінювання інформації про чинне законодавство та практику його застосування для забезпечення прийняття, зміни або визнання такими, що втратили чинність (скасування), нормативно-правових актів.

Здійснення правового моніторингу включає такі етапи: підготовчий етап (визначення об'єкта, розробка плану, визначення методів, часу проведення); безпосереднє проведення моніторингу (збір інформації, звіти представників органів публічної влади та опитування представників інститутів громадянського суспільства, аналіз науково-дослідницької діяльності); узагальнення й системний аналіз зібраної інформації (вивчення зібраних матеріалів, оцінювання стану та динаміки певної сфери законодавства, розробка відповідних науково-обґрунтованих висновків і рекомендацій); обнародування результатів правового моніторингу (обговорення в широкому колі спеціалістів, експертів, громадськості, розробка остаточних варіантів рекомендацій щодо вдосконалення законодавства й поліпшення правозастосовної практики, направлення результатів суб'єктам законодавчої ініціативи, зацікавленим особам, опублікування в засобах масової інформації та на офіційних сайтах органів публіч-

галини, колізії, неясності, неточності в змісті нормативно-правових актів, а також логіко-структурні, лінгвістичні, гносеологічні й інші види правотворчих помилок [11].

Удосконалення діяльності з оцінювання ефективності законодавства має стати одним із пріоритетних напрямів вітчизняної державної політики. Ця діяльність потребує високоякісного організаційного, методологічного та методичного забезпечення; комплексного й постійного застосування ефективних засобів удосконалення політико-правового реформування; перевірки на реалізованість теоретичних напрацювань і науково-практичних рекомендацій.

Ключові слова: правовий моніторинг, правотворчість, правозастосування, ефективність законодавства.

Стаття присвячена сучасному стану й перспективам правового моніторингу в Україні. Надано визначення правового моніторингу, відокремлено етапи його проведення, суб'єктний та об'єктний склад.

Статья посвящена современному состоянию и перспективам правового мониторинга в Украине. Дано определение понятию правового мониторинга, выделены этапы его проведения, субъектный и объектный состав.

The article is devoted to the current state and prospects of the legal monitoring in Ukraine. The definition of the legal monitoring represented, marked the stages of its conduct, the subjective and objective composition.

Література

1. Про впорядкування організації і здійснення законодавчого процесу Верховною Радою України : Постанова Президії Верховної Ради України від 31 жовтня 1994 р. № 180/94-ПВ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/180/94-%D0%BF%D0%B2>.

2. Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами зако-

нів, постанов, інших актів Верховної Ради України : Додаток до Розпорядження Голови Верховної Ради України від 22 травня 2006 р. № 428 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/428/06-%D1%80%D0%B3>.

3. Бобров В.В. Правовая технология / В.В. Бобров, А.К. Черненко ; отв. ред. В.С. Курчев. – Новосибирск : Изд-во СО РАН, 2010. – 384 с.

4. Монтезкье Ш.Л. О духе законов / Ш.Л. Монтезкье ; сост., пер. с фр. и коммент. А.В. Матешук. – М. : Мысль, 1999. – 672 с.

5. Положення про Інститут законодавства Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 4 серпня 2003 р. № 770 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/770/03-%D1%80%D0%B3>.

6. Регламент Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.

7. Положення про Міністерство юстиції України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 395/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 9. – Ст. 548.

8. Положення про Центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 1994 р. № 780 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/780-94-%D0%BF>.

9. Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції : Постанови Кабінету Міністрів України від 6 червня 2012 р. № 504 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 113. – 26 червня.

10. Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: проблемы теории и практики : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и истории права и государства; история правовых учений» / Я.Е. Наконечный. – Владимир, 2008. – 25 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawlibrary.ru/izdanie2071657.html>.

11. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий / А.С. Автономов. – М. : Инфограф, 1999. – 384 с.