

ПРАВО

Теорія та історія держави і права

УДК 340.115

Ігор Онищук *

ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МОНІТОРИНГУ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В УКРАЇНІ

Розроблено питання вдосконалення нормативно-правового регулювання моніторингу якості та ефективності нормативно-правових актів в Україні. Обґрунтовано доцільність прийняття Закону України «Про правовий моніторинг», який сприятиме подальшому утвердженню принципу верховенства права, підвищенню якості нормотворчої роботи, законодавчо закріпить умови вирішення юридичних колізій, наявних у правовій системі, що в цілому покращить рівень підготовки нормативно-правових актів. Усунення недоліків у законодавстві, що виявлятимуться за допомогою моніторингових механізмів, сприятиме забезпеченню прийняття ефективних та інноваційних законів.

Ключові слова: правовий моніторинг, правова експертиза, ефективність нормативно-правових актів, нормативно-правове регулювання.

Онищук И. И. Совершенствование нормативно-правового регулирования мониторинга качества и эффективности нормативно-правовых актов в Украине.

Разработаны вопросы совершенствования нормативно-правового регулирования мониторинга качества и эффективности нормативно-правовых актов в Украине. Обоснована целесообразность принятия Закона Украины «О правовом мониторинге», который будет способствовать дальнейшему утверждению принципа верховенства права, повышению качества нормотворческой работы, законодательно закрепит условия разрешения юридических коллизий, имеющихся в правовой системе, что в целом улучшит уровень подготовки нормативно-правовых актов. Устранение недостатков в законодательстве, которые будут выявлены с помощью мониторинговых механизмов, будет способствовать обеспечению принятия эффективных и инновационных законов.

Ключевые слова: правовой мониторинг, правовая экспертиза, эффективность нормативно-правовых актов, нормативно-правовое регулирование.

Onyshchuk I. I. Normative-legal regulation improvement of legal acts' quality monitoring and effectiveness in Ukraine.

Developed issues of improvement of normative-legal regulation of monitoring the quality and effectiveness of legal acts in Ukraine. The expediency of adopting the Law of Ukraine «On legal monitoring», which will contribute to further strengthening of the rule of law, quality of regulatory work, legislate the terms of the resolution of legal disputes, the existing legal system, which will improve the level of preparation of legal acts. Deficiencies in the legislation that will be identified through the monitoring mechanisms that will promote the adoption of efficient and innovative laws.

Keywords: legal monitoring, legal expertise, efficiency of legal acts, legal regulation.

Постановка проблеми. Постійні зміни, що вносяться у нормативно-правові акти, стали проблемою для всіх адресатів відповідних норм права. Вказані феномени призводять до істотного зниження наукової обґрунтованості виданих нормативно-правових актів і до спаду рівня якості правового регулювання. У даних умовах неможливо здійснити аналіз і належним чином оцінити ефективність реалізації нормативно-правових актів (далі – НПА). За регулярної зміни норм права втрачається можливість збору достатнього для експертних висновків аналітичного матеріалу.

Згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС 16 вересня 2014 р., етап моніторингу та оцінки повинен бути підсилений чіткими механізмами спільного поточного й остаточного оцінювання правової системи та забезпечувати вільний доступ громадськості до інформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Яскравим прикладом наукових пошуків у сфері теорії та практики правового моніторингу є праці закордонних учених Ю. Арзамасова, І. Бачило, Г. Грефа, Д. Едлера, Р. Зубека, М. Новіцкі, Г. Нуркеєвої, Н. Сартаєвої, А. Сарсенова, Ю. Сурміна. До когорти українських учених-дослідників правового моніторингу належать Т. Горда, Ю. Градова, О. Зайчук, В. Косович, О. Копиленко та ін.

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

Формулювання цілей статті. Ціль даної статті полягає у розробці питання вдосконалення нормативно-правового регулювання моніторингу якості та ефективності НПА в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. За допомогою застосування порівняльного юридично-догматичного методу можемо констатувати, що експертиза проектів НПА успішно діє в багатьох країнах. Конгресом США будь-яке рішення з певної законодавчої пропозиції піддається ретельному дослідженню за участі розвинутої системи інформаційно-аналітичних органів. За необхідності до аналітики залучають провідних експертів.

У Франції жоден законопроект не приймається без висновку Державної Ради, у складі якої близько трьохсот високопрофесійних юристів. Аналогічний орган в Нідерландах покликається стежити за юридичною дією законодавчих актів. У Канаді експертиза НПА проводиться на всіх етапах процесу – від вироблення законодавчої пропозиції на основі первинних ідей до складання законопроекту, готового для подання до парламенту [1, с. 21].

Значна увага питанням вдосконалення правового регулювання, зокрема, якості проектування правових актів, приділяється в Європейському Союзі. Потреба покращення нормотворення віднайшла своє вирішення у спеціальних актах:

– **The Council Resolution on the quality of drafting of Community legislation adopted on 8 June 1993** (Резолюція з якості проектування правових актів у Спільноті, прийнято Радою ЄС 8 червня 1993 р.) [2];

– **Interinstitutional Agreement of 20 December 1994** (Міжінституційна угода від 20 грудня 1994 р. щодо прискореного методу роботи з офіційної кодифікації юридичних текстів, ухвалена Комісією, Радою і Парламентом) [3];

– **Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation (1999/C 73/01)** (Міжінституційна угода Європейського парламенту, Ради Європейського Союзу та Комісії Європейських Спільнот щодо якості підготовки проектів правових актів у Спільноті, видано 22 грудня 1998 р.) [4];

– **European Parliament resolution of 29 November 2001 on the White Paper on European Governance** (Міжінституційна угода про більш структуроване застосування техніки перегляду правових актів, ухвалена Європарламентом, Радою і Комісією 29 листопада 2001 р.) [5];

– **Interinstitutional agreement on better law-making (2003/C 321/01)** (Міжінституційна угода про покращення розробки правових актів, ухвалена 31.12.2003 р. Європейським Парламентом, Радою і Комісією) [6].

Питання основоположних засад НПА, системи НПА, ієрархії, суб'єктів нормотворення та актів, які видаються на виконання ними своїх повноважень, офіційного оприлюднення тощо частково врегульовані у Конституції України та Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Зокрема, положеннями Конституції України (ст.ст. 3, 5, 6, 8, 9, 19, 22, 38, 55–58, 68, 69–74, 75, 84, 85, 89, 91–94, 106, 113, 115, 117–120, 132, 135, 138, 143, 144, 155, 156).

Питання правового моніторингу у частині експертизи та прогнозування НПА частково врегульовані у Законах України: «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про запобігання корупції», «Про наукову і науково-технічну експертизу», «Про інформацію», «Про Конституційний Суд України», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України».

Крім того, у даній сфері діють: Постанова Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної

спроможності Верховної Ради України» № 1035-VIII від 17 березня 2016 р.; «Порядок планування та моніторингу реалізації органами виконавчої влади Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2013 р. № 968; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11.03.2004 № 308; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації» від 26.11.2008 № 1040-2008-п, та ін.

Розробка та прийняття Закону України «Про правовий моніторинг» зумовлюється необхідністю врегулювання суспільних відносин, пов'язаних з оцінюванням ефективності, прогнозуванням правового регулювання суспільних відносин, визначенням конкретних правових, організаційних та інших заходів для його забезпечення. Повномасштабне справджування зазначеної функції створює необхідне становище для реалізації ще й інших функцій правового моніторингу, які забезпечують його вплив на процес правового регулювання.

Моніторинг та експертиза НПА – це різні форми наукового супроводження, які слід розрізняти. Системне поєднання моніторингу та експертизи створює передумови підвищення ефективності права як регулятора суспільних відносин. Моніторинг – це комплексне дослідження низки актів, що регулюють певну сферу суспільних відносин, своєрідна діагностика стану законодавства, відіграє роль «каналу зворотного зв'язку» між правотворчістю та юридичною практикою. Експертиза спрямована на аналіз регулятивних якостей, форми і змісту конкретного нормативно-правового акта або його проекту [7].

З приводу інституціалізації правового моніторингу в Україні цінним є міжнародний досвід. Приміром, у Російській Федерації правовий моніторинг – самостійний вид діяльності. На даному етапі правовий моніторинг у РФ – повноцінний елемент правової системи та потужний фактор юридичного розвитку Росії [8, с. 117].

Указом Президента Російської Федерації від 20 травня 2011 року № 657 «Про моніторинг правозастосування в Російській Федерації» [9] з метою вдосконалення правової системи затверджено Положення про моніторинг правозастосування в Російській Федерації. Також постановою Уряду Російської Федерації від 19 серпня 2011 року № 694 затверджено Методику здійснення моніторингу правозастосування в Російській Федерації [10], відповідно до якої проводять поточний і оперативний види моніторингу правозастосування. Поточний моніторинг здійснюють на регулярній основі, відносно галузі (підгалузі) законодавства та групи нормативно-правових актів. Оперативний моніторинг проводять протягом першого року дії нормативно-правових актів Російської Федерації, виконання рішень Конституційного Суду Російської Федерації та постанов Європейського Суду з прав людини [11].

Наприклад, в Міністерстві економічного розвитку й торгівлі Російської Федерації з метою забезпечення якості моніторингу, участі в ньому більшої кількості співробітників міністерства Департамент правового забезпечення регулярно направляє аналітичні записки та іншу інформацію про хід законотворчого процесу в палатах Федеральних Зборів всім керівникам міністерства. Також департамент складає та розсилає до структурних підрозділів міністерства щомісячні та сесійні графіки розгляду законопроектів у палатах Федеральних Зборів, матеріали про підсумки розгляду законопроектів у палатах Федеральних Зборів за минулий тиждень, весняну й осінню сесії. Проводиться різнобічна методична робота з організації законопроектної діяльності. Моніторинг законопроектів здійснюється в тісному зв'язку з комітетами Державної Думи та Ради Федерації. Проводиться закріплення працівників міністерства за комітетами Державної Думи та Ради Федерації, за супроводом окремих законопроектів [12, с. 38].

Інший зарубіжний досвід – правовий моніторинг у Республіці Казахстан. Він визначається як діяльність, зміст якої полягає в постійному визначенні рівня ефективності національного законодавства, що виступає дієвим механізмом його вдосконалення. Слід навести Постанову Уряду Республіки Казахстан від 25 серпня 2011 р. № 964 «Про

затвердження Правил проведення правового моніторингу нормативних правових актів». Зазначені Правила розроблені відповідно до Закону Республіки Казахстан від 24 березня 1998 року «Про нормативні правові акти» [13].

Крім того, в Казахстані здійснюється правовий моніторинг функціонування Євразійської економічної спільноти (ЄврАзЕС) з моменту її створення. За період з 2000 по 2005 рр. функціонування ЄврАзЕС були підбиті підсумки в Доповіді «Про пропозиції щодо вдосконалення стратегії й тактики розвитку ЄврАзЕС», підготовленої Радою з фінансово-економічної політики держав-членів ЄврАзЕС, та за результатами обговорення даного питання на засіданні Міждержради ЄврАзЕС на рівні глав урядів 19 травня 2006 р. у м. Мінську [14, с. 360–361].

Створення засад нормативного регулювання організації і проведення правового моніторингу на законодавчому рівні має відбуватися наступним чином:

– основні засади, цілі, завдання, принципи, суб'єкти, об'єкти, статус результатів необхідно визначити Законом України «Про правовий моніторинг»;

– Постановою Кабінету Міністрів України, відповідно до Закону України «Про правовий моніторинг», затвердити Порядок проведення правового моніторингу проектів НПА та доручити Міністерству юстиції України забезпечення проведення правового моніторингу у строки, визначені Порядком, а також розробити та затвердити методологію проведення правового моніторингу.

У зазначених НПА мають бути визначені об'єкти моніторингової оцінки та статус результатів моніторингу. Важливо, щоб висновки з проведеного дослідження формулювалися як рекомендації, адресовані конкретним органам державної влади і місцевого самоврядування, посадовим особам, організаціям і установам, щоб передбачалися форми реагування (внесення змін у законодавство, коригування правозастосовної практики, проведення перетворень у структурі державної влади тощо). Необхідно встановити, яким органом або організацією здійснюється інформаційно-технічне забезпечення моніторингової діяльності. Наприклад, у системі Мін'юсту України цю функцію міг би виконувати Науковий центр правової інформації. Вивчення проблем інформаційно-технічного забезпечення, можливо, потребує відповідного доручення на адресу Міністерства інфраструктури України.

З метою виконання державної функції з правового моніторингу проект Закону України «Про правовий моніторинг» має встановити вимоги до порядку виконання такої функції, докладно визначити адміністративні процедури, права і обов'язки посадових осіб, форми і порядок контролю за вчиненням дій і прийняттям рішень, результат дії і порядок його передачі та ін. Крім того, в законопроекті необхідно виокремити етапи правового моніторингу, визначити процедуру юридичної характеристики нормативно-правового акта та спостереження за реалізацією НПА. Вагомими мають стати критерії оцінювання результативності норм права та вироблення заходів щодо її підвищення, а також прийняття рішення про необхідність регулювання тих чи інших правовідносин і ухвалення рішення про підготовку змін у нормативно-правові акти.

Доцільно визначити види відповідальності за порушення Закону та контроль за забезпеченням реалізації правового моніторингу. Невжиття належних заходів згідно з рекомендаціями повинно розглядатися як невиконання посадових обов'язків із притягненням до юридичної (дисциплінарної) відповідальності. Встановлення юридичної відповідальності є найважливішим у практичному відношенні кроком, що закріпить повноцінний правовий статус результатів правового моніторингу.

У відповідності до принципу інформаційної відкритості органів державної влади треба передбачити обов'язки органів виконавчої влади та органу (його структурного підрозділу), що займатиме провідне місце у сфері правового моніторингу, інформувати громадськість про результати моніторингу та вжиті заходи за допомогою обов'язкового оприлюднення інформації через ЗМІ (газети, телебачення, радіо), а також шляхом розміщення відповідної інформації на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет.

Під час здійснення правового моніторингу видається необхідним встановлення взаємодії державних органів з інститутами громадянського суспільства (науковими інституціями, громадськими організаціями, засобами масової інформації тощо).

Висновки. Розробка та прийняття Закону України «Про правовий моніторинг» сприятиме подальшому утвердженню принципу верховенства права, встановить критерії законності, конституційності нормотворчої діяльності, сприятиме підвищенню якості нормотворчої роботи, законодавчо закріпить умови вирішення юридичних колізій, наявних в правовій системі, що в цілому покращить рівень підготовки НПА.

Організація системи правового моніторингу на законодавчому рівні покращить: ефективність законодавчого процесу і правореалізації; вироблення прогнозів про наслідки прийняття законів, транспарентність прийняття нормотворчих рішень; інформованість громадян і громадськості про стан правової системи; рівень правосвідомості та правової культури суспільства в цілому.

Усунення недоліків у законодавстві, що виявляються за допомогою моніторингових механізмів, сприятиме створенню правових умов для сталого соціального розвитку, гарантій безпеки людини, забезпеченню прийняття ефективних та інноваційних законів.

Список використаних джерел:

1. Элдер Д. Экспертный анализ законопроектов [Текст] / Д. Элдер // Законотворчество в Канаде / отв. ред. С. В. Кабышев (пер. с англ.). – М., 2006. – С. 18–35.

2. The Council Resolution on the quality of drafting of Community legislation adopted on 8 June 1993 // Official Journal of the European Communities, C 166 of 17 June 1993. – P. 1.

3. Interinstitutional Agreement of 20 December 1994 // Official Journal of the European Communities, C102 of 4 April 1996. – P. 2.

4. Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation (1999/C 73/01) [Electronic text data]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31999Y0317%2801%>

5. European Parliament resolution of 29 November 2001 on the White Paper on European Governance (OJ C 153 E, 27.6. 2002. – P. 314. [Electronic text data]. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2001-0643+0+DOC+XML+V0//EN>

6. Interinstitutional agreement on better law-making (2003/C 321/01) // Official Journal. – P. 0001–0005 [Electronic text data]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003Q1231%2801%29:EN:HTML>

7. Горда Т. С. Співвідношення моніторингу та експертизи нормативно-правових актів [Текст] / Т. С. Горда // Інновації в юридичній науці та правозастосовчій практиці: науково-практична Інтернет-конференція (29 травня 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=826%3A260514-16&catid=97%3A1-0514&Itemid=121&lang=ru

8. Нуркеева Г. К. Правовой мониторинг в республике Казахстан: тенденции и перспективы / Г. К. Нуркеева // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2012. – № 1 (25). – С. 115–117.

9. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 20 мая 2011 года № 657 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.rg.ru/2011/05/25/monitoring-dok.html

10. Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.rg.ru/2011/08/24/metodika-dok.html

11. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 20 мая 2011 года № 657 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.rg.ru/2011/05/25/monitoring-dok.html

12. Греф Г. О результатах мониторинга законодательства в сфере социально-экономического развития России / Г. Греф // Мониторинг права в Российской Федерации. Вестник Совета Федерации. – М., 2006. – №4 (5). – С. 35–38.

13. О нормативных правовых актах: Закон Республики Казахстан от 24.03.1998 № 213-І [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pavlodar.com/zakon/?dok=00121&all=all

14. Сарсенов А. М. К вопросу о введении института правового мониторинга международных правовых актов межгосударственных объединений / А. М. Сарсенов // Современное международное право и научно-технический прогресс [Текст]: материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 8 декабря 2011 г.) / отв. ред. Е. М. Абайдельдинов, А. Х. Абашидзе, А. М. Солнцев. – М.: РУДН, 2012. – С. 355–363.

**Онищук Ігор Ігорович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького.*

Стаття надійшла до редакції 10.02.2017 р.

УДК 340.13

Француз Іван *

СТАНОВЛЕННЯ ЗАСАД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ: ВІД ВИТОКІВ ДО 1917 РОКУ

Стаття присвячена визначенню основних закономірностей розвитку засад правового регулювання суб'єктів примусового виконання судових рішень в Україні до 1917 року. Встановлені характерні ознаки та особливості правового регулювання суб'єктів примусового виконання судових рішень у різні історичні періоди розвитку української державності. Автором пропонується періодизація історичного розвитку правового регулювання суб'єктів примусового виконання судових рішень на українських землях від часів Київської Русі до періоду перебування України у складі СРСР.

Ключові слова: виконавче провадження, суб'єкти примусового виконання судових рішень, судові виконавці, правове регулювання.

Француз И. Г. Становление основ правового регулирования субъектов принудительного исполнения судебных решений в Украине: от истоков до 1917 года.

Статья посвящена раскрытию основных закономерностей развития основ правового регулирования субъектов принудительного исполнения судебных решений в Украине до 1917 года. Определены характерные признаки и особенности правового регулирования субъектов принудительного исполнения судебных решений на разных исторических этапах развития украинской государственности. Автором предлагается периодизация исторического развития субъектов принудительного исполнения судебных решений на украинских землях, начиная со времен Киевской Руси до периода пребывания Украины в составе СССР.

Ключевые слова: исполнительное производство, субъекты принудительного исполнения судебных решений, судебные исполнители, правовое регулирование.

Frantsuz I. H. Regulatory framework's formation of court decisions enforcement subjects in Ukraine: from the origins to 1917.

The article is devoted to the definition of the basic development regularities of the foundations of law regulation of subjects of court decisions enforcement in Ukraine until 1917. Installed characteristics and features of legal regulation of subjects of court decisions enforcement in different historical periods of development of Ukrainian statehood. The author proposed periodization of the historical development of legal regulation of courts decisions enforcement on the Ukrainian lands from Kievan Rus to the period of Ukraine being within the USSR.

Keywords: court decisions enforcement process, subjects of court decisions enforcement, court executors, law regulation.

Невід'ємною складовою розбудови соціальної, правової держави є неухильне дотримання та забезпечення основних прав і свобод її громадян, у тому числі в частині