

ються від 27 січ. 2011 р. [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Верховної Ради України. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/112_164

8. Угода між Управлінням державної охорони України і Службою охорони Президента Республіки Казахстан про співробітництво і взаємодію від 27 вер. 2001 р. [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Верховної Ради

України. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/398_052

Мусієнко І.І.

доктор наук з державного управління, доцент
Надійшла до редакції:

УДК 340.13

ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Градова Ю. В.

Правовий моніторинг виступає одним з головних інструментів підвищення рівня ефективності правового регулювання належної якості нормативних правових актів, що приймаються, і їх реалізації. На думку С.М. Миронова, правовий моніторинг можна віднести до "найнеобхідніших сучасних інструментів управління справами держави й розвитку громадянського суспільства" [1, 5]. Правовий моніторинг - це не відвернутий огляд нормативних актів, а дієвий елемент системи управління правотворчим процесом. Його сенс полягає в тому, щоб вплинути на процес ухвалення правотворчого рішення, поглянути, як продовжувалося життя проекту нормативного акту, як він вступив в юридичну силу, як його прийняли; а потім: скільки часу пройшло, коли був прийнятий весь пакет підзаконних нормативних актів, що регламентують певну сферу суспільних відносин; чи підтримали цей прийнятий нормативний акт на регіональному рівні; як його оцінили практики, прокуратура, наукова громадськість, іншими словами, як взагалі реальне життя нормативного акту проходило надалі? [2, 166]. Тому правовий моніторинг - це не просто спостереження за тим, що відбувається, і, звичайно, не реєстр подій у сфері правотворчості; це - осмислений, концептуальний погляд на розвиток всієї правової системи.

Моніторингова діяльність гостро потребує централізованої координації і, насамперед, такого концептуально-методичного забезпечення, яке б сприяло отриманню результатів моніторингу, що здійснюється різними органами державної влади. Запровадження окремого уповноваженого органу з правового моніторингу дозволить надати моніторингу всеохоплюючий, системний характер і налагодити роботу з відстеження результатів моніторингу [3, 96].

Як ми вже не раз наголошували в попередніх дослідженнях, для України оптимальним є змішаний спосіб організації правового моніторингу [4; 5]. Про це говорить і практика європейських держав, де на відміну від країн СНД, моніторингова діяльність здійснюється або децентралізовано, або змішаним способом (Швеція, Італія). Вибір саме цього способу організації та здійснення правового моніторингу підтверджується тим, що запровадження єдиного спеціалізованого органу з питань правового моніторингу надасть можливість проводити моніторингову діяльність системно та централізовано, під чітким керівництвом, і допоможе уникнути розрізненого й неоднакового застосування правових норм окремими суб'єктами правового моніторингу. Залучення ж до моніторингової діяльності громадських інститутів, юридичних вузів, науково-експертних установ, окремих науковців дозволить більш широко "...представити весь спектр соціальних інтересів і очікувань на стадії розробки

норм права, ... включати різні прошарки суспільства в процес реалізації закону" [6, 29]. Участь інститутів громадянського суспільства в здійсненні аналізу й прогнозу якості законодавства належить до первинних цілей створення системи моніторингу правового простору й правозастосовної практики.

Питанню щодо способу організації та здійснення правового моніторингу приділялось достатньо уваги в зарубіжних наукових колах, зокрема, у Російській Федерації й Республіці Казахстан цю тематику розглядали Ю.Г. Арзамасов, С.А. Бухарбаєва, Т.Т. Галієв, М.Є. Глазкова, Д.Б. Горохов, А.М. Єрьоміна, І.В. Жужгов, Л.О. Іванова, Я.Є. Наконечний, А.А. Невесьолов, В.Л. Негрובов, А.М. Сарсенов, Ю.А. Тихомиров, А.В. Тлупова, Н.Н. Толмачова, А.С. Фадєєва, А.К. Шаймурунова. При цьому думка вчених щодо вибору способу здійснення моніторингової діяльності дещо різниться: хтось є прибічником централізованого способу, деякі ж виступають за змішаний спосіб організації правового моніторингу, обидві думки заслуговують уваги, та як ми вже наголошували, запровадження саме змішаного способу є найбільш адекватним перехідному стану українського суспільства.

Незважаючи на те, що в Україні питанню правового моніторингу приділяється мало уваги, не викликає сумніву, що ця тематика найближчим часом стане досить актуальною, оскільки вже є перші вітчизняні наукові праці в цій сфері [7], що ж до інших пострадянських країн, то там проводиться досить плідна робота з моніторингової діяльності як на теоретичному, так і на практичному рівнях. Тому сміливо можна говорити про те, що ця стаття є першою спробою у вітчизняному конституційному праві щодо висвітлення питання організації правового моніторингу в Україні.

На жаль, на сьогодні комплексний правовий моніторинг усього українського законодавства та правозастосовної практики не проводиться, немає ні правової, ні методологічної основи для його запровадження. Діяльність, яку проводять окремі суб'єкти правового моніторингу має розрізнений характер, тому не дає нам змогу уявити достатньо повну картину про стан чинного законодавства. Це дає підставу стверджувати про необхідність створення Центру правового моніторингу, який би координував діяльність інших суб'єктів правового моніторингу та займався би аналізом, оцінкою, плануванням і прогнозуванням вітчизняного законодавства.

Постає питання про правовий статус такого органу.

При цьому, для уникнення відомчого підходу й з метою забезпечення системності моніторингу в Україні, Центр правового моніторингу має бути державною та некомерційною структурою, сама моніторингова діяльність має бути законодавчо закріплена як функція

© Ю.В. Градова, 2013

Проблеми становлення правової демократичної держави

державних органів, за невиконання якої має наставати юридична відповідальність. Крім того, такий Центр має бути відособлений від політичних процесів у державі, а його фінансове забезпечення має йти окремою графою, для попередження тиску з боку політичних сил.

Центр правового моніторингу повинен плануватися як структура, здатна об'єднати на єдиній організаційній і концептуальній основі зусилля державних органів, наукових організацій, суспільних об'єднань та інших структур громадського суспільства для вирішення таких завдань, як:

- створення комплексної системи наукового забезпечення законотворчої й правозастосовної діяльності в країні;

- організація системи державного контролю якості й ефективності правотворчої й правозастосовної діяльності.

Для здійснення роботи за встановленими напрямками Центр правового моніторингу повинен володіти широкими повноваженнями, мати доступ до будь-якої інформації, починаючи із законопроекту й закінчуючи конкретним рішенням суду по справі. Необхідно, щоб висновки Центру носили не просто рекомендаційний характер, а мали можливість призводити до юридичної відповідальності за їх невиконання. Сама моніторингова діяльність повинна мати широкий доступ громадськості й цим досягається дві мети. По-перше, оскільки в процесі правового моніторингу вивчається правосвідомість населення, то ми маємо можливість оперативно реагувати на будь-які відхилення, незадоволеність серед населення. По-друге, використовуючи правовий моніторинг, можна домогтися налагодження зворотного зв'язку законодавця з громадянином.

Склад Центру правового моніторингу має формуватися з представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, наукових, експертних організацій, громадських об'єднань. До участі в роботі Центру правового моніторингу мають залучатись експерти. У структурі Центру правового моніторингу слід утворити секції за основними напрямками діяльності. Для вирішення окремих питань, що відносяться до видавництва Центру правового моніторингу мають створюватись експертні ради, робочі групи з залученням вчених та інших спеціалістів.

Для здійснення функцій Центру правового моніторингу, на нього мають покладатись наступні завдання: по-перше, це взаємодія й плідна співпраця з питань нормотворчості зі структурними підрозділами Верховної Ради України, органами місцевого самоврядування, науковими й експертними установами; по-друге, розробка й надання пропозицій до Верховної Ради України щодо вдосконалення законодавства та правозастосовної практики; по-третє, проведення експертизи законів і законопроектів за дорученням комітетів Верховної Ради України; надання допомоги комітетам Верховної Ради України, народним депутатам у розробці законопроектів; підготовка пропозицій з питань планування законопроектної діяльності у Верховній Раді України; підготовка аналітичних та інформаційних матеріалів про підсумки законодавчої діяльності Верховної Ради України й на їх основі розробка пропозицій з вдосконалення законодавчої діяльності; дослідження правозастосовної практики органів судової влади з метою підготовки пропозицій з використання цього досвіду в законодавчій діяльності Верховної Ради України; здійснення аналізу й експерт-

ної оцінки наслідків прийняття й застосування законів та інших нормативних правових актів; проведення аналізу зарубіжного досвіду моніторингу, підготовка відповідних аналітичних та інформаційних матеріалів для Верховної Ради України; взаємодія з прес-службою Апарату Верховної Ради України з питань висвітлення в засобах масової інформації діяльності Центру правового моніторингу тощо.

Основними напрямками роботи Центру правового моніторингу на початковому етапі його функціонування могли б стати:

- формування концепції правового моніторингу;
- інвентаризація вже діючих груп правового моніторингу й систематизація існуючих форм моніторингу;
- вироблення на цій основі пропозицій щодо формування інституційної структури моніторингу;
- розробка методик проведення моніторингу за конкретними напрямками;

- створення інформаційно-аналітичної бази, послугами якої могли б користуватися заінтересовані державні органи, громадські й корпоративні об'єднання, а також приватні особи.

На етапі, коли такий центр ще не створено, можна використовувати перехідну модель організації правового моніторингу. Для цього в законах, що приймаються, слід передбачати норми про моніторинг, а також доповнити відповідними положеннями закони, що вже діють. При цьому необхідно, по-перше, чітко позначити орган, який відповідає за проведення моніторингової діяльності, по-друге, вказати термін, протягом якого закон не може змінюватися. Це створить необхідний прецедент, коли зміна закону є можливою лише на підставі проведеної моніторингової діяльності. З іншого боку, це підвищить якість й ефективність правових норм, а зміни, що вносяться, носитимуть дійсно невідкладний характер. Крім того, результати правового моніторингу повинні мати обов'язковий характер, а за їх невиконання має передбачатись юридична відповідальність відповідного органу.

В Україні процес становлення моніторингової діяльності надто затягнувся. Одними з основних причин такого становища можна назвати відсутність концепції Державної програми моніторингу ефективності застосування законодавства, визначеного на законодавчому рівні механізму його проведення та потужної організаційної структури, що практично змогла б його здійснювати у взаємодії з відповідними установами й організаціями [7, 53].

У концепції необхідно передбачити основні положення щодо правового моніторингу, по-перше, вона має містити визначення терміну "правовий моніторинг" його співвідношення з такими термінами, як "моніторинг закону", "моніторинг правозастосовної діяльності", "моніторинг нормативних правових актів" тощо. Концепція має чітко визначати мету й завдання правового моніторингу. У ній слід окреслити об'єкт правового моніторингу (закон, нормативний правовий акт або його структурна частина, комплекс нормативних правових актів тощо). Наступним має йти положення щодо суб'єктів правового моніторингу (з вказівкою на те, хто й на якій стадії відповідальний за виконання окремих моніторингових дій; коли до моніторингової діяльності можуть приєднуватись громадські об'єднання за власною ініціативою). Крім цього слід закріпити положення щодо видів правового моніторингу (державний і суспільний; комплексний і галузевий; внутрішній і зовнішній; обов'язковий і рекомендаційний тощо). Також у концепції мають бути

вказані методи й способи здійснення моніторингової діяльності, принципи правового моніторингу, чітко має бути окреслений механізм організації й проведення правового моніторингу.

Не менш важливим елементом для забезпечення системності правового моніторингу є питання про створення єдиної автоматизованої системи моніторингу в Україні, яка містила б результати моніторингу законодавства, висновки, аналітичні довідки, підготовлені науково-дослідними установами, структурами громадянського суспільства, а також статистичні дані про законодавчі масиви (кількість прийнятих, змінених, скасованих актів, співвідношення частки “нових” законів і законів-редакцій, частота редагування окремих актів або галузей законодавства, кількість підзаконних актів, прийнятих на виконання конкретного закону, кількість спільних підзаконних актів різних відомств; кількісний і якісний склад актів законодавства за рівнями влади, видами органів, що прийняли нормативний правовий акт, за предметним, галузевим критерієм і т.п.). Створення такої системи дозволить не тільки скоординувати діяльність у цьому напрямку, а й керуватися уповноваженим державним органом результатами проведеного моніторингу при підготовці проектів нормативних правових актів.

Ще одним перспективним напрямком є виявлення законів, зміст яких потребує внесення змін і доповнень в аналізований закон. При цьому в багатьох державах встановлюється термін, після закінчення якого законодавець повинен “повернутися” до закону, перевірити зміст, підтвердити його актуальність, за необхідності внести зміни, доповнення або скасувати. У ряді країн невиконання парламентом такого обов’язку тягне автоматичну втрату законом юридичної сили. Можливо, у наших умовах слід встановити такий “термін ревізії” для найбільш важливих, системоутворюючих актів. Або слід встановити термін мораторію на внесення поправок у знову прийнятий акт. Закріплення подібного обмеження буде стимулювати законодавця до більш відповідального підходу до законотворчого процесу й забезпечить певну передбачуваність динаміки законодавства [8, 164].

Отже, ми прийшли до висновку, що правовий моніторинг є важливою умовою ефективного функціонування правової системи. На жаль, на сьогодні в правового моніторингу відсутній офіційний статус виду державної діяльності й функції органів державної влади, що робить

його не обов’язковим, а факультативним. Не має і єдиної структури, яка б здійснювала цю вкрай важливу для держави функцію.

Література

1. Миронов С.М. Теория и практика мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: итоги и перспективы / С.М. Миронов // Вестник Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации. - 2006. - № 4-5. - С. 4-13.
2. Арзамасов Ю.Г. Мониторинг в правотворчестве. Теория и методология : монография / Ю.Г. Арзамасов, Я.Е. Наконечный. - М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009. - 194 с.
3. Шаймурунова А.К. Отдельные вопросы мониторинга / А.К. Шаймурунова // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. - № 4. - 2010. - С. 94-97.
4. Градова Ю.В. Мониторинг законодательства у зарубежных странах на современном этапе / Ю.В. Градова // Выборы та демократия. - 2010. - № 2-3 (24-25). - С. 62-68.
5. Градова Ю.В. Институт правового мониторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.02 / Градова Юлія Володимирівна; Харківський національний університет внутрішніх справ. - Х., 2012. - 20 с.
6. Слиска Л.К. Повышение эффективности законотворческой деятельности: стратегия и тактика / Л.К. Слиска // Вестник Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации. - 2006. - № 4-5. - С. 29-34.
7. Мониторинг ефективності законодавства: мета, критерії, реальність / за заг. ред. В.О. Зайчука. - К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2009. - 386 с.
8. Сарсенов А.М. Правовой мониторинг в Республике Казахстан: тенденции и перспективы / А.М. Сарсенов // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. - 2011. - № 4. - С. 162-166

Градова Ю.В.

Доцент кафедри конституційного та міжнародного права, кандидат юридичних наук Одеського державного університету внутрішніх справ
Надійшла до редакції: 12. 12. 2012

УДК 342.92

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Даценко В. М.

За більше як 20 років незалежності України спостерігається трансформація основних її державних інститутів. Так, ми стали свідками запровадження та активного розвитку в Україні інституту приватної власності, швидкого розвитку ринкових відносин, учасниками яких є держава, органи самоврядування, приватні юридичні й фізичні особи, зміни форми державного правління та розмежування влади в країні між трьома гілками: законодавчою, виконавчою та судовою. Змінилися й вектори зовнішньої політики України, основною метою якої визначено пошук шляхів інтеграції в Європейський Союз, створення оновленої, демократичної, правової, цивілізованої держави. Забезпечення реалізації таких змін, подальшого розвитку нових інститутів держави

потребує реформування також і системи державного управління в Україні, створення нової якісно кращої її моделі. На сьогодні органи державної влади та місцевого самоврядування наділяються вдосконаленими функціями публічного управління, метою яких є забезпечення інтересів держави і суспільства загалом. Такі обставини стали причиною того, що усталений термін “державне управління” не повною мірою відповідає новому змісту управлінських відносин, які складаються в Україні. Натомість, характеризуючи діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, а також деяких інших суб’єктів, наділених владними управлінськими функціями, науковці все частіше використовують термін “публічна адміністрація”.