



МОНІТОРИНГ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ПРАВА ТА ЇХ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ОНИЩУК Ігор Ігорович - кандидат юридичних наук, в.о. доцента кафедри теорії та історії держави і права Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук кафедри теорії держави і права НАВСУ

УДК 340.115

Освещены вопросы мониторинга реальности выполнения норм права и их финансового обеспечения. Доказано, что целью мониторинга законов и других нормативно-правовых актов органов государственной власти, устанавливающих, изменяющих либо отменяющих расходные обязательства, должна стать оценка с финансово-экономической точки зрения целей, задач, способов регулирования, выполнения обязательств и возможных последствий.

Ключові слова: *релігійні норми, свобода віросповідання, релігійний фактор, інтеграційні процеси, Європейський Союз*

Постановка проблеми

Формування громадянського суспільства та побудова демократичної правової державності припускають ефективне здійснення правового регулювання, підвищення ролі і авторитету закону, чітку реалізацію і втілення в життя приписів норм права.

Поряд з законотворчістю реалізація норм права відіграє важливу роль у правовому регулюванні суспільних відносин. У соціальному житті для успішного функціонування права важливо не тільки закріплювати принципи і норми права в законодавчих актах, необхідно також, щоб приписи норм права реалізовувались у суспільних відносинах. Якщо приписи норм права не втілюються в реальних життєвих відносинах, то вони «мертві» і втрачають свою роль соціального регулятора.

Стан дослідження

Дослідженню питання реальності виконання норм права, їх фінансового забезпечення присвячені роботи вітчизняних та зарубіжних науковців: М. Абдулаєва, Ю. Арзамасова, А. Ізмоденова, Ю. Кравченка, О. Мельник, Я. Наконечного, Ю. Орлова, З. Погорелової, В. Протасова, В. Скулиша, О. Шушко та інших.

Разом з тим, незважаючи на численні наукові розробки щодо загальних питань реалізації норм права, проблеми правового моніторингу виконання норм права та їх фінансового забезпечення залишаються поза увагою дослідників.

Тому **метою** даної наукової статті є висвітлити питання моніторингу реальності виконання норм права та їх фінансового забезпечення.

Виклад основних положень

Завдання процесу правореалізації полягає в тому, щоб ефективно в режимі правової законності переводити приписи норм права у правомірну поведінку суб'єктів права. Термін «реалізація» (від франц. *realiser* – «здійснювати») визначається як здійснення чогонебудь, перетворення у що-небудь реальне, проведення в життя якогось плану, проекту, ідеї, програми, наміри тощо [1, с. 255].

В. Протасов визначив реалізацію як процес переведення явища в іншу якість, вживання його якостей, властивостей з метою досягнення якогось результату. Стосовно до права

цей процес означає переклад його принципів і норм в іншу реальність, в іншу якість – якість правомірної поведінки: використання властивостей права для досягнення необхідного соціального результату [11, с. 72].

Принцип – це немов своєрідний промінь, який освітлює певну площину. Можна перебувати з одного боку цього променя, з іншого, посередині, але не виходити за його межі. Таким чином, вплив правових принципів – це не якась конкретна жорстка вимога, а певний напрямок, що припускає відхилення, варіанти поведінки в межах встановленого «засору» [5, с. 209].

Процес розробки проєктів нормативно-правових актів витікає з об'єктивної необхідності правового регулювання спектру суспільних відносин. Чи не основним фактором, що спонукає до створення нормативно-правових актів є, звичайно, прогалини у правовому регулюванні, застарілість норм права, невідповідність останніх умовам життя, через це нездатність належним чином врегулювати суспільні відносини [9, с. 53].

Саме дієве правове забезпечення проведення радикальних економічних трансформацій в Україні, на думку О. Мельника, є одним із вирішальних чинників подолання важкої системної кризи в Україні. Логіка розвитку системи законодавства у цьому аспекті охоплює:

- 1) оперативне реагування на всі зміни сфер та предметів правового регулювання;
- 2) створення доцільних концептуальних моделей розвитку національного законодавства з паралельною оцінкою результатів їх впровадження;
- 3) постійний соціально-правовий моніторинг (відслідковування) застосування чинних нормативно-правових актів та юридичних процедур [6, с. 180].

Важливим є обґрунтування оцінки ефективності дії законів шляхом їх ретельного обліку і стану фактичної реалізації. На рівні області і району видається доцільним створення банку даних стосовно стану законодавства і законності, під яким розуміється точне і неухильне виконання законів усіма державними і громадськими організаціями, об'єднаннями громадян і окремими громадянами. Для цього потрібно розробити і ввести в дію науково

обґрунтований класифікатор законодавства, використати сучасні комп'ютерні технології для його обробки, організувати постійне узагальнення даних правоохоронних органів про стан законності, визначити режим користування цим банком даних.

Облік може бути як картковим, так і автоматизованим, хоча останній є більш досконалим і зручним у користуванні. Все буде залежати від можливостей відповідних структур. Проте необхідно усвідомити, що тільки за наявності автоматизованої системи обліку можна буде об'єктивно оцінювати ефективність дії законів.

Дієвість та результативність механізму реалізації норм права є невід'ємною складовою проблеми підвищення ефективності правового регулювання. Відмова від ідеологічно упередженого ставлення до механізму правового регулювання, яке базувалось на необхідності втілення в життя інтересів адміністративно-командної системи, дає можливість зрозуміти його сутність, призначення, соціальну роль у суспільстві, та, зрештою, сприятиме підвищенню ефективності механізму правового регулювання. Його побудова у свій час спиралась на певні ідеологічні установки, які давала адміністративна система. Відмова від них веде сьогодні до нового розуміння, погляду на процеси управління не стільки в плані правового регулювання, скільки реалізації права [6, с. 185-186].

Одним із прикладів здійснення моніторингу за дотриманням та виконанням нормативно-правових актів є аналіз нормотворчої діяльності органів державної влади Липецької області на основі Статуту Липецької області Російської Федерації та Закону Липецької області «Про моніторинг нормативно-правових актів Липецької області», який встановлює засади моніторингу нормативно-правових актів.

Згідно з цим Законом відповідальний комітет, уповноважений орган встановлюють ефективність реалізації нормативно-правового акта. Основними критеріями оцінки ефективності виступають:

- 1) відповідність нормативно-правового акта області чинному законодавству;
- 2) актуальність нормативно-правового акта;

3) реальність виконання норм, у тому числі їх фінансове забезпечення;

4) результативність прийняття нормативно-правового акта (соціально-економічний ефект, зміни в регульованих суспільних відносинах, досягнення нормативно встановлених цілей).

Таким чином, за результатами оцінки ефективності реалізації нормативно-правового акта відповідальний комітет, уповноважений орган області приймає рішення про вироблення заходів з метою підвищення ефективності його реалізації або необхідності визнання нормативно-правового акта області таким, що втратив чинність [3].

Ю. Арзамасов та Я. Наконечний обґрунтували думку про те, що в межах моніторингу реальності виконання норм права та їх фінансового забезпечення необхідно провести спеціалізовану фінансово-економічну експертизу з метою оцінювання проекту нормативно-правового акта з точки зору забезпеченості проєктованих нормативних рішень фінансовими, організаційними та іншими заходами, доцільності передбачуваних витрат з урахуванням очікуваних результатів [2, с. 134].

Експертиза – це розгляд якого-небудь питання експертами для винесення висновку. Спеціальні знання мають на увазі професійні знання, вміння, навички, отриманий досвід у тій чи іншій сфері (науки, техніки, мистецтва), які необхідні для вирішення питань, що виникають при розгляді конкретних справ [13, с. 366-367].

Методологічним джерелом забезпечення проведення фінансово-економічної експертизи проєктів нормативно-правових актів і їх фінансово-економічної обґрунтованості в Україні є Методика проведення фінансово-економічних розрахунків при підготовці проєкту акта Кабінету Міністрів України та законопроєкту, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України встановлює вимоги до проведення фінансово-економічних розрахунків при підготовці проєкту акта Кабінету Міністрів України та законопроєкту, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України,

з метою визначення вартісної оцінки їх впливу на показники державного та/або місцевого бюджетів [7].

Головний розробник нормативно-правового акта на підставі визначених базових показників здійснює фінансово-економічні розрахунки до проєкту акта за кожним видом доходів та витрат бюджету:

1) розраховує обсяги доходів та витрат бюджету згідно з проєктом акта окремо за загальним і спеціальним фондами та в розрізі категорій бюджетної класифікації;

2) у разі, коли наслідки дії проєкту акта не обмежуються одним роком, головний розробник визначає обсяг доходів і витрат бюджету згідно з проєктом акта на поточний, плановий бюджетні періоди та на три бюджетних періоди, що настають за плановим;

3) порівнює обсяги доходів та витрат бюджету згідно з проєктом акта з обсягами, які враховані у державному або місцевому бюджеті на поточний бюджетний період та передбачені бюджетними документами на плановий бюджетний період і на три бюджетних періоди, що настають за плановим;

4) розраховує загальну суму додаткових бюджетних коштів, яка необхідна згідно з проєктом акта, що дорівнює сумі додаткових витрат з бюджету та втрат доходів бюджету.

Якщо реалізація проєкту акта потребує додаткових бюджетних коштів, головний розробник визначає конкретні джерела їх покриття із наданням пропозицій щодо збільшення додаткових доходів до бюджету відповідно до нормативно-правових актів та/або пропозицій щодо скорочення витрат бюджету в межах бюджетних призначень, затверджених головному розробнику. У пропозиціях зазначаються обсяги коштів за доходами та витратами бюджету із посиланням на категорію бюджетної класифікації [7].

Ю. Мірошніченко у проєкті Закону України № 142 «Про нормативно-правові акти» включив норму про здійснення обов'язкової фінансово-економічної експертизи проєктів нормативно-правових актів Міністерством фінансів України та Міністерством економіки України [10]. У цьому ж проєкті йдеться про організаційно-технічне та фінансове забезпечення підготовки проєкту нормативно-правового акта і жодним словом не згадується

про фінансове забезпечення реалізації нормативно-правових актів.

На думку Ю. Орлова, у проведенні соціально-динамічного експертно-кримінологічного дослідження робота експертів має бути спрямована на встановлення таких обставин, що можуть свідчити про кримінологічну неефективність окремих нормативних положень чи нормативно-правового акта в цілому, у тому числі й фінансово-економічна, організаційно-управлінська, наукова, кадрова та інша незабезпеченість практичної реалізації положень нормативно-правового акта чи його проекту. Зазначені риси нормативно-правових актів, по суті, є критеріями їхньої криміногенності та свідчать про наявність детермінації динамічного типу [8, с. 81].

У практиці зовнішньої державної фінансового контролю експертиза традиційно розглядається як метод попереднього контролю. Тобто предметом експертизи є не прийнятий документ, а проект нормативно-правового акта, який вимагає дослідження на предмет можливості його прийняття органом державної влади або органом місцевого самоврядування.

Особливістю фінансової експертизи є те, що положення представленого на експертизу документа досліджуються з фінансової точки зору – достатності фінансових ресурсів, правильності застосування фінансового законодавства, законності застосування механізмів фінансового регулювання, співвідношення між витратами і фінансовим результатом і т.д.

При проведенні моніторингової експертизи проекту нормативно-правового акта і оцінки фінансово-економічного обґрунтування його прийняття задача дуже ускладнюється. Необхідно додатково проаналізувати фінансові можливості та інструменти вирішення поставленого соціально-економічного завдання, зробити висновок про можливість досягнення вагомого фінансового, економічного, соціального чи іншого ефекту при запланованих на це обсягах суспільних фінансів.

Для проведення такої моніторингової експертизи потрібний не тільки текст проекту нормативно-правового акта, а й уявлення про цілі його розробки і прийняття, про завдання, що забезпечують досягнення цілей, потенційні результати його прийняття і ви-

конання, а також ресурси, необхідні для досягнення запланованого результату. Тобто при проведенні фінансово-економічної експертизи нормативно-правовий акт повинен підлягати дослідженню і його фінансово-економічному обґрунтуванню [4].

Предметом моніторингової експертизи може стати фінансово-економічне обґрунтування якщо: 1) воно складено і разом з проектом нормативно-правового акта направлено до контрольно-рахункового органу; 2) існують нормативні правила, що регламентують зміст фінансово-економічного обґрунтування.

Оскільки проекти нормативно-правових актів повинні надходити на експертизу разом з фінансово-економічними обґрунтуваннями, то технологічно фінансово-економічний моніторинг повинен складатися з 2 частин:

1) моніторинг проекту нормативно-правового акта;

2) моніторинг фінансово-економічного обґрунтування проекту.

Метою моніторингу законів та інших нормативно-правових актів органів державної влади, що встановлюють, змінюють або скасовують витратні зобов'язання, повинна стати оцінка з фінансово-економічної точки зору цілей, завдань, способів регулювання, виконання зобов'язань і можливих наслідків.

У ході моніторингу реальності виконання норм права доцільно провести аналіз та оцінку нормативно-правового акта за такими параметрами:

1) цілі прийняття нормативно-правового акта, їх відповідність основним програмним документам України;

2) соціально-економічна проблема, вирішення якої забезпечується у зв'язку з прийняттям і реалізацією нормативно-правового акта, актуальність і суспільна значущість цієї проблеми;

3) спосіб вирішення проблеми, можливість її вирішення пропонованим способом, наявність альтернативних, менш витратних для бюджету або більш результативних способів рішення;

4) основні групи учасників суспільних відносин, інтереси яких будуть порушені (враховані, реалізовані, порушені) у зв'язку з прийняттям нормативно-правового акта;

5) можливі витрати з бюджету України і правильність визначення обсягу видатків або сукупні витрати суспільних ресурсів у цілому в рамках публічно-правового утворення;

6) співвідношення суспільних вигод від прийняття акта та витрат на його реалізацію;

7) очікуваний фінансовий, економічний, соціальний або інший ефект від реалізації нормативно-правового акта;

8) ризики недосягнення запланованого результату, можливі негативні наслідки прийняття нормативного правового акта [4].

У ході моніторингу експертизи фінансово-економічного обґрунтування проводиться оцінка:

1) відповідності змісту фінансово-економічного обґрунтування встановленим вимогам;

2) обґрунтованості необхідності прийняття нормативно-правового акта;

3) обґрунтованості визначення проблеми;

4) обґрунтованості цілей прийняття нормативно-правового акту;

5) обґрунтованості обраних способів реалізації наміченої мети;

6) обґрунтованості визначення кола учасників регульованих відносин;

7) обґрунтованості обраної моделі регулювання соціально-економічних відносин;

8) обґрунтованості розрахунку вартості видаткових зобов'язань;

9) обґрунтованості фінансових наслідків для відповідного бюджету;

10) обґрунтованості запропонованих видів бюджетних асигнувань на виконання видаткових зобов'язань;

11) обґрунтованості очікуваного фінансового, економічного, соціального або іншого ефекту від реалізації нормативно-правового акта;

12) обґрунтованості застосування критеріїв оцінки і методик визначення ефективності бюджетних витрат;

13) обґрунтованості ризиків недосягнення запланованого результату [4].

Погоджуємось з В. Скулишем у тому, що на законодавчому рівні необхідно було б спочатку визначити загальні засади проведення моніторингової експертизи проєктів нормативно-правових актів, види такої експертизи, її суб'єктів, загальні вимоги до її

проведення тощо. Саме ці положення мали б стати базовими для розробки і прийняття проєктів законів «Про кримінологічну експертизу», «Про економічну експертизу» тощо [12, с. 98].

Вочевидь, загальні засади проведення моніторингу реальності виконання норм права та їх фінансово-економічного забезпечення повинні бути врегульовані Законом України «Про нормативно-правові акти», а також законодавчо визначені загальні поняття правового моніторингу, його предмета, мети, завдань, правового статусу та можливих об'єктів.

Висновок

Для виконання низки завдань, пов'язаних з виконанням встановлених законодавством повноважень щодо проведення фінансово-економічної експертизи та моніторингу реальності виконання норм права, необхідно:

1) виробити механізм надходження проєктів законів, інших нормативно-правових актів органів державної влади, а також фінансово-економічних обґрунтувань до контролюючого органу. Мабуть, слід проявити ініціативу включення цієї процедури в регламенти відповідних органів державної влади, локальні нормативно-правові акти про бюджетний процес, про програмне та стратегічне планування тощо;

2) сформувати спеціальний орган чи підрозділ, укомплектований кваліфікованими кадрами, здатними проводити моніторинг реальності виконання норм права та їх фінансово-економічного забезпечення;

3) сформувати та підтримувати в актуальному стані необхідний методичний інструментарій – стандарти, методики, регламенти проведення моніторингу реальності виконання норм права та їх фінансово-економічного забезпечення.

Література

1. Абдулаев М. И. Теория государства и права : Учебник для высших учебных заведений / М. И. Абдулаев. – М. : Финансовый контроль, 2004 – 410 с.

2. Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Мониторинг в правотворчестве : теория и методология / Ю. Г. Арзамасов,

АНОТАЦІЯ

Висвітлено питання моніторингу реальності виконання норм права та їх фінансового забезпечення. Доведено, що метою моніторингу законів та інших нормативно-правових актів органів державної влади, що встановлюють, змінюють або скасовують витратні зобов'язання, повинна стати оцінка з фінансово-економічної точки зору цілей, завдань, способів регулювання, виконання зобов'язань і можливих наслідків.

SUMMARY

The questions of monitoring of feasibility of legal norms and their financial provision revealed. It is proved that the purpose of monitoring of laws and other normative legal acts of bodies of state power, establishing, changing or canceling spending zobowiazania, should be the assessment of the financial-economic point of view, the purposes, problems, ways of control, perform zobowiazani and possible consequences.

Я. Е. Наконечный. – М. : Издательство МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009. – 160 с.

3. Закон Липецкой области от 5.12.2008 №213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/872610384>. – Загл. с экрана.

4. Измодепов А. К. Финансово-экономическая экспертиза проектов нормативных актов: общие подходы и региональные особенности [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://sps066.ru/a-k-izmodenov-finansovo-ekonomicheskaya-ekspertiza-proektov-normativnykh-aktov-obshhie-podhody-i-regionalnye-osobennosti>. – Загл. с экрана.

5. Кравченко Ю. Ф. Свобода як принцип демократичної правової держави: дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Ю. Ф. Кравченко; Наук. консульт. О. М. Бандурка. – Харків : Національний університет внутрішніх справ, 2003. – 411 с.

6. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / О. М. Мельник; Наук. керівн. С. В. Бобровник. – К. : Інституту держави і права НАН України ім. В. М. Корецького, 2004. – 208 с.

7. Методика проведення фінансово-економічних розрахунків при підготовці проекту акта Кабінету Міністрів України та законопроекту, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів

України на розгляд Верховної Ради України (затверджено Наказом Міністерства фінансів України від 21.03.2008 №428; зареєстровано в Міністерстві юстиції України 11.04.2008 за 297/14988) [Електронний ресурс]. – режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0297-08>. – Загол. з екрану.

8. Орлов Ю. Кримінологічна експертиза нормативно-правових актів / Ю. Орлов // Публічне право, 2011. – № 2. – С. 78-84.

9. Погорєлова З. О. Законодавчий процес в Україні : проблеми теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / З. О. Погорєлова; Наук. керівн. А. П. Заєць. – К. : Інституту держави і права НАН України ім. В. М. Корецького, 2004. – 172 с.

10. Проект Закону України № 142 «Про нормативно-правові акти» (вноситься народним депутатом України Мірошниченко Ю. Р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34. – Загол. з екрану

11. Протасов В. Н. Что и как регулирует право / В. Н. Протасов. – М. : Юристъ, 1995. – 95 с.

12. Скулиш В. Є. Проблеми законодавчого забезпечення кримінологічної експертизи проектів нормативно-правових актів / В. Є. Скулиш // Науковий вісник Чернівецького університету (Правознавство), 2011. – Вип. 604. – С. 96-100.

13. Шушко О. О. Формування фінансової безпеки на підставі судово-економічної експертизи / О. О. Шушко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. Збірн. наук. праць, 2011. Вип. 33. – С. 364-369.