

7. The Treaty on European Union [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf>.

8. Жбанков В. А. Эволюция компетенции Европейского Союза и ее отражение в европейском праве: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.10 «Міжнародне право. Європейське право» / Жбанков В. А. – Москва, 2009. – 25 с.

9. Барановский В. Г. Западная Европа: военно-политическая интеграция / В. Г. Барановский. – Москва: Международные отношения, 1988. – 194 с.

УДК 340.13

ТЕОРЕТИЧНА Й ПРИКЛАДНА СУТНІСТЬ ФУНКЦІЙ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ

THEORETICAL AND PRACTICAL NATURE OF THE LEGAL MONITORING FUNCTIONS

Онищук І.І.,

кандидат юридичних наук

в. о. доцента кафедри теорії та історії держави й права

Івано-Франківського університету права

імені Короля Данила Галицького,

здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук

Національної академії внутрішніх справ

Рокрито юридично-технічну сутність функцій правового моніторингу, що обумовлені метою та завданнями даного інституту. Подано перелік функцій правового моніторингу: спостереження, контрольну, інформаційну, аналітичну, експериментальну, прогностичну, оціночно-стимулюючу. Виокремлено основні напрямки допоміжного впливу правового моніторингу на процес правового регулювання суспільних відносин.

Ключові слова: правовий моніторинг, правове регулювання, функція, нормативно-правовий акт, системний аналіз.

Раскрыта юридически-техническая сущность функций правового мониторинга, которые обусловлены целью и задачами данного института. Представлен перечень функций правового мониторинга: наблюдения, контрольную, информационную, аналитическую, экспериментальную, прогностическую, оценочно-стимулирующую. Выделены основные направления вспомогательного влияния правового мониторинга на процесс правового регулирования общественных отношений.

Ключевые слова: правовой мониторинг, правовое регулирование, функция, нормативно-правовой акт, системный анализ.

Solved legally-technical nature of the legal functions of monitoring, due to the aim and objectives of this institution. Provides a list of functions of the legal monitoring: observation, control, information, analytical, experimental, predictive, evaluative-stimulating. Main directions of the auxiliary legal effect of monitoring on the process of legal regulation of social relations are selected.

Key words: legal monitoring, regulation, function, legal act, system analysis.

Постановка проблеми. Будь-яке конкретне явище поряд з притаманними йому специфічними ознаками як частинка, один із проявів матеріальної дійсності характеризується певною сукупністю загальних рис, ознак. При розкладанні цілого на частини використовуються філософські категорії «елемент», «зв'язок», «функція», «система».

Діалектика правового моніторингу – це внутрішня структура, зміст, сутність, функції, взаємозв'язки з явищами й процесами, що утворюють конкретно-історичне середовище його функціонування та розвитку.

Від наукових фактів теорія відрізняється своєю логічною організацією та своїм об'єктивним змістом, що полягає у відображенні сутності явищ, а отже, своїм пізнавальним значенням і функціями. Будучи за своїм об'єктивним змістом знанням сутності, тобто загальних законів, необхідних зв'язків, відносин, детермінації, теорія права дає змогу зрозуміти

правовий моніторинг у його внутрішньому зв'язку та цілісності як системи, конструкція якої підпорядковуються певним законам.

Стан дослідження. Питання функцій правового моніторингу по-різному досліджували А. Акмалова, Ю. Арзамасов, Н. Бевелікова, Д. Горський, Я. Наконечний, М. Новіцкі, Т. Радько, Ю. Тихоміров, В. Толстик, Л. Усманова та ін. Мало дослідженими залишаються питання юридично-технічної сутності функцій правового моніторингу.

Метою даної наукової статті є розкрити юридично-технічну сутність функцій правового моніторингу, що обумовлені метою та завданнями даного інституту, зокрема, виокремити основні напрямки допоміжного впливу правового моніторингу на процес правового регулювання суспільних відносин.

Виклад основних положень. Системний характер правового моніторингу обумовлює прояв, вза-

емодію та взаємодоповнення таких його функцій: спостереження, контрольної, інформаційної, аналітичної, експериментальної, прогностичної, сприяння формуванню та проведенню нормотворчої політики, планування нормотворчої діяльності [1, с. 27-49].

А. Акмалова та Д. Капіцина розширили перелік функцій правового моніторингу, до якого віднесли:

- спостереження (відстеження подій), аналіз нормотворення та правозастосування як процесу правильного чи такого, що відхиляється від певних стандартів;

- інновація – виявлення та поширення позитивного досвіду, в тому числі з використанням експериментів, вироблення рекомендацій для нормотворчості, правозастосування та управління;

- оптимізація – пошук моделей оцінювання правового регулювання, що знижують адміністративні бар'єри, враховуючи інтереси різних суб'єктів у контексті національних інтересів;

- прогнозування розвитку правових явищ і управління;

- інформування – демонстрація процесу нормотворчості й правозастосування з певним ступенем відкритості для законодавців, правозастосовувачів, контрольних органів, громадян;

- систематизація – впорядкування зв'язків між нормами права, прямого й зворотного зв'язків суб'єктів нормотворення та правозастосування з метою забезпечення єдності правового простору;

- критеріалізація – вироблення та коригування критеріїв, необхідних для розробки стандартів і регламентів, оцінювання правового регулювання [2, с. 18-19].

Поняття функції дозволяє розкрити значення свідомості та мислення у використанні правового моніторингу. У математиці функція в найбільш загальному вигляді – це закон залежності однієї величини від іншої [4, с. 96].

Функція (*лат. functio – здійснення, виконання*) означає діяльність, роль об'єкта в рамках деякої системи; роботу, вироблену органом, організмом; роль, значення чого-небудь; обов'язок, коло діяльності [4, с. 5]. У правознавстві функцією визнається «всвітлення суті» об'єкта [5, с. 84].

Однією з головних функцій правового моніторингу є *функція спостереження*. Будь-яка важлива діяльність, пов'язана з прийняттям управлінських рішень у сфері правозастосування та прийняття нормативно-правового акта повинна ґрунтуватися на всебічному спостереженні за об'єктом, в якому повинні бути вироблені певні зміни. При чому, саме якісні зміни говорять про те, наскільки вірно здійснювалося управління із застосуванням обумовлених методів, перевірених часом та й інноваційних [6, с. 9].

Прикладом моніторингу правозастосування стала реалізація Московською Гельсінкською групою проекту «Моніторинг правозастосовної практики законодавства останніх років у сфері захисту цивільних прав» (листопад 2012 р.). Передбачалося зібрати об'єктивну інформацію про якість прийнятих законів та практики їх застосування. У фокусі моніторингу перебували: зміни в законодавстві про

публічні заходи; закон про регулювання діяльності некомерційних організацій, що виконують функції іноземного агента; зміни в законі про захист дітей від інформації, що завдає шкоди їх здоров'ю та розвитку; введення кримінальної відповідальності за наклеп; федеральний і регіональні закони проти «пропаганди гомосексуалізму» [7, с. 144].

Як самостійну функцію правового моніторингу в практиці нормотворення слід виокремити *контрольну функцію*, здійснення якої дозволяє вести контроль над нормативно-правовими актами й, навіть, їх проектами. Ця функція, звичайно, нерозривно пов'язана з функцією спостереження. Вказані функції взаємопов'язані, взаємодоповнюючими напрямами реалізації алгоритму правового моніторингу. Функція контролю, як правило, іде за функцією спостереження. Якщо в ході реалізації цієї функції моніторингу будуть виявлені факти порушення процедури прийняття нормативно-правового акта, або розбіжності його змісту з міжнародними стандартами про права й свободи людини й громадянина, нормативно-правовими актами, що мають вищу юридичну силу, то цей результат стає підставою для правового реагування [6, с. 10].

Як самостійний напрямок моніторингової діяльності слід виділити *інформаційну функцію* моніторингу. При цьому, інформаційне забезпечення є дуже важливим для всіх видів нормотворення, починаючи з законодавчої діяльності й закінчуючи підготовкою та прийняттям корпоративних правових приписів, так і практично всіх видів правозастосування.

Так, завданнями правового моніторингу в сфері охорони здоров'я слід вважати надання передусім Міністерству охорони здоров'я України (МОЗ України) як суб'єкту нормотворення об'єктивної інформації про тенденції та потреби правового регулювання відповідних суспільних відносин у сфері охорони здоров'я, його коригувальний вплив на систему законодавства, виявлення суперечностей або дублювань у правовому регулюванні відповідних питань, визначення ефективності дії норм права з метою вдосконалення та систематизації законодавства [8, с. 4].

В ході здійснення моніторингу віднаходиться різна інформація: про підготовку та обговорення нормативно-правових актів; про їх експертну оцінку; про вступ актів в юридичну силу; про їх застосування державними та муніципальними органами влади. Інформація, отримана в результаті моніторингу, повинна зберігатися в базах даних та бути доступна кожному фахівцю, який бере участь у процесі розробки й прийняття нормативно-правових актів, через те, що для правильного прийняття управлінського рішення необхідна інформація про стан об'єкта управління [6, с. 12].

Мета правового моніторингу відрізняється від завдань, які ставлять собі соціологи та психологи, соціальні працівники. Моніторинг повинен дати нам знання про об'єктивні факти, а не про те, що знають чи думають про них люди. Результатом моніторингу має бути точне репродукування подій, а не картини, які вони залишили в пам'яті свідків [9, с. 96].

Ще однією функцією правового моніторингу є *аналітична функція*. Слідом за процесом спостереження йде аналіз і оцінка об'єкта спостереження, які спрямовані на детальне дослідження, вивчення деяких ознак, властивостей, стосунків, виявлених в ході спостереження, що з бігом часу формує загальне гносеологічне уявлення про спостережуваний об'єкт [6, с. 13].

Аналітична функція є однією з визначальних функцій правового моніторингу. Її основний зміст полягає у визначенні ступеня ефективності дії норм права на практиці, а також у виробленні пропозицій з метою підвищення ефективності реалізації нормативних приписів в майбутньому [10, с. 14].

Професор Ю. Тіхоміров виокремив такі параметри аналізу:

- дотримання конституційно встановлених предметів відання;
- повнота, законність і ефективність нормативно-правових актів за колом функціональної діяльності органів та їх підсистем;
- зіставлення результатів роботи судових органів з їх юрисдикційними повноваженнями;
- адекватність правової системи та основних напрямів сучасної структури економічної діяльності [11, с. 379].

Під механізмом реалізації аналітичної функції правового моніторингу слід розуміти сукупність взаємодоповнюючих і взаємодіючих елементів уповноважених суб'єктів. Аналітична функція здійснюється в певній послідовності за допомогою спеціальних засобів, прийомів, способів і методів технологічних дій і операцій, що забезпечують кінцевий результат аналітичної діяльності в рамках правового моніторингу.

Механізм реалізації аналітичної функції правового моніторингу являє собою досить складний юридичний феномен, який має свою структуру:

- 1) інституційна складова – суб'єкти, які забезпечують реалізацію даної функції;
- 2) «технологічний» компонент – певні дії та операції, що здійснюються у встановленій послідовності, зі своїми циклами й етапами, які забезпечують кінцевий результат аналітичної діяльності в рамках правового моніторингу;
- 3) техніко-юридичний компонент – сукупність юридичних засобів, прийомів, способів і методів оцінки об'єкта моніторингу, а також даних про його стан, динаміку та перспективи розвитку [10, с. 17].

В сучасних умовах становлення системи правового моніторингу актуалізується важливість здійснення правових експериментів. Якщо експеримент слід розглядати, як один з прийомів (способів) проведення правового моніторингу, то сказане дозволяє виділити експериментальну функцію як самостійну [6, с. 14].

Окремі функції експерименту вже давно здійснюють деякі органи виконавчої влади. Однак різні аспекти реалізації цієї функції повинні бути вичерпно регламентовані на рівні закону, тобто не просто якимось нормативно-правовим актом у формі підзаконного акта, що носить у більшій мірі тимчасовий характер, а актом, який володіє вищою юридичною силою, більшими регуляційними можливостями.

Експериментальна функція, безсумнівно, вдихає життя в інші напрями моніторингу, а саме, сприяє здійсненню такої не менш важливої функції як прогностична функція. В літературі прогнозування розглядається переважно як діяльність зі створення відповідних подань, а прогноз – система науково-обґрунтованих наукових уявлень [6, с. 14].

Сутність прогностичної функції полягає в тому, що правовий моніторинг повинен прогнозувати на декілька кроків вперед розвиток законодавства, передбачати ймовірні наслідки впровадження певної норми в життя тощо [12, с. 30].

Реалізуючи на практиці результати проведеного моніторингу, можна скласти наукові прогнози того, наскільки успішно й ефективно держава, висловлюючи свої ідеї в нормативних моделях правового регулювання суспільних відносин, перетворює правові приписи на правомірні дії. Слід зазначити, що прогностична функція моніторингу повинна спиратися не тільки на дані різних видів експериментів, але й на більш широку методологію. В зв'язку з цим слід виокремити ще одну функцію правового моніторингу – функцію планування діяльності. Тут слід підкреслити, що підготовка планів – це складна й важлива процедура першого етапу певного юридичного процесу, яка надає юридичній діяльності офіційності [6, с. 15-16].

Оціночно-стимулююча функція реалізується за допомогою показників правової статистики. Сприяє зниженню навмисних помилок статистичного спостереження (порушень законності, в тому числі укриття злочинів від обліку, незаконного затримання за підозрою в учиненні злочинів, арешту, проведення обшуку, виїмки, необґрунтованої відмови в порушенні або незаконного припинення кримінальної справи та злочинів проти правосуддя, що вчиняються працівниками правоохоронних органів). Дана функція дозволяє ефективніше виконувати свою пізнавальну, управлінську, пропагандистську функції [13, с. 12-14, 368].

Висновок. Варто зробити застереження про те, що абсолютно самостійних функцій, в тому числі й моніторингу, не існує, оскільки вони взаємопов'язані та взаємозалежні, їх дії слугують певним доповненням такого складного процесу як нормотворчість. Юридично-технічна реалізація функцій правового моніторингу – взаємообумовлений процес.

Основна проблема активного використання механізму правового моніторингу на практиці для визначення ефективності нормативно-правового регулювання та правозастосування полягає у відсутності опрацьованих і перевірених критеріїв, показників та методики оцінки останньої.

Тому, необхідно створити належні умови для реалізації відповідних функцій правового моніторингу. За допомогою моніторингу ефективності нормативно-правових актів, шляхом послідовного аналізу всіх ланок цілісного процесу їх розробки, прийняття та реалізації виявляється слабка ланка, регулювання або виключення якої слугуватиме підвищенню якості та ефективності нормативно-правових актів і законодавства в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный. – М.: Издательство МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009. – 60 с.
2. Акмалова А. А. Мониторинг как вид правового контроля / А. А. Акмалова, Д. В. Капицына // *Ars administrandi* (Искусство управления). – 2013. – № 2. – С. 13-26.
3. Горский Д. П. Проблемы общей методологии науки и диалектической логики / Д. П. Горский. – М.: Мысль, 1966. – 374 с.
4. Агарков А. В., Образцов С. В. Задачи и функции оперативных подразделений УИС: новации в нормативной правовой базе / А. В. Агарков, С. В. Образцов // *Вестник Владимирского юридического института*. – Владимир: Изд-во ВЮИ ФСИН России, 2010, № 4 (17). – С. 4-7.
5. Радько Т. Н., Толстик В. А. Функции права [Текст] / Т. Н. Радько, В. А. Толстик // Хропанюк В. Н. Теория государства и права: хрестоматия / В. Н. Хропанюк. – М.: Интерстиль, 1998. – 936 с.
6. Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Концепция мониторинга нормативных правовых актов / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 200 с.
7. Мониторинг правоприменительной практики законодательства последних лет в области защиты гражданских прав / Сост. В. Карастелев и др. – М.: Моск. Хельсинк. группа, 2013. – 144 с.
8. Бевеликова Н. М. Правовой мониторинг в сфере здравоохранения / Н. М. Бевеликова // *Медицинское право*, 2008. – № 4 (24). – С. 3-9.
9. Nowicki M., Fialova Z. Monitoring Praw Człowieka / M. Nowicki, Z. Fialova. – Warszawa, 2000. – 192 s.
10. Usmanova L. M. The mechanism of the analytical function of legal monitoring / L. M. Usmanova // *New Legal Conception*. – 2011. – № 2. – S. 14-17.
11. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007. – 485 с.
12. Демків Р. Я. Конституційне право України: курс лекцій / Р. Я. Демків. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – 332 с.
13. Joźwiak J. Monitoring wizyjny w miejscach pozbawienia wolności / J. Joźwiak // *Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji*. – Warsaw: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2012. – 56 s.
14. Савюк Л. К. Правовая статистика: [учебник] / Л. К. Савюк. – М.: Юристъ, 2004. – 588 с.

УДК 342.1

**ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ БІБЛІОТЕК:
НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

LEGISLATIVE REGULATION OF LIBRARIES IN: REGULATORY LEGAL ASPECTS

Прокопенко Л.І.,

доцент

*Київського національного університету
культури і мистецтв*

Сіра О.А.,

старший викладач

*Київського педагогічного коледжу
імені Бориса Грінченка*

У статті розглянуто нормативно-правові аспекти законодавчого регулювання у галузі культури, зокрема бібліотечної діяльності. Проаналізовано стан чинної нормативно-правової бази бібліотечних установ. Зроблені ґрунтовні висновки та пропозиції, щодо зазначеної тематики.

Ключові слова: законодавство, регулювання, бібліотеки, культурологія, заклади культури.

В статье рассмотрены нормативно-правовые аспекты законодательного регулирования в области культуры, в частности библиотечной деятельности. Проанализировано состояние действующей нормативно-правовой базы библиотечных учреждений. Сделанные основательные выводы и предложения по рассматриваемой тематике.

Ключевые слова: законодательство, регулирование, библиотеки, культурология, учреждения культуры.

The article deals with legal aspects of legal regulation in the sphere of culture, in particular library activities. The state of the current regulatory framework library facilities. Made solid conclusions and proposals on the subjects.

Key words: legislation, regulation, libraries, cultural studies, cultural institutions.

Актуальність проблеми. Одним із важливих завдань сучасної культурології є осмислення процесів, пов'язаних з діяльністю закладів культури. Одним із видів таких закладів є бібліотеки, користування фондами яких визначено Законом України «Про культуру» як забезпечення права громадян на доступ до культурних цінностей. Бібліотеки, згідно із Законом, відносяться

до базової мережі закладів культури та здійснюють бібліотечно-інформаційну діяльність у сфері культури. Таким чином, діяльність бібліотеки розглядається у контексті загального розвитку культури. Інформація, яку надають суспільству бібліотеки, є основою для розвитку освіти, науки, культури, тобто для задоволення інформаційних потреб сучасного суспільства.