

УДК 346.631 (477)

Анатолій Матвійчук,

канд. юрид. наук,

доцент кафедри правосуддя юридичного факультету

Інституту управління, технологій та права імені гетьмана

Петра Конашевича-Сагайдачного

Державного університету інфраструктури та технологій

МЕТОДИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ ЗАКОНОПРОЕКТІВ

У статті обґрунтовано доцільність застосування методів громадського моніторингу особливостей законодавчої ініціативи у формуванні законопроектів та запропоновано ідею щодо розробки проекту закону про громадський моніторинг та експертизу нормативно-правових актів, а також включення до зазначеного закону низки положень про організацію та здійснення такого моніторингу.

Ключові слова: громадський моніторинг, громадянське суспільство, експертиза законодавства, законодавчі ініціативи та пропозиції, законопроект, законотворчість, методи оцінювання.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку України підвищення ефективності законодавства набуває значення у сенсі виділення моніторингу законодавчого процесу як самостійного напрямку не лише державної діяльності, а й активного залучення до даного процесу у різні способи та за допомогою різноманітних організаційно-правових форм громадськості. На нашу думку, дієвим засобом досягнення належної якості законів та створення сучасної ефективною системи права може стати запровадження у процедуру законотворчості та правозастосування механізмів громадського моніторингу як засобу забезпечення доцільності, якості та підвищення позитивного ступеня соціально-економічного впливу законодавчої ініціативи на усі верстви суспільства.

Проведені авторські дослідження у царині адміністративно-правового урегулювання відносин у системі засобів державної регуляторної політики показують, що сьогодні у жодному з нормативно-правових актів немає спеціального правового закріплення поняття громадського моніторингу законодавства, що спричинило застосування моніторингу законодавства, здійснюваного, поряд із різними органами державної законодавчої та виконавчої влади, правозахисними та іншими громадськими організаціями. Доцільно також зазначити про наявне нині зростання активності та ролі громадських інститутів, поряд із органами державної влади усіх рівнів, у регулюванні суспільних політико-економічних відносин в Україні. Такий стан справ, на нашу думку, призведе у найближчій перспективі до необхідності пошуку та законодавчого закріплення ефективних механізмів громадського моніторингу проектів нормативно-правових актів та організації системних, функціональних інструментів постійного ана-

лізу якості прийнятих нормативно-правових актів, а також доцільності та ефективності їх застосування. Логічним наслідком зазначеної суспільно-політичної парадигми стало авторське дослідження методів громадського моніторингу окремих груп нормативно-правових актів вітчизняної системи законодавства.

Ступінь розробленості проблеми. Загальні питання особливостей формування та тенденцій розвитку системи регуляторної політики, а також правового моніторингу як необхідного складника законотворчої діяльності є предметом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців у галузі права та економіки, зокрема таких, як І. І. Гуменюк, І. В. Колупаєва, В. І. Ляшенко, О. А. Муза, Н. Р. Нижник, Л. М. Попова, Р. І. Радейко, В. І. Радченко, Ю. А. Тихомиров, О. Х. Юлдашев [1–10] та інші. Однак залишається неповною мірою урегульованим питання правових засад громадського моніторингу нормативно-правових актів у системі інструментів державної регуляторної політики України, зокрема визначення та дослідження основних методів такого моніторингу, який є елементом формування перспективного законодавства на шляху подолання негативних проявів сучасного політичного стану українського суспільства та його поступу до європейських соціально-економічних стандартів.

Метою даної статті є здійснення аналізу правозастосування методів громадського моніторингу законодавчої ініціативи, законодавчої пропозиції та формування законопроектів органами державної законодавчої влади у процесі прийняття та реалізації нормативно-правових актів вітчизняної системи законодавства.

Виклад основного матеріалу. Важливим елементом, який сприятиме забезпеченню ефективності та дієвості нормативно-правових актів вітчизняної системи законодавства, а також відповідності їх наповнення сучасним вимогам розвитку держави та її інститутів, є проведення громадського моніторингу зазначених актів. Здійснення громадянами нашої держави регуляторного оцінювання стану національного законодавства сприятиме детальному осмисленню та аналізу можливих позитивних наслідків, досягнення результатів у суспільстві, уникненню правових колізій та суперечностей, які періодично виникають у різних сферах суспільно-економічного буття громадян України.

Проведені власні наукові дослідження за даною проблематикою показують, що громадський моніторинг дозволяє визначити необхідні напрями удосконалення вітчизняної системи законодавства, відстежити позитивні та негативні наслідки застосування законодавчих норм на практиці та встановити стійкі зв'язки між законопроектною і законодавчою діяльністю та остаточним результатом впливу законопроекту на соціально-економічні відносини.

Для більш детального обґрунтування авторської пропозиції доцільно звернути увагу на теоретико-правові засади характеристики моніторингу як суспільного інституту. Отже, відомий зарубіжний науковець у галузі права Ю. А. Тихомиров моніторинг законодавства пропонує розглядати як елемент процесу розвитку права, який бере свій початок від стадії зародження ідеї правового врегулювання суспільних відносин до прийняття, реалізації нормативно-правового акта [9, с. 14].

Досліджуючи проблеми та концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні, відомий вітчизняний науковець у галузі права Н. Р. Нижник зазначає, що на практичному рівні моніторинг законодавства – це систематична комплексна діяльність органів влади, наукових установ, інститутів громадянського суспільства з оцінки аналізу та узагальнення дії норм права та прогнозування розвитку законодавства. Його основне призначення як об'єктивного явища – спостереження за системою законодавства, виявлення прогалин, суперечностей, корупціогенності положень правових актів, дефектності, дублювання та інших характеристик нормативного масиву [5, с. 24]. Вбачаючи у визначенні вищезазначеного науковця більш широку характеристику дефініції «моніторинг законодавства», разом із тим можемо побачити, яку роль відводить Н. Р. Нижник інститутам громад-

ського суспільства у процедурі моніторингу законодавства.

За нашим переконанням, моніторинг нормативно-правових актів є одним із напрямів формування перспективного законодавства в Україні, оскільки передбачає дослідження суспільних відносин з метою збору фактичного матеріалу та отримання інформації, необхідної для оцінювання, прогнозування, контролю та формування рекомендацій щодо забезпечення їх оптимального стану.

Досліджуючи методи здійснення громадського моніторингу проектів законодавчих актів, ми сформувавши власну позицію, що особливе місце у здійсненні громадського моніторингу законодавчих (регуляторних) актів та подальшому подоланні його дефектів належить незалежним експертним оцінкам, а також соціологічним дослідженням, які проводяться з метою вивчення громадської думки.

З цього приводу сучасний науковець В. І. Радченко зазначав таке. Якщо експертні оцінки представляють немовби погляд на об'єкт зверху або збоку, то соціологічні дослідження – це насамперед погляд знизу, тобто оцінка правового регулювання людьми, яких воно безпосередньо стосується. Компетентні оцінки фахівців використовуються у вирішенні актуальних проблем загальної теорії права, а аналізуючи ефективність конкретних норм права, стан законності, слід орієнтуватися на спектр спрямованості правової свідомості населення [8, с. 22].

Виходячи з аналізу наявної дослідницької бази у межах вітчизняної та зарубіжної адміністративно-правової науки та враховуючи власні дослідження, вважаємо за доцільне запропонувати ідею щодо розробки проекту Закону України «Про громадський моніторинг (експертизу) нормативно-правових актів» та включити в основу його формування ряд запропонованих нами положень.

Зокрема, громадська експертиза законопроектів повинна здійснюватися з метою виявлення можливих негативних фінансово-економічних, соціально-політичних та інших наслідків прийняття законопроекту, а також суперечностей між чинним законодавством України і проектами законів (або їх окремих положень) та загальноприйнятими принципами і нормами міжнародного права. У такому сенсі, на нашу думку, можна говорити про три види експертиз:

1) залучення громадських фахівців-експертів до вирішення питань, що виникають на стадії дослідження законопроекту;

2) здійснення соціальної та економічної експертної оцінки підсумків моніторингу проекту нормативно-правового акта;

3) здійснення правової експертизи законодавчих рішень, пропонує суб'єктами моніторингу, в тому числі щодо наявності прогалин у правовому регулюванні, виявлення корупційних чинників та інших порушень юридичної техніки.

Обираючи експертів, доцільно керуватися тим, що у громадському моніторингу галузевого регулювання фундаментом оцінки дієвості досліджуваних правових норм і прогнозу пропонує змін стає думка фахівців, що базується на їхньому професійному, науковому і практичному досвіді. Разом із тим експертні оцінки мають недолік, зумовлений тим, що в їх основі лежить суб'єктивна думка. Тому, використовуючи цей метод, слід враховувати, що точність експертних оцінок безпосередньо залежить від компетентності залучених фахівців і чіткості відповідей на питання, які розглядаються.

У процесі здійснення громадського моніторингу проектів законодавчих актів громадських експертів необхідно залучати до вирішення різних завдань: уточнення формалізованої правової моделі та прогностичної оцінки законопроекту, а також для перевірки точності пропонує правових рішень. До експертної оцінки розвитку законодавства й ефективності його застосування як у ході громадського моніторингу, так і для оцінки його результатів можуть бути залучені: фахівці вузького профілю, які не працюють в установах чи організаціях, що здійснюють або замовили дослідження; практичні працівники, які професійно займаються вивченням ефективності законодавства. За нашим переконанням, зміст експертиз, проведених у процесі оцінки сценаріїв розвитку законодавства, пропонує за підсумками моніторингу, має істотно відрізнятися від висновків фахівців, прийнятих у практиці законотворчості.

Для додаткової аргументації нашої позиції наведемо як приклад результату наукових досліджень за даною проблематикою дослідження В. І. Радченка, який зазначає, що результати моніторингу фінансових наслідків прийняття одного законопроекту, викладені фахівцями в його фінансово-економічному обґрунтуванні, були зведені тільки до однієї теми – необхідність залучення додаткових витрат з бюджету для реалізації закону [8, с. 24]. На нашу думку, фінансова експертиза під час оцінки пропонує правових моделей повинна відповісти на весь комплекс економічних питань, пов'язаних із пропонує змінами законодавства.

Характеризуючи методи громадського моніторингу, слід надати їх перелік та коротку характеристику. Отже, основними

методами громадського моніторингу є: індивідуальна експертна оцінка, яка передбачає використання як джерела інформації одного експерта, а також групова (колективна) експертна оцінка, результатом здійснення якої є формування узагальненої аналітичної оцінки експертної групи щодо громадського моніторингу законопроекту. Метою індивідуальних і групових (колективних) громадських моніторингових є виявлення думок експертів щодо кількісних і якісних характеристик об'єкта прогностичного дослідження, тенденцій його альтернативного розвитку, а також аналіз і узагальнення результатів прогностичного дослідження, представлених робочою групою. До способів виявлення думок належать: 1) інтерв'ю (бесіда експерта з прогностистом за схемою «питання-відповідь»); 2) анкетування (виявлення думок експертів щодо об'єкта моніторингу у плані як розвитку законодавства, так і ефективності його застосування на основі спеціально розробленого опитувального листа); 3) експертні висновки (оцінка експертних матеріалів моніторингу в цілому).

Очевидно, у разі юридичного моніторингу зміст експертиз повинен мати більш широкий характер, оскільки вони повинні оцінювати різні варіанти правового розв'язання проблеми і проводитися на основі науково розроблених методик, які можуть включати в себе і вже накопичений досвід експертиз проектів нормативного характеру. Поряд з експертними оцінками практичний інтерес у підготовці прогнозу розвитку законодавства і практики його застосування становить вивчення громадської думки, що особливо необхідно для складання прогнозу змін правового регулювання, які зачіпають інтереси широкого кола осіб.

У Стратегії Сталого розвитку «Україна – 2020» вагоме місце займають проблеми розвитку людського потенціалу, що пов'язано з модернізацією практично всіх сфер соціального розвитку у результаті істотного оновлення законодавства. Крім того, у розділі 6 «Нормативно-правове, організаційне забезпечення реалізації Стратегії» зазначається, що таке забезпечення реалізації Стратегії має здійснюватися шляхом розроблення та прийняття в установленому порядку відповідних нормативно-правових актів, щорічних планів дій реалізації цієї Стратегії, моніторингових стану їх виконання [11].

Слід зазначити, що досвід недавнього минулого свідчить, що невдалі правові рішення соціально-економічних проблем можуть стати джерелом серйозної соціальної напруженості. Тому у разі громадського моніторингу законодавства, що регулює ці сфери, дуже важливо знати і враховувати

думки людей, яких безпосередньо стосується досліджуване законодавство. Адже громадська думка може виявлятися за допомогою соціологічних опитувань, а також публічних слухань, зборів, наукових і практичних конференцій, громадських дискусій у засобах масової інформації тощо.

Під час виявлення громадської думки щодо певного законопроекту як об'єкта громадського моніторингу можуть бути використані питання про: ефективність чинного закону; стан виконання нормативних приписів, що містяться в досліджуваному законі тощо. Доцільним також є вивчення громадської думки і щодо пропонуваного за результатами моніторингу змін законодавства, що регулює соціально-економічні проблеми, зокрема про здатність пропонуваного законопроекту забезпечити ефективне усунення недоліків правового регулювання або про можливі негативні наслідки пропонуваного законопроекту законодавчих рішень тощо.

Висновки

Таким чином, громадські моніторингові дослідження беруть свій початок із моменту зародження ідеї правового регулювання суспільних відносин, вони є одним із чинників, що сприяють появі правової норми, визначають напрями правового регулювання. Незважаючи на те, що громадський моніторинг законопроекту передбачає більший обсяг підготовчої роботи, ніж традиційна правова експертиза проекту, саме такий моніторинг нами пропонується та підтримується як перспективний напрям прогнозування та планування подальшої законодавчої діяльності. У процесуальному плані, на нашу думку, особливу увагу необхідно приділяти громадському моніторингу проекту законодавчого акта, який доцільно розділити на такі підвиди: 1) законодавчої ініціативи; 2) законодавчої пропозиції; 3) законопроекту. Загальний висновок громадського моніторингу законопроекту має визначати відповідність такого

законопроекту усім необхідним ознакам, визначеним для нормативно-правового акта вітчизняного законодавства.

Список використаних джерел

1. Колупаєва І.В. Державна регуляторна політика: сутність та принципи формування. *Проблеми економіки*. 2013. № 4. С. 99–107.
2. Колупаєва І. В. Соціальне партнерство чи поглиблення конкуренції – стратегічний вектор реалізації економічного потенціалу. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Економічна серія*. 2006. № 754. С. 54–58.
3. Ляшенко В. І. Регуляторна політика в Україні: методологія формування та режими реалізації в сфері малого підприємництва : автореф. дис... д-ра екон. наук: 08.00.03. Донецьк, 2008. 32 с.
4. Нижник Н., Гуменюк І, Муза О. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2012. № 4 (75). С. 21–29.
5. Нижник Р. Правовий моніторинг як необхідна складова законотворчого процесу. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2014. № 2 (29). С. 51–58.
6. Попова Л.М. Регуляторна політика у сфері підприємницької діяльності в Україні. *Фінансове право*. 2017. № 4. С. 191–196.
7. Радейко Р.І. Регуляторна політика в Україні: особливості формування і тенденції розвитку. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2016. № 837. С. 100–104.
8. Радченко В.И. Мониторинг правоприменения. Определение эффективности правового регулирования. *Теория и история государства и права*. 2015. № 4. С. 17–31.
9. Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга. *Право и экономика*. 2006. № 10. С. 11–19.
10. Юлдашев О. Х. Проблемы вдосконалення державної регуляторної політики в Україні: монографія. Київ: МАУП, 2005. 336 с.
11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015?find=1&text=%EC%EE%ED%B3%F2%EE%F0%E8%ED%E3>

В статтє обоснована целесообразность применения методов общественного мониторинга особенностей законодательной инициативы при формировании законопроектов и предложена идея о разработке проекта закона об общественном мониторинге и экспертизе нормативно-правовых актов, а также включении в указанный закон ряда положений об организации и осуществления такого мониторинга.

Ключевые слова: общественный мониторинг, гражданское общество, экспертиза законодательства, законодательные инициативы и предложения, законопроект, законотворчество, методы оценки.

The article substantiates the expediency of using public monitoring methods under the legislative initiative when drafting bills and proposes the idea of drafting a law on public monitoring (examination) of normative legal acts, as well as the inclusion in it of a number of provisions on the organization and implementation of such monitoring.

Key words: public monitoring, civil society, expertise of legislation, legislative initiatives; and proposals, bill, lawmaking, methods of evaluation.