



12. Там же. – с. 444
13. Там же. – с. 218
14. Там же. – с. 218-219
15. Там же. – с. 444
16. Большая Советская Энциклопедия. (В 30 томах). Гл.ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. Т.5. Вешин-Газли. М., «Советская Энциклопедия», 1971.
17. Большая Советская Энциклопедия. (В 30 томах). Гл.ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. Т. 20. Плата-Проб. М., «Советская Энциклопедия», 1975.
18. Там же. – с. 343
19. Тихомиров М.Н., Елифанов П.П. Соборное уложение 1649 года. М., Изд-во Моск. ун-та, 1961.
20. Большая Советская Энциклопедия. (В 30 томах). Гл.ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. Т. 20. Плата-Проб. М., «Советская Энциклопедия», 1975.
21. Там же. – с. 147
22. Там же. – с. 397
23. Энциклопедический словарь/ Изд. Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. – репринт. изд. 1890 г. – М.: ТЕРРА. – 1990.
24. Тихомиров М.Н., Елифанов П.П. Соборное уложение 1649 года. М., Изд-во Моск. ун-та, 1961.
25. Там же. – с. 69
26. Собрание и свод законов Российской империи, составленные в царствование императрицы Екатерины II. / Лаппо-Данилевский А.С. – М.: Книга по Требованию, 2011.
27. Там же. – с. 148
28. Там же. – с. 148
29. Там же. – с. 148
30. Там же. – с. 148
31. Там же. – с. 112

МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Наталья ЧЕРВИНСКАЯ,

соискатель кафедры теории и истории государства и права,
истории политических и правовых учений,
Института государства и права имени В. М. Корецкого НАН Украины

Summary

This work investigates the legal institution as monitoring and evaluation of the analytical study of the law, the search for new methodological mechanism analysis of existing legislation and predicts the consequences of its use.

The author examines the issues related to the comprehensive study of the concept of "monitoring the effectiveness of legislation," which acts as a new vision for solving problems of national legislation.

The necessity to use the term "legal monitoring", and given its definition as a systematic, comprehensive efforts in monitoring, analyzing, evaluating legislation and practice in order to improve the legislation and its subsequent prediction. Using scientific developments abroad, including taking into account sufficient experience of colleagues from the Russian Federation, the author made the formulation of general approaches to implementing legal monitoring in Ukraine.

Key words: legislation, efficiency, monitoring, state control.

Аннотация

Исследован правовой мониторинг как институт аналитического изучения и оценки действия закона, осуществляется поиск нового методологического механизма анализа действующих законодательных актов и прогнозирования последствий его применения.

Автор рассматривает вопросы, связанные с комплексным изучением понятия «мониторинг эффективности законодательства», который выступает как новое видение решения проблем развития национального законодательства.

Обоснована целесообразность использовать понятие «правовой мониторинг» и предоставлено его определение как систематической, комплексной деятельности, направленной на наблюдение, анализ, оценку действующего законодательства и практики его применения, с целью повышения эффективности законодательства и его дальнейшего прогнозирования. Воспользовавшись научными разработками зарубежных стран, в том числе, учитывая достаточный опыт коллег из Российской Федерации, автор осуществил формулирование общих подходов по внедрению правового мониторинга в Украине.

Ключевые слова: законодательство, эффективность, мониторинг, государственный контроль.

Постановка проблемы. Процесс построения демократического, правового, социального украинского государства требует привлечения теории и практики государственного строительства эффективного законодательства. «Эффект», «эффективность», «оптимальность», «демократичность права» и «эффективность законодательства» – неисчерпаемый для познания феномен.

Проблематика эффективности законодательства находится в центре внимания специалистов всех субъектов власти в Украине. От эффективности законодательства и его применения зависит полностью правопорядок в государстве, а также такие необходимые для правового государства явления, как законность, правовая культура и правосознание.

Актуальность темы исследования. Проблема создания стабильной, внутренне согласованной системы законодательства является весьма актуальной для украинского общества. Поскольку в настоящее время системе законодательства Украины присуща значительное количество недостатков, среди которых – наличие устаревших норм, наличие пробелов, коллизий или дублирования норм; декларативность и неконкретность правовых норм; наличие актов, регулирующих тождественные общественные отношения; существенное количество бланкетных норм и недостаточная их реализация. К негативным тенденциям последних лет также относится принятие большого количества изменений в действующее законодательство, в результате



чего большое количество нормативно-правовых актов – это исправление и дополнение к предыдущим.

Развитие общественных отношений сопровождается изменением действующего законодательства, и этим во многом объясняется то, что законодательство не получило стабильности и системности, в нем много противоречий, неясно сформулированных положений, часто отсутствует прогноз последствий применения нормативных актов. Поскольку общественные отношения динамичны, вероятно, невозможно создать такую систему нормативно-правовых актов, в которой бы не было недостатков. Активный процесс законотворчества на всех уровнях проходит в условиях, когда сам механизм подготовки и принятия законопроектов во многом не отработан.

Вышеуказанные обстоятельства уменьшают целостность и эффективность законодательства. Все это обуславливает чрезвычайную актуальность проведения аналитического исследования и оценки действия законов, то есть введение в действие института правового мониторинга.

Требования настоящего обуславливают актуальность проведения аналитического исследования и поиска нового методологического механизма анализа действующих законодательных актов, а также прогнозирования последствий его применения. Таким перспективным направлением законодательной деятельности выступает правовой мониторинг как новое видение решения проблем развития национального законодательства.

Состояние исследования. Как показывает анализ, только отдельные ученые на уровне теории и философии права исследуют явление «эффективность» в контексте оценки актов законодательства и других нормативно-правовых актов деятельности государства и функционирования общества. Сегодня правовой мониторинг как явление достаточно живо обсуждается в научных кругах Российской Федерации, Беларуси, Казахстана, в Украине же эта проблематика еще находится вне фундаментальных научных ис-

следований. Среди ученых, которые исследовали данный феномен, можно отметить: Ю.Е. Арзамасова, Д.Б. Горохова, А.В. Дамаскина, И.В. Жужгова, Ю.А. Тихомирова, Н.Н. Толмачеву и др.

Анализ специальной литературы показывает, что в юриспруденции и государственном управлении многие положения правового мониторинга являются спорными и мало разработанными, анализ мониторинга эффективности законодательства фактически отсутствует. Поэтому актуализация этих вопросов легла в основу исследования.

Новизна этого исследования заключается в том, что в украинской научной среде впервые рассматривается мониторинг эффективности законодательства, который выступает как новое видение решения проблем развития национального законодательства.

Целью и задачей статьи является разработка целостной концепции мониторинга эффективности законодательства и формулирование общих подходов к реализации этой концепции в Украине.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи: показать важность мониторинговой деятельности для обеспечения надлежащего качества законодательства, определиться с терминологией, которая характеризует данное явление.

Для выполнения поставленных задач мы использовали следующие методы научного познания: формально-юридический, системно-структурный, сравнительно-правовой.

Изложение основного материала. Само понятие «мониторинг» не имеет однозначного толкования. Это связано с тем, что его используют в рамках различных сфер научно-практической деятельности. Мониторинг может рассматриваться и как способ исследования реальности, и как систематический сбор и обработка информации, которые могут быть использованы для улучшения процесса принятия решений.

В широком смысле понятие «мониторинг» (от лат. monitor – предупреждающий) можно определить как постоянное наблюдение за любым

процессом, явлением с целью выявить его соответствие определенным нормам, прогнозам, желаемому результату [9, с. 529].

По мнению российского юриста И.В. Жужгова, мониторинг как теоретическое понятие представляет собой систему теоретических и эмпирических методов познания, образованную в результате слияния различных методологических концепций, применение которой возможно при исследовании различных объектов, независимо от предметного содержания, на всех этапах получения нового знания [3, с. 31].

Стоит отметить, что в юридической литературе не существует единой точки зрения и по определению правового мониторинга. Многие ученые и практики используют следующие термины: «мониторинг закона», «мониторинг законодательства», «мониторинг законодательства и правоприменительной практики», «мониторинг правового пространства (поля)», «мониторинг нормативно-правовых актов».

Среди понятий мониторинга закона (законодательства) заслуживает внимания определение Н.Н. Толмачевой. Она определяет, что это – метод осуществления государственного контроля планируемого (прогнозируемого), текущего и перспективного состояния, практики применения закона и принятых во исполнение этого закона правовых актов, заключается в системном и постоянном сборе и анализе информации о состоянии объекта наблюдения с целью предотвращения или устранения нежелательных последствий его применения [7, с. 4-5].

В своем диссертационном исследовании В.Л. Негрбов предлагает понимать под мониторингом законодательства «планомерную деятельность по систематическому сбору информации о действующем законодательстве по заранее определенным параметрам (индикаторами) с помощью различных методов научного познания, а также по оценке как самой информации, так и полученных на ее основе выводов о состоянии и развитии законодательства под влиянием различных факторов» [4, с. 17].



Мониторинг в сфере законодательного регулирования общественных отношений, отмечают Е.Е. Некрасов и И.В. Жужгов, – это комплексная система обнаружения и оценки эффективности законодательного регулирования по определенным показателям (индикаторам) и разработка предложений по совершенствованию законодательного регулирования общественных отношений. Из анализа приведенного определения понятия мониторинга закона видно, что его объектами могут быть: закон; закон и правовые акты, принятые во исполнение этого закона (правовой комплекс); проект закона [5, с. 26].

Следовательно, в целях достижения единства терминологии предлагается использовать понятие «правовой мониторинг», охватывающий следующие стадии юридической деятельности: правотворческий процесс, оценки качества действующих нормативных правовых актов, правоприменительный процесс [2, с. 18]. Ю.А. Тихомиров характеризует правовой мониторинг как динамический организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, движущийся по всем стадиям функционирования управления, хозяйствования и т. п., оказывает на всех этапах возникновения и действия права [8, с. 13].

Таким образом, под правовым мониторингом будем понимать систематическую, комплексную деятельность, направленную на наблюдение, анализ, оценку действующего законодательства и практики его применения с целью повышения эффективности законодательства и его дальнейшего прогнозирования. Использование этого понятия, которое, на наш взгляд, является более универсальным, позволит не только однозначно толковать мониторинговую деятельность, но и использовать единую терминологию в нормативных правовых актах.

Исследуя мониторинг эффективности законодательства, следует отметить, что «эффективность», «эффективный» – который приводит к нужным результатам, дает наибольший эффект [10, с. 300]. Еще в 1980 г. категория эффективности правовых

норм была определена как соотношение между фактическим результатом их действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты [9, с. 22].

Исходя из изложенного, учитывая значение терминов «мониторинг» и «эффективность», под мониторингом эффективности законодательства следует понимать постоянное наблюдение (анализ) законопроектов и законов на соответствие их требованиям законодательной техники и практики применения для воздействия на процесс достижения цели, которую ставит законодатель, соответствие конституционно закрепленным правам и свободам человека и гражданина, принципам внутренней и внешней политики государства.

Общей целью мониторинга эффективности законодательства должно стать создание согласованного законодательного комплекса, в котором интересы человека и гражданина отвечают интересам государства, и наоборот. Мониторинг целесообразно применять при контроле над состоянием правового регулирования общественных отношений как вид одной из главных функций государства – контрольной функции.

Государственный контроль, как отмечает В.П. Тарануха, является видом государственной деятельности, органической функцией всех ветвей государственной власти, основная задача которого состоит в обеспечении строгого и неуклонного исполнения законов и подзаконных актов, соблюдение дисциплины органами исполнительной власти, должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, объединениями граждан и физическими лицами [6, с. 63].

Правильным, по нашему мнению, является определение А.Ф. Андришко, в котором отмечается, что сущность государственного контроля – это анализ объективной и достоверной информации о ситуации в соответствующей сфере (системе), проверка состояния выполнения управленческих решений, возложенных задач и определенных нормативных предписаний; надзор за соблюдением норм и соответствующих стандартов [1, с. 5].

Выводы. Учитывая вышесказанное, считаем целесообразным создать Центр мониторинга эффективности законодательства в Украине.

Целесообразность его создания следует также связывать с необходимостью координации деятельности структурных подразделений различных министерств и ведомств в проведении постоянного мониторинга действующего законодательства Украины. С учетом предложений соответствующих комитетов Верховной Рады Украины, Секретариата Президента Украины, Кабинета Министров Украины, центральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, судебных и правоохранительных органов, должна быть введена эффективная система осуществления мониторинга, что позволит выявить разночтения законодательных, нормативно-правовых актов, наличие пробелов в действующем законодательстве, а также аккумулировать представленные предложения с мест их практической реализации.

Мониторинг действующего законодательства применяется в различных странах: Российской Федерации, Республике Узбекистан, Италии, Франции, Испании и т.д. В Украине этот процесс слишком затянулся. Одной из причин такого положения можно назвать отсутствие концепции мониторинга эффективности национального законодательства, определенного на законодательном уровне механизма его проведения, а также мощной организационной структуры, которая практически смогла бы осуществлять взаимодействие с другими учреждениями и организациями.

По нашему убеждению, воспользовавшись научными разработками зарубежных стран, в том числе, учитывая достаточный опыт коллег из Российской Федерации, целесообразно:

- во-первых, провести научно-практические конференции по этой проблематике и предварительно определиться относительно основных направлений осуществления мониторинга,

- во-вторых, разработать и представить концепцию осуществления мони-



торинга эффективности применения действующего законодательства,

- в-третьих, определиться со структурой осуществления мониторинга.

Практическое осуществление мониторинга зависит от организационного, научного и кадрового обеспечения. Учитывая, что проводить мониторинг придется по многим направлениям применения законодательных норм, для его осуществления необходимо привлечь ученых, опытных экспертов, настоящих профессионалов своего дела, которые имеют достаточный практический опыт и соответствующую научную квалификацию.

Все это позволит разработать оптимальную модель института правового мониторинга, адаптированную к украинским реалиям, объективно отслеживать действенность действующего законодательства, способствовать проведению законодательной политики по развитию территориальных общин в Украине и реализации прав граждан как основы построения гражданского общества.

Проведенное исследование позволило сделать выводы, что правовой мониторинг как элемент правовой системы общества является инструментом обеспечения эффективности нормативно-правовых актов и практики их применения, позволяет увидеть современное состояние законодательства, истинную картину его функционирования, оценить качество правового регулирования и выяснить те причины, которые тормозят достижение поставленных правовых целей.

Мониторинг эффективности законодательства необходим для обеспечения прав и свобод граждан, повышения качества принимаемых политико-правовых решений и открытости правотворческой деятельности, снижения уровня противоречивости законодательства, обеспечения стабильности правовой политики, повышения уровня правосознания и правовой культуры населения, упорядочения деятельности в сфере законотворчества, обеспечения единого правового пространства государства, повышения эффективности правоприменительной практики.

Мониторинг эффективности законодательства является методом государственного контроля, обеспечивает законность и правопорядок путем выявления нежелательных последствий действия закона или нарушения закона, выработки наиболее эффективных способов их устранения, а также формирование предложений по применению мер воздействия на нарушителей закона.

Выявление причин недостаточной эффективности законодательства и его применения на практике направлено на то, чтобы с помощью организационных и правовых средств субъектов и участников мониторинга закона повысить уровень законности и правопорядка в стране, степень правосознания и правовой культуры граждан, государственных органов и организаций.

Список использованной литературы:

1. Андрийко А.Ф. Государственный контроль теория и практика / А. Ф. Андрийко. - М. Ин-т государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, 1999. - 390 с.

2. Горохов Д.Б. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов от исполнительной власти / Д.Б. Горохов, М.Е. Глазкова // Журнал Российского права. - 2008. - № 4. - С. 17-29.

3. Жужгов И.В. Мониторинг правового пространства Российской Федерации Дис. ... канд. юрид. наук 12.00.01 / Жужгов И. В. - Ставрополь, 2006. - 27 с.

4. Негрбов В.Л. Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики общетеоретический аспект автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук спец. 12.00.01 / В.Л. Негрбов. - Владимир, 2008. - 25 с.

5. Некрасов Е. Е. Мониторинг как способ повышения эффективности правового регулирования / Е.Е. Некрасов, И. В. Жужгов // Труды юридического факультета Северо-Кавказского государственного технического университета. - Ставрополь Изд-во СевКавГТУ, 2004. - Выпуск 4. - 271 с.

6. Тарануха В.П. Обращения граждан как способ обеспечения законно-

сти в деятельности местных органов исполнительной власти дис. ... Канд. юрид. наук 12.00.07 / В.П. Тарануха. - К. навсего Украины, 2003. - 231 с.

7. Толмачева Н.Н. Мониторинг закона - от практики к теории / Н. Н. Толмачева // Право и экономика. - 2006. - № 7. - С. 3-11.

8. Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга / Ю.А.Тихомиров // Право и экономика. - 2006. - № 10. - С. 11-15. 9. Еремина О.Ю. О правовом мониторинге О.Ю. Еремина Журнал Российского права. - 2006. - № 3. - С. 157-160.

9. Толковый словарь украинского языка [более 12500 статей (около 40000 слов)] под ред. д-ра филол. наук, проф. В. С. Калашник. - М. Знамя. 2002. - 992 с.

10. Conference on Security and Cooperation in Europe, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension, reprinted in 29 International Law Materials 1305, 1307-09 (1990). - June 29, 1990. p. 2, 6, 10, 12.