

УДК 340.115

## СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К МОНИТОРИНГУ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В УКРАИНЕ

И. И. ОНИЩУК<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>Ивано-Франковский университет права им. Короля Данила Галицкого,  
ул. Е. Коновальца, 35, 76000, г. Ивано-Франковск, Украина

Раскрыта сущность системного подхода к правовому мониторингу в Украине. Доказывается мысль о том, что изучение вопросов правового мониторинга предполагает применение одного из новейших фундаментальных подходов – системного, а также его метода системного анализа, который рассматривают как эффективный метод изучения правовых объектов и процессов. Обосновано, что системный анализ нормативных правовых актов в Украине должен быть результатом синтеза системного подхода и научного исследования. Во время системного анализа права учитываются: тип анализа, который определяет его содержание; технико-юридический инструментарий; основные параметры анализируемой правовой системы.

**Ключевые слова:** правовой мониторинг; системный подход; системный анализ; правотворческий процесс; правовое регулирование; нормативный правовой акт.

## A SYSTEMATIC APPROACH TO THE MONITORING OF NORMATIVE-LEGAL ACTS IN UKRAINE

I. I. ONYSHCHUK<sup>a</sup>

<sup>a</sup>Ivano-Frankivsk King Danylo Halytskyi University of Law,  
Ye. Konoval'tsa Street, 35, 76000, Ivano-Frankivsk, Ukraine

The essence of system approach to legal monitoring in Ukraine is considered. Arguments that the study of questions of legal monitoring involves the use of one of the newest fundamental approaches – system and method of system analysis, which is considered as an effective method of legal study objects and processes. It is proved that the system analysis of legal acts in Ukraine must to be the result of synthesis of the system approach and scientific research. During the system analysis of law are taken into account: the type of analysis that determines its content; technical and legal tools; the main parameters of the analysed legal system.

**Key words:** legal monitoring; system approach; system analysis; legislative process; legal regulation; legal act.

В современных условиях попытки контролировать и оценивать законность и справедливость в Украине сопровождаются значительной фрагментацией в правотворчестве. Чтобы устранить законодательные пробелы и приблизить страну

к европейским стандартам уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, верховенства закона и прав человека, необходимы инновационные подходы. Концептуальная ясность правового мониторинга усиливается внедрением

---

### Образец цитирования:

Онищук И. И. Системный подход к мониторингу нормативных правовых актов в Украине // Журн. Белорус. гос. ун-та. Право. 2017. № 2. С. 8–11.

### For citation:

Onyshchuk I. I. A systematic approach to the monitoring of normative-legal acts in Ukraine. *J. Belarus. State Univ. Law.* 2017. No. 2. P. 8–11 (in Russ.).

---

### Автор:

**Игорь Игорьевич Онищук** – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета.

### Author:

**Igor Onyshchuk**, PhD (law), docent; associate professor at the department of theory and history of state and law, faculty of law.  
[revival.if.ua@gmail.com](mailto:revival.if.ua@gmail.com)

фундаментальных конституционных ценностей и принципов (свобода, равенство, эффективная система правосудия, доступ к правосудию и др.) в правовую и политическую системы.

Вопросы правового мониторинга в Украине актуализированы утверждением Верховной радой Украины и Европейским парламентом Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС 16 сентября 2014 г. Документ заложил качественно новую правовую основу для дальнейших отношений между Украиной и ЕС. Соглашение будет служить стратегическим ориентиром для проведения системных социально-экономических реформ и широкомасштабной адаптации законодательства Украины к нормам и правилам ЕС. Согласно документу этап мониторинга и оценки, который сегодня практически отсутствует, должен быть усилен механизмами общего текущего и заключительного оценивания правовой системы, а также обеспечивать свободный доступ общественности к информации [1, с. 46].

Весомый вклад в исследование теоретико-прикладных основ правового мониторинга внесли современные зарубежные ученые: Ю. Арзамасов, П. Виджьяно, Н. Сартаева, Ю. Сурмин, Ю. Тихомиров, Д. Шнайдер, А. Шухарева и др. К числу украинских ученых-исследователей правового мониторинга можно отнести Ю. Градову, А. Зайчука, В. Косовича, А. Копыленко, И. Шутака и др.

До сих пор в украинской теории права не создано надлежащей доктринальной базы и методологии правового мониторинга, что является одним из негативных факторов на пути к совершенствованию правовой системы. Попытаемся раскрыть сущность системного подхода к правовому мониторингу.

В информационном обществе интенсивно развивается сектор системного сбора и использования информации. Закон реагирует на каждое социальное изменение и является доказательством текущего развития и состояния общественных отношений.

Построение информационного общества давно находится в кругу интересов Украины. Целью в данном контексте является формирование общества нового типа. Оно должно основываться на знаниях, мониторинговые технологии сбора, обработки, передачи и использования которых дешевы и доступны.

В свою очередь, для оценки качества правовой информации необходимы мониторинговые процедуры (операции) преобразования информационных сведений о нормативном и правореализационном массиве в поисковые образы, т. е. наиболее обобщенные сведения. Эти процедуры частично схожи с работой над научным текстом, в ходе которой также требуется научное обобщение. Формиро-

вание научных понятий, категорий и конструкций, теоретических моделей (как ступеней познания объектов и явлений) также связано с созданием обобщений и научных образов.

Цель правового мониторинга – выявление противоречий, коллизий и пробелов в нормах действующего законодательства, результатом чего становится разработка предложений по усовершенствованию законодательных актов (отдельных положений, норм), а также подзаконных нормативных правовых актов, направленных на реализацию положений анализируемого документа. По результатам проведенного анализа разрабатываются концепция и проект нормативного правового акта. В процессе подготовки концепции и проекта основным вопросом является прогнозирование последствий принятия законодательных актов, которое позволяет оценить возможные негативные социально-экономические последствия правотворчества [2].

Системный характер правового мониторинга обуславливает проявление, взаимодействие и взаимодополнение его функций: контрольной, информационной, аналитической, экспериментальной, прогностической, а также функций наблюдения, содействия формированию и проведению нормотворческой политики, планирования нормотворческой деятельности.

Как правило, органами, в обязанности которых входит анализ эффективности действующего законодательства, являются специальные институты парламентских исследований, специфические парламентские комитеты и комиссии, специальные государственные органы, которые создаются исполнительной властью. В других случаях такой анализ – часть деятельности правительственных министерств. В процессе анализа эффективности законодательства помимо указанных принимают участие организации, для которых эта функция не является основной. Это в первую очередь счетные палаты. Их полномочия различны, и в разных системах они действуют как самостоятельно, так и по запросам правительства. К примеру, Федеральная счетная палата Германии проверяет как законность, так и достоверность ведения хозяйства страны; Верховная контрольная палата Польши следит за полноценностью и экономической эффективностью решений общественных органов. В некоторых странах статус счетной палаты приравнивается к статусу верховного суда. Иногда во время проведения расследований парламентские комитеты наделяются полномочиями и ограничениями, подобными судебным [3].

Парламентские комиссии и комитеты отслеживают изменения законодательства, дают рекомендации по его реформированию, высказывают предложения, комментарии. В системах, где основная

роль принадлежит правительству, совет (кабинет) министров и министерства выполняют функции парламентских комитетов и комиссий, выносят свою оценку законам.

Специальные институты могут образовываться при парламенте (Парламентский институт в Чехии) или правительстве (Центр правовой реформы и законопроектных работ при Министерстве юстиции Украины, Институт макроэкономических исследований и развития в Словении). Они сотрудничают с министерствами, университетами и частными компаниями, занимающимися исследованиями и оценкой законопроектов.

Мониторинговую оценку нормативных правовых актов можно осуществлять по данным социологического опроса, проводимого на сайте Министерства юстиции Украины. Его посетителям можно предложить ознакомиться с объективной разнотрансовой информацией о принятых нормативных правовых актах и классифицировать их по следующим параметрам: ожидаемость; реализованность; социальная ориентированность; цитируемость в СМИ; возможность лоббирования; противоречивость; степень популизма; коррупциогенность; ресурсная обеспеченность; рискованность; ясность; справедливость и др.

Актуальность анализа регионального законодательства зависит как от наличия у местных органов власти законодательных полномочий (чего в некоторых странах, несмотря на сложное административно-территориальное деление, нет), так и от полноты их компетенции в осуществлении собственного регулирования. К примеру, в Польше возможен только административный надзор, предметом которого являются польза и экономическая эффективность решений местных органов.

В некоторых странах парламент проводит специальный анализ законодательства. Исследователи указывают на то, что принятие некоторых политических решений (в том числе законодательного характера) по итогам такого анализа сопряжено с трудностями. Это выражается в том, что результаты проведенного анализа идут «против течения» политических интересов. В частности отмечается, что его результаты часто искажаются, отвергаются или прямо игнорируются теми, кто «делает политику». Однако это не мешает проведению такого анализа, он должен существовать и на местном уровне. Од-

нако и там возникают трудности, связанные с ограничениями в ресурсах.

Игнорирование системного подхода к иерархическому построению права и законодательства приводит к нарушению последовательности в принятии различных нормативных правовых актов. Нередко в концепциях правового обеспечения отраслей и регионов, в программах реформ законами произвольно определяется соотношение актов с ранее принятыми постановлениями правительства, актами министерств или их методическими рекомендациями.

Таким образом, изучение вопросов правового мониторинга предполагает применение одного из новейших фундаментальных подходов – системного, а также метода системного анализа, который рассматривают как эффективный метод изучения правовых объектов и процессов.

Система – это совокупность взаимосвязанных элементов. Первооснова системного анализа – целостность объекта как системы, интегральные свойства которой не сводятся к сумме признаков ее элементов, не выводятся из этих признаков. Система характеризуется диалектической взаимозависимостью целого и части, когда каждый элемент зависит от своего места и своих функций в целостной системе [4, с. 68].

Механизмы социальной системы права ориентированы на стабилизацию права. В связи с этим они должны существовать в различных формах в разные эпохи правового развития. Эволюция права основывается на дифференциации и взаимозависимости указанных механизмов. Дифференциация стимулирует различные нормативные прогнозы, указывает на рациональность обусловленных развитием государства преобразований, которые принимают форму новых проблем права [5, с. 22–23].

Системный подход ценен не только парадигматичностью, но и методологичностью, т. е. использованием его не только как способа репрезентации общественных отношений, но и как метода их познания. В этом и заключается его методологическая функция: системность в познавательном процессе работает как принцип, метод и теория [6, с. 304].

Виды, цель, средства и содержание системной деятельности в контексте правового мониторинга можно изобразить в виде таблицы.

#### Системная деятельность в контексте правового мониторинга

#### Systemic activity in the context of legal monitoring

Механизм системной деятельности			
Виды	Цель	Средства	Содержание
Системное познание	Получение знания	Знания, методы познания	Изучение объекта и предмета правового мониторинга
Системный анализ	Понимание проблемы	Мониторинговая информация, методы ее анализа	Рассмотрение проблемы посредством методов анализа

Окончание табл.  
Ending table

Механизм системной деятельности			
Виды	Цель	Средства	Содержание
Системное моделирование	Создание модели системы правового мониторинга	Методы мониторингового моделирования	Построение формальной или натуральной модели системы
Системное конструирование	Создание системы правового мониторинга	Методы мониторингового конструирования	Проектирование и опредмечивание системы
Системная диагностика	Диагностика системы правового мониторинга	Методы мониторинговой диагностики	Выяснение отклонений от нормы в структуре и функциях системы
Системная оценка	Оценка системы	Теория и методы мониторинговой оценки	Получение оценки системы, ее значимости

Благодаря системному подходу достигается единство методологической интеграции и дифференциации при доминировании тенденции объединения и сборки методологического комплекса. Наиболее важными функциями системного подхода являются мировоззренческая (выступает основой мировоззрения), эвристическая (инструмент научного открытия), объяснительная (дает объяснения объектам и процессам природы и общества), методологическая (представляет собой систему методов получения знаний об определенных объектах и процессах) и прогностическая (дает возможность построения прогнозов развития систем).

Системный анализ нормативных правовых актов – результат синтеза системного подхода и научного исследования. При проведении данной про-

цедуры следует учитывать тип анализа, который определяет его содержание, технико-юридический инструментарий, основные параметры анализируемой правовой системы.

Последовательность системного анализа нормативных правовых актов состоит из нескольких этапов:

- анализа проблемы;
- поиска ресурсов для проектирования;
- прогноза и анализа устойчивых тенденций развития системы нормативных правовых актов;
- оценки целей и средств реализации;
- проектирования правового мониторинга;
- проектирования информационных механизмов;
- проектирования механизмов материального и морального стимулирования деятельности.

### Библиографические ссылки

1. Сушко О., Зелінська О., Хорольський Р. та ін. Угода про асоціацію Україна-ЄС : дороговказ реформ. Київ, 2012.
2. Методические рекомендации по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов и по подготовке Концепций и проектов НПА // Министерство Республики Казахстан : [сайт]. URL: <http://www.minjust.kz/ru/node/15896> (дата обращения: 12.05.2016).
3. Механизмы обоснования принятия и мониторинга нормотворческих решений в странах Европы // Аналит. вестн. Совета Федерации ФС РФ. 2005. № 24.
4. Бандура О. О., Бублик С. А., Заїнчковський М. Л. та ін. Філософія права. Київ, 2000.
5. Viggiano P. L. Teoria della societa. Forme evolutive del diritto e sistemi sociali. Lecce, 2012. P. 22–23.
6. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ. Киев, 2003.

### References

1. Sushko O., Zelins'ka O., Horol's'ki R., et al. [The Association agreement EU-Ukraine: index of reforms]. Kiev (in Ukrainian).
2. [Methodical recommendations on conducting legal monitoring of legal acts and the development of Concepts and projects of the NLA]. URL: <http://www.minjust.kz/ru/node/15896> (date of access: 12.05.2016) (in Russ.).
3. [Mechanisms of justification, adoption and monitoring of standard-setting decisions in the European countries]. *Analitycheskii vestnik Sov. Fed. FS RF*. 2005. No. 24 (in Russ.).
4. Bandura O. O., Bublik S. A., Zainchkovs'kij M. L., et al. [Philosophy of law]. Kiev, 2000. P. 68 (in Ukrainian).
5. Viggiano P. L. Teoria della societa. Forme evolutive del diritto e sistemi sociali. Lecce, 2012. P. 22–23 (in Ital.).
6. Surmin Ju. P. [Systems theory and system analysis]. Kiev, 2003 (in Russ.).

Статья поступила в редколлегию 28.11.2016.  
Received by editorial board 28.11.2016.