

---

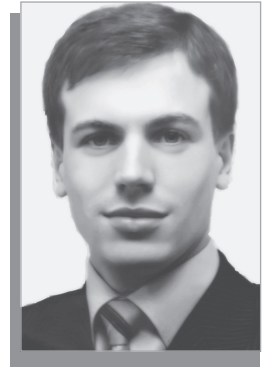
## Н. НИЖНИК

завідувач відділу моніторингу законодавства  
Інституту законодавства Верховної Ради  
України, доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України



## О. МУЗА

головний консультант відділу моніторингу  
законодавства Інституту законодавства  
Верховної Ради України, кандидат юридичних  
наук, старший науковий співробітник



УДК 340.11

# Секторальний правовий моніторинг у теорії законотворчості: постановка питання

Запропонована наукова стаття є продовженням циклу юридичних публікацій із питань наукового обґрунтування правового моніторингу. У статті авторами запропоновано новий вид правового моніторингу у теорії законотворчості – секторальний правовий моніторинг. Наведено авторське бачення теоретичної конструкції секторального правового моніторингу. Зроблено висновок, що запровадження такого нового виду правового моніторингу дасть змогу відійти від усталених поглядів у теорії права на галузі права (прив'язуючись лише до предмета та методу правового регулювання), а також подолати існуючу проблему підміни предметів регулювання суміжних між собою суспільних відносин та врахувати тенденції стосовно поєднання імперативних і диспозитивних елементів правового регулювання.

**Ключові слова:** правовий моніторинг, сектор, секторальний правовий моніторинг, законодавчий акт, експертиза.

Ключовим елементом формування європейських стандартів публічної влади в Україні є продовження законодавчої діяльності Верховної Ради України. Зміни, що відбуваються у правовій системі України, стосуються якісного оновлення та реформування законодавства. Їх одночасність свідчить про позитивні тенденції у процесі формування відповідної законодавчої бази, яка забезпечує нормальне функціонування всіх сфер суспільного життя.

Актуальним є запровадження на державному рівні правового моніторингу, що є невід'ємною складовою законотворчого процесу, спрямованого на підготовку та прийняття законів, оскільки без його якісного проведення законотворчість не буде наповнена конструктивним змістом. Особливого значення для підвищення ефективності законотворчого процесу набуває теза про виділення моніторингу законотворчого процесу як самостійний напрям державної діяльності.

Забезпечення ефективної законодавчої діяльності Верховної Ради України є одним із важливих завдань державної правової політики. На цьому шляху вважається за доцільне формування перспективного плану законотворчої діяльності парламенту, який, крім загальних питань обсягу законопроектної роботи, повинен передбачати сукупність заходів із проведення моніторингу законопроектів та законодавчих актів із актуальних сфер суспільного розвитку.

Здійснення правового моніторингу залежить від правильного виокремлення його видів, оскільки аналіз якості законодавчих актів може проводитися за різними цілями та групою відповід-

них суб'єктів. При цьому слід зазначити, що у рамках розгляду актуальних питань перспективного законодавства увага акцентується на здійсненні моніторингу нормативно-правових актів Верховної Ради України.

У західній юридичній літературі оцінювання нормативно-правових актів пов'язують безпосередньо з реформою державного управління (*new public management*) [1].

1. Моніторинг законодавства може здійснюватись *на етапі законотворення*, тобто під час проходження законодавчими актами стадій законотворчого процесу та відповідної роботи з ними у комітетах Верховної Ради України.

Відповідний моніторинг повинен здійснюватися з метою:

- обґрунтування необхідності у прийнятті нового законопроекту або внесення змін до чинних законодавчих актів;
- аналізу тексту законопроекту щодо дотримання основних вимог юридичної техніки;
- встановлення наявності правових колізій законопроекту з чинними нормативно-правовими актами та відповідними проектами законодавчих актів, які були прийняті за основу, відправлені на друге повторне читання або повернуті Верховній Раді України з пропозиціями Президента України;
- перевірки фінансового обґрунтування прийняття законопроекту;
- прогнозування очікуваних результатів у разі прийняття проектів законодавчих актів.

Такий вид моніторингу законодавства називають «нормоконтроль», оскільки перевірка проектів законодавчих актів

здійснюється щодо відповідності принципам та цінностям права, Конституції і законодавству [2], тому предметом аналізу законопроектів мають бути норми, які у них закладені, правильність їх побудови та конструкції.

2. *Моніторинг чинних законодавчих актів.* Відповідні засади здійснення такого моніторингу охоплюються загальними положеннями про правовий моніторинг. Такий вид моніторингу законодавства здійснюється після набрання чинності законодавчими актами; входить до повноважень вищих органів державної влади та його результати є важливими під час підготовки нових проектів законодавчих актів.

3. *За строками здійснення* пропонується визначити такі види моніторингу законодавства, як:

– попередній (як приклад, до прийняття проектів законодавчих актів, що, у свою чергу, залежить від строків розгляду відповідних проектів у комітетах Верховної Ради України, але не пізніше винесення питання на розгляд у сесійній залі Верховної Ради України);

– оперативний (як приклад, у перший рік дії законодавчого акта або в інші строки, які обумовлюються сферою дії відповідного закону);

– поточний, який, у свою чергу, може поділятися на: а) обов'язковий (здійснюється протягом дії відповідного законодавчого акта після набрання ним чинності, за винятком тих, які обмежені у дії темпорально) та б) факультативний (за планами роботи відповідних суб'єктів, які проводять науково-експертну діяльність із моніторингу законодавства або на яких покладено під-

готовку основних напрямів державної та правової політики, у зв'язку з чим виникає потреба у проведенні разового моніторингу законодавства з окремо взятих питань);

– наступний (як правило, за відповідний проміжок часу або після припинення чинності, а також залежно від виконання відповідних державних цільових програм, концепцій та інших документів програмного характеру, на виконання яких прийнято відповідні законодавчі акти, а також, якщо необхідність у проведенні такого моніторингу виникає у зв'язку із погіршенням стану правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин).

4. *За характером зв'язків між суб'єктами моніторингу законодавства:*

– внутрішній (здійснюється структурними підрозділами Апарату Верховної Ради України для внутрішнього моніторингу за якістю законодавчих актів на етапі законотворчого процесу та їх ефективного застосування на практиці);

– зовнішній (здійснюється структурними підрозділами Апарату Верховної Ради України для співпраці з органами державної влади та місцевого самоврядування, вищими посадовими особами держави з метою оголошення стану законодавчої діяльності Верховної Ради України, проведення консультацій із удосконалення законодавства України; такий вид правового моніторингу проводиться також іншими суб'єктами – вищими органами державної влади, центральними органами виконавчої влади, громадськими об'єднаннями з метою виконання покладених на них завдань та функцій).

Особливого значення набуває поєднання результатів внутрішнього та зовнішнього моніторингу законодавства України, оскільки це дасть можливість підвищити рівень взаємовідносин Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу за двома напрямками:

– перший – із Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, що відповідно трансформує моніторинг законодавства у державно-владну діяльність та сприятиме підвищенню якості проектів законодавчих актів й узгодженню суперечливих позицій між органами різних гілок влади з питань правового регулювання окремих суспільних відносин;

– другий – із громадськими об'єднаннями, що дасть можливість надати діяльності із правового моніторингу ознак суспільної діяльності із залученням незалежних експертів з питань удосконалення напрямів правового регулювання різних суспільних сфер та посилити в цілому законотворчий процес. Такий підхід відповідає європейській практиці залучення громадськості до обговорення та прийняття парламентами законодавчих актів.

5. *За об'єктом* розрізняють такі види моніторингу:

– відокремлений (проводиться щодо одного акта або у межах одного об'єкта правового регулювання);

– комплексний (об'єднує декілька актів або об'єктів правового регулювання);

– тематичний (об'єднує декілька актів або об'єктів правового регулювання за одним тематичним напрямом);

– галузевий (проводиться у межах галузі права чи групи однорідних сус-

пільних відносин, якими охоплюється регулювання схожих за змістом об'єктів правового регулювання) [3].

6. Моніторинг законодавства слід розглядати *за сферами законодавчого регулювання суспільних відносин*, тобто такий вид моніторингу повинен мати предметний характер. Такі сфери законодавчого регулювання суспільних відносин залежать від предмета відання комітетів Верховної Ради України. Враховуючи, що кожен комітет має свої питання відання, предметом моніторингу можуть виступати групи питань або окремі з них.

Якщо брати до уваги виділення галузевого правового моніторингу та моніторингу законодавства за сферами законодавчого регулювання суспільних відносин, то наступним кроком на рівні теоретичного обґрунтування здійснення такої науково-експертної діяльності має бути впровадження *секторального правового моніторингу*.

Слово «**сектор**» означає: частину круга, обмежену дугою і двома радіусами; ділянку, обмежену радіальними лініями; частину певної площі; ділянку, район. Тобто, виходячи із такого тлумачення слова «сектор», слід дійти думки, що мова йде про певну частку (частину) в єдиному цілому.

Тому секторальний правовий моніторинг пропонуємо розглядати:

1) як *самостійний вид правового моніторингу*, під яким слід розуміти здійснення професійної науково-експертної діяльності, пов'язаної із оцінкою та аналізом дієвості норм права, що регулюють окрему групу суспільних відносин, згрупованих за спільною ознакою. Це дасть

можливість з'ясувати стан законодавчого забезпечення певної сфери суспільних відносин та спрогнозувати її подальший розвиток із залученням фахівців саме з певної галузі юридичних знань;

2) як *складову частину моніторингу законодавчих актів*, за допомогою якого можна виявити прогалини і колізії у правовому регулюванні окремих видів суспільних відносин поряд із здійсненням інших видів моніторингу законодавчих актів. Це дасть можливість, враховуючи специфіку секторального підходу, здійснити оцінку правових норм та узагальнити стан законодавчого забезпечення певного виду суспільних відносин;

3) як *субсидіарну складову конкретного виду правового моніторингу*, що дасть можливість провести дослідження ефективності застосування правових норм в окремих сферах суспільних відносин, пов'язаних із загальним тематичним напрямом основного виду правового моніторингу.

Вищеперераховані розуміння секторального правового моніторингу є лише спробою авторів окреслити теоретичні проблеми подальшого наукового обґрунтування необхідності розширення змісту правового моніторингу як окремого напрямку діяльності органів державної влади. Запровадження секторального правового моніторингу дасть змогу відійти від усталених поглядів у теорії права на галузі права (прив'язуючись лише до предмета та методу правового регулювання), а також подолати існуючу проблему підміни предметів регулювання суміжних між собою суспільних відносин та врахувати тенденції стосовно

поєднання імперативних і диспозитивних елементів правового регулювання.

На нашу думку, секторальний підхід у здійсненні моніторингу законодавчих актів сприятиме покращенню законотворчого процесу в державі, оскільки його проведення повинно передбачати:

1) систематизацію колізій та прогалин правового регулювання конкретної сфери суспільних відносин;

2) формування плану законопроектних робіт парламенту за секторальною ознакою;

3) оптимізацію системи парламентських комітетів та інших структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України;

4) оновлення вимог до учасників законотворчої діяльності.

Необхідно зауважити, що позитивним кроком на шляху підвищення якості законодавчих актів може бути формально-правове визначення на законодавчому рівні видів моніторингу законодавства та особливостей здійснення кожного із них, у тому числі секторального.

Здійснення моніторингу законодавства України має на меті удосконалення як якості та ефективності застосування чинних нормативно-правових актів, так і законотворчого процесу в цілому. При цьому моніторинг законодавства повинен передбачати проведення відповідних заходів із виявлення корупційних ризиків при прийнятті відповідного законопроекту. Про це зазначається у більшості випадків тоді, коли ведуть мову про проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Пропонується також включа-

ти у положення нормативно-правових актів під час здійснення антикорупційної експертизи норм із превентивною метою, у тому числі внесення пропозицій щодо необхідності відміни нормативно-правового акта, внесення до нього змін, доопрацювання або відхилення проєкту такого акта [4].

Оцінка нормативно-правових актів на корупціогенність полягає в нейтралізації корупціогенності нормативно-правового акта. Для досягнення мети оцінювання нормативно-правових актів на корупціогенність як базовий використовується логічний метод пізнання – аналіз [5; 6].

Таким чином, в Україні до цих пір відсутній нормативно-правовий документ, який має регулювати такі питання: організація й проведення правового моніторингу; цілі і види правового моніторингу; завдання, суб'єкти, об'єкти та стадії проведення правового моніторингу; оцінка ефективності реалізації законодавчих актів; аналіз отриманих результатів та ін.

Важливим, на нашу думку, є розробка науково-методичних підходів щодо проведення секторального правового моніторингу як нової категорії у теорії законотворчості.

Підсумовуючи вищенаведене, доцільним, на нашу думку, є проведення інвентаризації прийнятих, відкликаних та повернутих на доопрацювання законодавчих актів із метою з'ясування проблемних питань у підготовці законопроектів та їх проходження у парламенті. Функції моніторингу слід здійснювати ще на «проєктному» етапі законотворчості, найбільше навантаження має припадати на етап розробки проєктів законодавчих актів, надалі має здійснюватися постійне моніторингове спостереження за станом законодавчого процесу, засноване на комплексній методиці проведення моніторингу законодавчих актів. Усе це оптимізує діяльність юридичних науково-експертних установ і організацій щодо здійснення моніторингу ефективності законодавчих актів в Україні.

### Список використаних джерел

1. Вольман Х. Оценивание реформ государственного управления: «Третья волна» / Х. Вольман // Социологич. исслед. – 2010. – № 10. – С. 93.
2. Акмалова А. А. Мониторинг как вид правового контроля в системе государственного и муниципального управления [Електронний ресурс] / А. А. Акмалова, Д. В. Капицына. – Режим доступу: [http://www.ars-administrandi.com/article/Akmalova\\_Kapicyna\\_2012\\_2.pdf](http://www.ars-administrandi.com/article/Akmalova_Kapicyna_2012_2.pdf)
3. Мониторинг закона – от практики к теории [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gov.cap.ru/hierarhy.asp?page=../23/1175/77423/79078/275123>
4. Родионова О. Н. Антикоррупционная экспертиза / О. Н. Родионова // Рос. юрид. журн. – 2010. – № 1.
5. Казаченкова О. В. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации / О. В. Казаченкова // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 9. – С. 29–38.
6. Цирин А. М. Методическая база оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность / А. М. Цирин // Журн. рос. права. – 2009. – № 10. – С. 22–29.

*Стаття надійшла до редакції 15.01.2015.*

**Нижник Н., Муза О. Секторальный правовой мониторинг в теории законотворчества: постановка вопроса**

Предлагаемая научная статья является продолжением цикла юридических публикаций по вопросам научного обоснования правового мониторинга. В статье авторами предложен новый вид правового мониторинга в теории законотворчества – секторальный правовой мониторинг. Предложено авторское видение теоретической конструкции секторального правового мониторинга. Сделан вывод, что внедрение такого нового вида правового мониторинга даст возможность отойти от устоявшихся взглядов в теории права на отрасли права (привязываясь лишь к предмету и методу правового регулирования), а также преодолеть существующую проблему подмены предметов регулирования смежных между собой общественных отношений и учесть тенденции относительно сочетания императивных и диспозитивных элементов правового регулирования.

**Ключевые слова:** правовой мониторинг, сектор, секторальный правовой мониторинг, законодательный акт, экспертиза.

**Nyzhnyk N., Muza O. The Segment Legal Monitoring in the Theory of Law-Making: Statement of a Question**

Providing of effective legislative activity of Verkhovna Rada of Ukraine is one of important tasks of public legal policy. On this way, forming of perspective plan of law-making activity of parliament which except for the general questions of volume of law-making work must foresee the aggregate of measures from the carrying out of monitoring of bills and legislative acts from the actual spheres of social development is considered expedient.

The realization of the legal monitoring depends on the correct selection of types of such monitoring, as an analysis of quality of legislative acts can be conducted with different aims and group of the proper subjects. Thus it should be noted that within the framework of consideration of pressing questions of perspective legislation, attention is accented on realization of monitoring legal acts of Verkhovna Rada of Ukraine.

If to take into account the selection of the particular branch legal monitoring and monitoring of legislation after the spheres of the legislative adjusting of social relations, by a next step at the level of theoretical ground of realization such scientifically expert there must be introduction of the segment legal monitoring activity.

A word «segment» means: part of circle, limited by arc and two radiuses; area, limited radial lines; part of certain area; area, district. That, going out from such interpretation of word «segment», it follows to come to the idea that the question is about certain part in unique whole.

Therefore the segment legal monitoring is:

1) as *an independent type of the legal monitoring*, under which it follows to understand realization of professional scientifically expert activity, related to the estimation and analysis of effective of legal norms, which regulate the separate group of social relations, grouped on a general sign. It will enable to find out the state of the legislative providing of certain sphere of social relations and forecast it subsequent development with bringing in of specialists exactly from that or other sphere of legal knowledge;

2) as *a component part of monitoring of legislative acts*, by which it is possible to find out blanks and collisions in the legal adjusting of separate types of social relations next to realization of other types of monitoring of legislative acts. It will enable, taking into account the specific of segment approach, to carry out the estimation of legal norms and generalize the state of the legislative providing of certain type of public relations;

3) as a *subsidiary constituent of the particular of type of the legal monitoring*, this will enable to conduct research of efficiency of application of legal norms in the separate spheres of social relations related to general thematic direction of basic type of the legal monitoring.

To our opinion, the segment approach in realization of monitoring of legislative acts will be instrumental in the improvement of law-making process in the state, because it carrying out must provide for:

- 1) a systematization of collisions and blanks of the legal adjusting of particular sphere of social relations;
- 2) a forming of plan of law-making works of parliament for the segment sign;
- 3) an optimization of the system of parliamentary committees and other structural subdivisions of Legislative establishment of Verkhovna Rada of Ukraine;
- 4) an update of requirements is to the participants of law-making activity.

**Keywords:** legal monitoring, segment, segment legal monitoring, legislative act, examination.