



ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Путівник постзаконодавчого контролю

Путівник постзаконодавчого контролю*

***Анотація.** Путівник постзаконодавчого контролю (далі – Путівник) є дорожньою картою, орієнтиром у масиві правових норм та рекомендацій стосовно проведення комітетами Верховної Ради України правового моніторингу прийнятих законів.*

У Путівнику представлено модель здійснення постзаконодавчого контролю з рекомендованим алгоритмом дій і рішень дотичних до цього процесу суб'єктів, а також запропоновано критерії ефективності реалізації законодавчих актів. Путівник пропонує методику проведення юридичної оцінки та оцінки ефективності реалізації закону і методологію щодо відбору законодавчих актів для їх оцінки, визначення кола питань, необхідних для здійснення правового моніторингу, проведення анкетування, узагальнення, звітування і градації законів за ефективністю реалізації.

Матеріал у Путівнику викладено за законодавчо визначеними етапами здійснення правового моніторингу, із наданням у додатках зразків відповідних документів.

Запропонована модель здійснення постзаконодавчого контролю має рекомендаційний характер та потребує апробації.

***Ключові слова:** путівник, постзаконодавчий контроль, правовий моніторинг, Верховна Рада України, комітет, секретаріат комітету, закон, планування, аналіз, оцінка, юридична оцінка, оцінка ефективності.*

Зміст

I. Вступна частина	4
II. Основна частина	8
1. Загальні положення	8
2. Планування правового моніторингу та підготовчі дії до його проведення	9
3. Здійснення правового моніторингу	14
4. Звіт про результати правового моніторингу	26
Додатки	29

I. Вступна частина.

Постзаконодавчий контроль (PLS) поступово впроваджується у механізм реалізації нормативно-правових актів. Завдяки PLS зближується емпіричне і логічне, об'єднуються методи вивчення законодавства та правозастосовної практики, організаційні, управлінські блоки, інституційні, функціональні й інструментальні складові природи та змісту контролю. У результаті стає можливим відстежити сучасний стан законодавства, побачити його в дії, з'ясувати причини, що гальмують досягнення поставлених законотворчих цілей і на цій основі оцінити якість, ефективність законодавчих норм та правового регулювання в цілому. Отже, оцінка дозволяє: 1) з'ясувати тенденції та прогнозні потреби правового регулювання суспільних відносин; 2) оцінити склад і структуру законодавства з певного питання; 3) визначити ступінь повноти правового врегулювання відповідної сфери суспільного життя, виявити наявні прогалини і колізії; 5) оцінити ефективність правових рішень у подібних проблемних ситуаціях; 6) посилити інтелектуальну складову нормотворчої діяльності за рахунок врахування думки вчених, практиків, громадськості¹.

В українському законодавстві не вживається термін «постзаконодавчий контроль», проте Закон України «Про правотворчу діяльність»² (далі – Закон № 3354-IX) оперує поняттям «правовий моніторинг», під яким розуміється систематична комплексна контрольна діяльність, спрямована на відстеження, аналіз та оцінку реалізації прийнятих нормативно-правових актів щодо:

1) введення їх у дію в повному обсязі (набрання нормативно-правовими актами чинності, реалізації норм права, викладених у їх перехідних положеннях, прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію нормативно-правових актів, щодо яких проводиться правовий моніторинг);

2) досягнення запланованих цілей нормативно-правового регулювання, їх впливу на суспільство та (або) на окремі соціальні групи, сектори чи галузі, а також визначення соціальних, правових, політичних, економічних, екологічних, адміністративних та (або) інших можливих запланованих наслідків чи виявлення незапланованих наслідків (частина перша статті 67).

Правовий моніторинг включає:

1) юридичну оцінку нормативно-правового акта, що включає здійснення аналізу:

а) факту своєчасності прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію нормативно-правового акта, щодо якого проводиться правовий моніторинг;

¹ Онищук І. І. Концепція правового моніторингу в Україні. URL: <https://elar.navy.edu.ua/server/api/core/bitstreams/16565520-097a-427c-88e2-cb28b6f45c14/content>

² Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

б) відповідності прийнятих (виданих) підзаконних нормативно-правових актів нормативно-правовому акту, щодо якого проводиться правовий моніторинг;

в) рішень Конституційного Суду України та (або) інших судів стосовно нормативно-правового акта та (або) його окремих структурних елементів, щодо якого (яких) проводиться правовий моніторинг;

2) оцінку ефективності реалізації нормативно-правового акта, що включає здійснення аналізу щодо:

а) встановлення стадії реалізації нормативно-правового акта;

б) ефективності і результативності нормативно-правового акта та прийнятих на його виконання підзаконних нормативно-правових актів;

в) запланованого та незапланованого впливу на учасників суспільних відносин, на яких поширюється його дія;

г) інших чинників, що впливають на його реалізацію та досягнення мети його прийняття (видання).

Одним із суб'єктів правового моніторингу є Верховна Рада України та її органи як суб'єкти забезпечення правотворчої діяльності, які виконують завдання наукового, юридичного, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу (частина четверта статті 4 Закону № 3354-IX). Згідно з новою редакцією частини першої статті 24 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети з питань, віднесених до предметів їх відання, здійснюватимуть (після введення в дію Закону № 3354-IX) правовий моніторинг законодавчих актів у порядку, встановленому законом.

Необхідність плідної і якісної роботи над реалізацією Закону України «Про правотворчу діяльність» та оцінки нормативно-правових актів – неодноразово підкреслюється Головою Верховної Ради України Русланом Стефанчуком³. На переконання спікера: «Із прийняттям законодавчої абетки правотворчої діяльності реальністю стає постзаконодавчий контроль, що відображає тісний зв'язок нормотворчості і правозастосування. Від пілотних проектів здійснення деякими комітетами Верховної Ради України правового моніторингу Парламент повинен перейти до повноцінної юридичної оцінки нормативно-правових актів й оцінки ефективності їх реалізації, яка включає аналіз: результативності нормативно-правового акта та прийнятих на його виконання підзаконних нормативно-правових актів; запланований/незапланований вплив на учасників суспільних відносин, на яких поширюється його дія; інші чинники, що впливають на його реалізацію та досягнення мети його прийняття. Такий підхід систематизуватиме

³ Голова Верховної Ради України взяв участь у круглому столі щодо реалізації Закону України «Про правотворчу діяльність». 12.04.2024. URL: <https://www.rada.gov.ua/print/248397.html>; Голова Верховної Ради України Руслан Стефанчук узяв участь у презентації видання «Науково-практичний коментар Закону України «Про правотворчу діяльність». *Голос України*. 20.09.2024. URL: <https://www.golos.com.ua/article/380017>

контрольну діяльність комітетів та Парламенту в цілому, а також дозволить виявляти прогалини й колізії законодавства та оперативно їх усувати»⁴.

Законом № 3354-IX визначено: мету, суб'єктів, складові та строки правового моніторингу (стаття 67); етапи його здійснення (стаття 68); вимоги до звіту про результати правового моніторингу (стаття 69); деякі особливості цієї діяльності (статті 70–71). Проте, алгоритм дій задіяних у цьому процесі суб'єктів потребує додаткового тлумачення і моделювання. Це зумовило підготовку Путівника в цій сфері.

Із метою прив'язки до діяльності парламенту і його контрольних функцій та ураховуючи європейські стандарти використання PLS, дискусійність сприйняття змісту лексеми «правовий моніторинг»⁵, у Путівнику вжито термін «постзаконодавчий контроль», який синонімізує «правовий моніторинг» (як термін, що має законодавче визначення). PLS є загальноприйнятою категорією в європейській практиці для визначення процедури здійснення парламентом моніторингу та оцінки застосування законів. Наразі, коли розпочато переговори про вступ України до Європейського Союзу і потрібно адаптувати законодавство України до положень права Європейського Союзу (*acquis* ЄС), використання терміна «постзаконодавчий контроль» видається найбільш доцільним.

При розробці моделі PLS (правового моніторингу) для парламентських комітетів і підготовці Путівника постзаконодавчого контролю поєднано два підходи: науково-дослідницький та прикладний*. Путівник базується на положеннях Закону України «Про правотворчу діяльність», що стосуються здійснення правового моніторингу, з урахуванням: норм Закону України «Про комітети Верховної Ради України»⁶ та змін до нього і Регламенту Верховної Ради України⁷, внесених Законом № 3354-IX; Положення про Апарат

⁴ Стефанчук Р. О. Парламентські виміри правотворчої діяльності: стан, виклики, перспективи. *Нове українське право*. Вип. 3, 2024. С. 9–16. DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.1>

⁵ Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності: монографія / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Київ : Алерта, 2023. 268 с. URL: https://lawmaking.academy/wp-content/uploads/Pravoviy_monitoring_230907_avt.pdf; Іванчук В. Є. Поняття та призначення правового моніторингу : дис. ... д-ра філософ. Одеса, 2024. 216 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/501b3767-fe7a-43d0-b281-848d3b6f5356/content>;

Онищук І. І. Вказана праця.

* При підготовці Путівника опрацьовано: методика оцінки ефективності застосування законодавства (затверджена постановою парламенту, Молдова, 2018); Концепцію оцінки ефективності застосування законодавства та роботи Апарату ВРУ із її забезпечення (Вестмінстерська фундація за демократію, 2019); Методологічні підходи та рекомендації для Верховної Ради України щодо здійснення оцінки ефективності застосування законодавства (Офіс парламентської реформи у рамках Проекту ЄС-ПРООН з парламентської реформи, 2020); Методику оцінювання результатів парламентських заходів постзаконодавчого контролю (М. Мусмуті, Лондонський університет, 2023); матеріали практичного семінару «Постзаконодавчий контроль як інструмент оцінки якості законодавства: вивчення досвіду комітетів Верховної Ради України» в межах Програми USAID «РАДА: наступне покоління» за підтримки Westminster Foundation for Democracy (WFD) (17.10.2024). Розроблена модель здійснення постзаконодавчого контролю (правового моніторингу) враховує досліджений закордонний досвід та рекомендації, надані комітетами Верховної Ради України, секретаріатами комітетів під час експертних обговорень (листопад 2024, січень 2025).

⁶ Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>

⁷ Регламент Верховної Ради України : затверджений Законом України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

Верховної Ради України⁸; Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України⁹; Положення про Дослідницьку службу Верховної Ради України¹⁰.

Метою Путівника є надання роз'яснень і формування єдиного підходу стосовно організації та проведення постзаконодавчого контролю комітетами Верховної Ради України (далі – комітети). Путівник має рекомендаційний характер.

У Путівнику запропоновано модель здійснення оцінки ефективності реалізації закону за визначеними критеріями. У результаті – закон «набиратиме» бали і буде віднесено до однієї з груп актів (А–Г), що дозволить зробити висновок щодо його правореалізаційної ефективності й можливого подальшого удосконалення (ухвалення рішень / здійснення дій, передбачених частиною шостою статті 67 Закону № 3354-IX).

Юридична оцінка закону за такою моделлю (бальною системою) видається недоцільною, ускладненою, оскільки вона спирається лише на фактовий матеріал досягнення результатів (чотирьох), визначених законом для такої оцінки (Додаток 6).

У Додатку 10 наведено рекомендації щодо методології оцінки за критеріями ефективності реалізації закону, а у Додатку 11 – алгоритм організації правового моніторингу задіяних у цьому процесі суб'єктів, який подано у формі інтерактивної схеми, що дозволяє оперативно знайти потрібну інформацію у тексті Путівника.

Презентований у Путівнику порядок здійснення постзаконодавчого контролю відкритий для обговорення з метою вироблення оптимальної моделі проведення правового моніторингу законів як елементу правотворчої діяльності і забезпечення реалізації контрольної функції парламенту, затвердження після внесення відповідних законодавчих змін покрокових методичних рекомендацій для суб'єктів, дотичних до такої діяльності.

Висловлюємо вдячність Центру політико-правових реформ за участь у розробці моделі здійснення постзаконодавчого контролю парламентськими комітетами.

⁸ Положення про Апарат Верховної Ради України: Затверджене розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25.08.2011 р. № 769. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#Text>

⁹ Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України: Затверджене розпорядженням Голови Верховної Ради України від 20.12.2021 р. № 1241-к. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1241k/21-%D1%80%D0%B3#Text>

¹⁰ Положення про Дослідницьку службу Верховної Ради України: Затверджене розпорядженням Голови Верховної Ради України від 11.08.2022 р. № 438. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438/22-%D1%80%D0%B3#Text>

II. Основна частина.

1. Загальні положення.

1.1. Пропонована в Путівнику модель передбачає порядок здійснення комітетами постзаконодавчого контролю – контрольної діяльності, спрямованої на відстеження, аналіз та оцінку реалізації прийнятих законодавчих актів.

1.2. Правовий моніторинг Основ законодавства України та декретів Кабінету Міністрів України, чинних на день набрання чинності Законом № 3354-IX, здійснюється відповідно до цієї моделі.

Правовий моніторинг регуляторних актів здійснюється з урахуванням положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»¹¹.

У Додатках 1–9 наведено зразки форм документів, пов'язаних із правовим моніторингом, та методику оцінки ефективності реалізації законів.

1.3. Правовий моніторинг щодо законів передбачає: юридичну оцінку закону (далі – юридична оцінка) і оцінку ефективності реалізації закону (далі – оцінка ефективності реалізації).

1.4. Юридична оцінка здійснюється не раніше як через рік із дня набрання чинності законом, якщо інший строк не встановлено самим законом.

Оцінка ефективності реалізації здійснюється, як правило, через три роки з дня набрання чинності законом.

Більш ранній строк здійснення оцінки ефективності реалізації можливий у разі:

- 1) виявлення непередбачуваних негативних наслідків реалізації закону;
- 2) встановлення строку в самому законі;
- 3) прийняття закону за скороченою чи спрощеною процедурою;
- 4) набрання законом чинності негайно після дня його опублікування.

1.5. Суб'єктами правового моніторингу законів є Верховна Рада України та комітети – у розрізі предметів їх відання.

Від комітету відповідальним за проведення правового моніторингу може бути підкомітет (голова підкомітету) та/або народний/народні депутат(и) України – член(и) комітету. Народний депутат України – відповідальний за здійснення правового моніторингу, голова підкомітету можуть бути доповідачами в комітеті з питань, пов'язаних із правовим моніторингом відібраного закону.

Апарат Верховної Ради України разом із відповідним головним комітетом після набрання чинності законом веде справу закону, яка містить документи (прийнятий текст закону, перелік і тексти прийнятих Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади нормативно-правових актів на виконання положень цього закону), плани заходів для реалізації положень закону,

¹¹ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

повідомлення та інші матеріали, передбачені частиною першою статті 140 Регламенту Верховної Ради України.

Секретаріат комітету здійснює організаційно-інформаційне, аналітичне та методичне забезпечення проведення комітетом правового моніторингу законів, готує проєкт звіту комітету про результати такого моніторингу.

До виконання завдань щодо правового моніторингу закону можуть залучатися інші суб'єкти забезпечення правотворчої діяльності – допоміжні органи суб'єктів правотворчої діяльності та особи, які виконують завдання наукового, юридичного, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу.

Дослідження ефективності реалізації за зверненням профільного комітету може здійснювати Дослідницька служба Верховної Ради України (далі – Дослідницька служба).

1.6. Правовий моніторинг може здійснюватися щодо:

- 1) одного закону;
- 2) окремих структурних елементів закону;
- 3) наборів законів або окремих їх структурних елементів, що регулюють обрану сферу суспільних відносин.

1.7. Один закон (його окремі структурні елементи) може бути підданий одночасно юридичній оцінці й оцінці ефективності реалізації.

2. Планування правового моніторингу та підготовчі дії до його проведення.

2.1. Правовий моніторинг законів здійснюється комітетом згідно з планом здійснення Верховною Радою України правового моніторингу протягом відповідного року та планом роботи комітету на відповідну сесію Верховної Ради України (для контрольної функції).

План здійснення Верховною Радою України правового моніторингу та план роботи комітету готуються в порядку, визначеному статтею 19² Регламенту Верховної Ради України та статтею 41 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

2.2. Плануючи правовий моніторинг, кожен комітет щорічно відповідно до предметів свого відання відбирає закони, що потребуватимуть здійснення правового моніторингу протягом наступного року (рекомендовано хоча б один закон – для оцінки ефективності його реалізації), визначає мету, обсяг та строки правового моніторингу щодо кожного з відібраних законів, а також орієнтовний перелік джерел інформації та даних, необхідних для їхньої оцінки.

Пропозиції щодо відбору законів для здійснення правового моніторингу формують підкомітети та/або народні депутати України – члени комітету. Організаційно-інформаційний супровід здійснює секретаріат комітету.

2.3. Відбір законів, щодо яких протягом року буде здійснюватися юридична оцінка та (або) оцінка ефективності реалізації.

2.3.1. Передусім варто перевірити наявність законів, прийнятих під час дії воєнного або надзвичайного стану. Такі закони відбираються для здійснення правового моніторингу в першочерговому порядку.

Крім того, доцільно переглянути закони з метою виявлення тих законів, в яких встановлено строк здійснення правового моніторингу. Такі закони відбираються для здійснення юридичної оцінки та (або) оцінки ефективності реалізації незалежно від того, чи пройшов рік / три роки, відповідно, із дня набрання ними чинності.

Також необхідно перевірити, чи є закони, щодо яких виявлено непередбачувані негативні наслідки їх реалізації (порушення прав особи, безпекові загрози, соціальна напруга, вплив на екологічну ситуацію, неспіврозмірність фінансових / ресурсних витрат, неоднакова судова практика тощо) або які прийняті за скороченою чи спрощеною процедурою, або які набрали чинності негайно. Такі закони відбираються для здійснення оцінки ефективності реалізації без урахування закінчення перебігу трирічного строку з дня набрання ними чинності.

У разі відсутності законів із переліченими вище ознаками або якщо кількість таких законів недостатня для здійснення правового моніторингу комітетом протягом відповідного року, переглядаються закони, враховуючи строк, який пройшов із дня набрання чинності відповідним законом.

За потреби вирішення питання щодо відбору одного закону з низки тих, що відповідають вимогам щодо періодів чинності, доцільно зважати на:

- 1) значний вплив закону (прогнозований чи непередбачуваний) на права та основні свободи людини і громадянина (забезпечення або обмеження прав, обов'язків осіб у результаті реалізації законодавчого акта);
- 2) суспільну важливість закону;
- 3) важливість галузі, що регулюється законом, зокрема відповідно до процесу євроінтеграції України, євроатлантичного курсу держави;
- 4) необхідність реформування відповідної сфери суспільних відносин;
- 5) наявність неоднозначної практики застосування закону (або його положень) державними органами;
- 6) виявлення непередбачуваних негативних наслідків реалізації закону;
- 7) рішення Конституційного Суду України;
- 8) судову статистику та (або) узагальнення судової практики;
- 9) рішення Європейського суду з прав людини;
- 10) наявність інформації про несвоєчасне прийняття/неприйняття підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію закону;
- 11) висновки Венеціанської комісії (Європейської комісії за демократію через право), Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) або її інститутів, інших міжнародних організацій;
- 12) інформацію державних органів, що надійшла до комітету, або розміщена у відкритому доступі на їх офіційних вебсайтах;

13) інформацію, отриману комітетом під час реалізації ним контрольної функції;

14) звернення громадян, представників юридичних осіб будь-якої форми власності, громадських об'єднань, інформацію, поширену в медіа тощо.

Рішення про доцільність здійснення правового моніторингу закону має залежати від: пріоритетів і стратегічних цілей Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, визначених у документах публічної політики; правових, політичних, економічних та соціальних наслідків реалізації закону, його впливу на державний бюджет або місцеві бюджети; інноваційного характеру законодавчих положень, інших важливих аспектів. Доцільність обрання закону може обґрунтовуватися необхідністю: забезпечення вимог демократичності управління та впровадження законодавства відповідно до принципів законності і правової визначеності; уникнення негативних наслідків від реалізації нового законодавства; оцінки ефективності функціонування системи законодавства в цілому та можливості вирішувати й реагувати на проблеми в суспільстві шляхом відповідних регулювань.

За потреби комітет може звернутися до Дослідницької служби із запитом на проведення дослідження щодо доцільності обрання тих чи інших законів для здійснення правового моніторингу.

2.3.2. Формування пропозицій комітетові щодо відбору законів для здійснення правового моніторингу супроводжується:

- 1) формулюванням мети правового моніторингу;
- 2) визначенням обсягу правового моніторингу та конкретних питань, що потребують з'ясування для проведення оцінки закону;
- 3) визначенням необхідних джерел інформації та даних;
- 4) розрахуванням розумних строків для отримання інформації та (або) даних, їх узагальнення та аналізу, підготовки проекту звіту про результати правового моніторингу.

2.3.3. Метою правового моніторингу закону можуть бути: оцінка уведення закону в дію в повному обсязі (реалізація норм права, викладених у його перехідних положеннях, прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію закону, та їх відповідність закону) – юридична оцінка; та (або) оцінка досягнення запланованих цілей законодавчого регулювання, їх впливу на суспільство та (або) на окремі соціальні групи, сектори чи галузі, а також визначення соціальних, правових, політичних, економічних, екологічних, адміністративних та (або) інших можливих запланованих наслідків чи виявлення незапланованих наслідків – оцінка ефективності реалізації.

2.3.4. Для правового моніторингу відбираються окремі закони в цілому або їх окремі структурні елементи (розділи, глави, статті тощо) чи набори закону (законів) та окремих їх структурних елементів за однією сферою регулювання суспільних відносин (наприклад, пенсійне забезпечення, охорона

здоров'я, приватна підприємницька діяльність фізичної особи тощо) для виявлення узгодженості їх реалізації.

2.3.5. Визначення мети і обсягу правового моніторингу дозволяє сформулювати питання для оцінки закону.

Наприклад, для здійснення юридичної оцінки можуть бути поставлені такі питання.

Чи прийнято (видано) всі підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на реалізацію закону? Чи своєчасно?

Чи відповідають прийняті (видані) підзаконні нормативно-правові акти закону?

Чи є рішення Конституційного Суду України, Європейського суду з прав людини та (або) інших судів стосовно закону та (або) його окремих положень щодо яких проводиться юридична оцінка? Чи виконано рішення Конституційного Суду України, інших судів?

Чи є конституційні подання, конституційні скарги щодо положень цього закону?

Чи існують колізії відібраного закону з іншими законодавчими актами?

Для здійснення оцінки ефективності реалізації, можуть бути підготовлені такі питання.

1) Достатність закону.

Чи досяг закон своєї мети?

Чи є правові прогалини в правовому регулюванні суспільних відносин?

Чи дозволяє закон, порядок його застосування досягнути бажаних цілей?

Чи виправдалися припущення, зроблені під час прийняття закону (наприклад, щодо видаткової чи доходної частини державного (місцевого) бюджету, впливу на суб'єктів суспільних відносин), якщо ні, то чому?

2) Виконання закону.

Чи всі положення закону виконано? Якщо не всі, то чому?

Чи затверджено механізм реалізації закону та чи належно він працює?

Які ресурси виділено для реалізації закону та як їх використано?

Чи потребувала реалізація закону додаткових непередбачених ресурсів? Якщо так, то чому?

Сприятливо чи несприятливо вплинули на реалізацію закону зовнішні фактори?

Чи призвело виконання закону до обмежень чи шкоди для певних суспільних груп або громад, сфер чи галузей?

3) Дотримання закону та правозастосування.

Чи дотримуються суб'єкти вимог закону?

Чи є неоднозначна практика правозастосування закону? Якщо так, то чому?

Чи було суттєво збільшено навантаження на суди у зв'язку з прийняттям закону?

Чи отримують суб'єкти користь від закону? Якщо так/ні, то чому?

Чи доступними й ефективними є механізми правозастосування?

4) Широкий вплив закону.

Які є бажані/небажані наслідки закону?

Які їх причини?

Чи виникли які-небудь суттєві неочікувані побічні ефекти під час реалізації закону?

Чи вплинув закон на різні групи населення по-різному або незаплановано?

Чи впливає закон на екологічну ситуацію?

Чи були публічні заяви (зокрема, громадянського суспільства, асоціацій місцевого самоврядування, професійного самоврядування, міжнародних організацій, місій спостереження, інших суб'єктів) щодо положень цього закону та його впливу? Чи були подані електронні петиції?

Чи виникли непередбачені недоліки або обмеження для жінок, людей з різною гендерною самоідентифікацією, молоді чи інших груп населення?

5) Висновки на майбутнє.

Як змінити або покращити закон і порядок його впровадження, щоб він став більш ефективним і економічно вигідним?

Які висновки можна засвоїти?

2.3.6. Визначення джерел інформації та даних для проведення правового моніторингу здійснюється з урахуванням мети, обсягу правового моніторингу, а також тих питань, на які необхідно отримати відповіді в результаті його здійснення.

Задля цього можуть переглядатися пояснювальні записки до проектів законів із метою виявлення тих, щодо яких суб'єктами правотворчої ініціативи здійснювалася оцінка впливу проекту закону на суспільні відносини й було викладено в пояснювальних записках способи здійснення правового моніторингу та критерії (показники) його здійснення у разі прийняття проекту закону.

У разі наявності в пояснювальній записці до проекту закону зазначених способів та критеріїв, вони враховуються під час визначення джерел інформації та даних для здійснення правового моніторингу.

Джерелами інформації та даних, необхідних для оцінки відібраних законів, можуть бути:

- 1) звіти органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, складені на підставі закону;
- 2) рекомендації парламентських і комітетських слухань;
- 3) розукрупнені статистичні дані;
- 4) судова практика;
- 5) наукові дослідження;
- 6) звіти та інша інформація, опубліковані міжнародними організаціями, громадськими об'єднаннями та політичними партіями;
- 7) звіти, підготовлені за результатами проведених публічних консультацій;
- 8) звернення громадян;

9) інші джерела, у тому числі відкриті, що містять необхідну для здійснення правового моніторингу інформацію.

2.3.7. Строки здійснення правового моніторингу визначаються з урахуванням мети, обсягу здійснення правового моніторингу закону та наявності чи відсутності необхідної інформації та (або) даних.

2.3.8. Узагальнені секретаріатом комітету пропозиції від підкомітетів (народних депутатів України) щодо законів для здійснення їх правового моніторингу вносяться на розгляд комітету, а саме – перелік законів і питання для оцінки кожного закону (його окремих положень).

Такий перелік законів формується у вигляді таблиці, в якій вказується порядковий номер закону, його назва, дата прийняття, дата набрання ним чинності та введення в дію, ознаки, відповідно до яких закон пропонується відібрати для здійснення правового моніторингу, мета, обсяг та строк проведення юридичної оцінки та (або) оцінки ефективності реалізації, пропозиції щодо відповідальних осіб від комітету та секретаріату комітету за здійснення правового моніторингу. У разі, якщо пропонується здійснення правового моніторингу щодо окремих положень закону, в таблиці вказується дата набрання чинності та введення в дію цих положень закону (Додаток 1).

До таблиці додаються конкретні питання для оцінки кожного закону (його окремих положень).

Доповідачами щодо названих пропозицій на засіданні комітету є народні депутати України, представники підкомітетів, які внесли відповідні пропозиції.

За результатом розгляду комітет приймає рішення про перелік законів, що потребуватимуть здійснення правового моніторингу протягом наступного року (відібрані закони), і визначає відповідальних осіб за правовий моніторинг кожного закону.

Перелік законів, що потребуватимуть здійснення правового моніторингу протягом наступного року, подається комітетом в установленому порядку для підготовки проекту плану здійснення Верховною Радою України правового моніторингу законів на наступний рік.

3. Здійснення правового моніторингу

3.1. Збір інформації та даних, необхідних для здійснення правового моніторингу щодо кожного з відібраних законів

3.1.1. Після затвердження комітетом плану роботи комітету на відповідну сесію Верховної Ради України секретаріат комітету у співпраці з відповідальним від комітету народним депутатом України готує план збору даних. У цьому плані необхідно зазначити типи потрібних даних, головних заінтересованих осіб, органи державної влади, органи місцевого самоврядування тощо, які можуть надати необхідну інформацію та дані, основні способи й строк збору даних, відповідальних осіб від секретаріату комітету за збір кожного типу даних (Додаток 2).

Секретаріату комітету доцільно проаналізувати наявну в розпорядженні комітету інформацію, щоб визначити, які дані вже доступні, а які потрібно зібрати або згенерувати.

3.1.2. Під час здійснення правового моніторингу слід застосовувати збалансований масив даних, який поєднує первинні та вторинні дані.

Первинні дані – ті, які можна згенерувати безпосередньо на підставі наявних у розпорядженні комітету інформації та даних, або зібрати відповідну інформацію чи дані, потрібні для здійснення правового моніторингу.

Вторинні дані – ті, які були зібрані (або згенеровані) для інших цілей іншими суб'єктами. Для цілей правового моніторингу джерелом вторинних даних можуть бути: наукові дослідження, дані судової статистики, дані органів державної статистики, фіскальних органів, звіти міжнародних організацій, органів місцевого самоврядування чи громадських об'єднань, опитування громадської думки тощо.

3.1.3. Для здійснення ефективного правового моніторингу доцільно поєднувати різні типи даних, зокрема кількісні та якісні, статистичні або адміністративні.

Кількісні дані – це вимірювання і числові величини, які відображаються в:

- одиницях виміру (наприклад, у кілограмах, кілометрах, годинах тощо);
- чисельності одиниць сукупності (наприклад, загальна кількість шкіл, вищих навчальних закладів, кількість безробітних, кількість безробітних, які пройшли навчання, від загального числа тощо).

Способом збору кількісних даних може бути опитування.

Якісні дані характеризують ставлення суб'єктів до тих чи інших суспільних явищ, надають оцінку таким явищам та потрібні для висвітлення практичного досвіду суб'єктів у процесі застосування положень закону, дають змогу глибоко досліджувати підстави виникнення проблем, що існують у суспільних відносинах.

Якісні дані можна зібрати за допомогою інтерв'ю, фокус-груп, дискусій експертів, тематичних досліджень, публічних консультацій тощо.

Статистичні дані можуть виявити масштаб проблеми та зміни, досягнуті із часом. Статистичні дані можна отримати в органах державної статистики.

Адміністративні дані – дані отримані державними органами (крім органів державної статистики), органами місцевого самоврядування та іншими юридичними особами відповідно до законодавства та задокументовані ними. Отримати такі дані можна на офіційних вебсайтах таких суб'єктів або шляхом звернення до них із відповідним запитом.

Способи збору інформації обираються за принципом практичної доцільності. Наприклад, із метою з'ясування ефективності реалізації закону комітет може провести слухання у комітеті в порядку, визначеному статтею 29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

Способи збору даних повинні бути доступними для головних заінтересованих осіб, інклюзивними, не принижувати честь і гідність осіб тощо. Наприклад, для того, щоб представники груп національних меншин (або корінних народів) надали інформацію, потрібно, щоб питання були сформульовані їхньою мовою або вони мали засоби для перекладу.

3.1.4. Плануючи збір даних, доцільно враховувати такі питання.

Які основні дані потрібні для оцінки?

Які дані слід диференціювати за статтю, віком, рівнем освіти, місцезнаходженням тощо?

Які додаткові дані необхідно зібрати для проведення правового моніторингу?

Яка інформація є, а яку слід зібрати?

Які показники якості зібраних даних?

Які структурні підрозділи Апарату Верховної Ради України мають бути залучені до збору й аналізу первинних даних?

Які часові межі для збору й аналізу даних?

Хто відповідатиме за збір даних?

Як буде забезпечено якість і узгодженість інформації?

Кого треба заслухати (представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадянського суспільства чи відповідної професії, сфери, галузі, потерпілих тощо) та які публічні заходи потрібно провести?

Які візити на місця потрібні, щоб зібрати дані та підтвердити результати?

3.1.5. Також необхідно визначити головних заінтересованих осіб. Їх перелік має включати фізичних та юридичних осіб, на яких впливає закон, а також тих, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких стосується відповідний закон.

Допомогти у визначенні головних заінтересованих осіб можуть відповіді на такі питання.

На які соціальні групи впливає відібраний закон?

Наскільки великі ці групи?

Який характер впливу відібраного закону на кожну групу (прямий вплив, непрямий вплив, хто може бути під потенційним впливом)?

Наскільки важливий цей вплив?

Як довго триватиме цей вплив?

Чия допомога потрібна, щоб змусити відібраний закон працювати?

Хто обізнаний із предметом правового регулювання закону?

Хто виявить зацікавленість у предметі правового регулювання закону?

При цьому важливо визначити таких головних заінтересованих осіб, які дадуть можливість урахувати всі відповідні погляди щодо відібраного закону. Варто забезпечити різноманітність представників заінтересованих осіб (за статтю, віком, рівнем освіти, етнічним походженням, політичними поглядами

тощо), гендерний баланс, інклюзивність, а також експертну/професійну кваліфікацію.

Визначивши головних заінтересованих осіб та оптимальні способи збору інформації чи даних, секретаріат комітету включає таких заінтересованих осіб до плану збору даних.

3.1.6. Також секретаріату комітету необхідно визначити й додати до плану збору даних державні органи та органи місцевого самоврядування, які володіють і можуть надати необхідну інформацію та (або) дані.

3.1.7. План збору даних узгоджується з відповідальними від комітету за здійснення правового моніторингу особами.

3.1.8. Збір інформації та (або) даних необхідно починати зі вторинних даних. Первинні дані слід розглянути після того, як вторинні дані будуть вичерпані або належно використані.

Збір інформації та (або) даних може здійснюватися у письмовій та/або усній формі.

Отримати інформацію та (або) дані в письмовій формі від державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, установ, підприємств тощо можливо шляхом надсилання листа за підписом голови комітету (заступника голови), голови підкомітету чи депутатського звернення (від народного депутата України – відповідального за правовий моніторинг відібраного для оцінки закону), які готуються, оформляються та надсилаються в установленому порядку, з урахуванням особливостей, визначених у цих рекомендаціях.

У вступній частині (преамбулі) листа необхідно викласти мету правового моніторингу та можливості використання його результатів, конкретні запитання до суб'єкта, якому цей лист адресовано (можна оформити у виді опитувальника як додаток до листа), та (або) перелік інформації та (або) даних, які він має надати, а також вказати, яким чином можна надсилати відповідь (поштою, електронною поштою) і в який строк.

Наприклад, можна звертатися до відповідного суб'єкта(ів) із такими питаннями.

Чи зрозумілі положення закону?

Чи існує потреба в додатковому тлумаченні положень закону?

Чи потребує реалізація положень закону розробки і затвердження підзаконних нормативно-правових актів (яких саме, в які строки) і чи виконано це завдання?

Які причини (обставини) гальмують вчасну розробку належних підзаконних нормативно-правових актів?

Чи застосовується закон (конкретні положення закону) у практичній діяльності відповідного державного органу, органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб? (Рекомендується запропонувати оцінити застосування закону (його положень) за шкалою від 1 до 10 балів із метою аналізу ступеня частоти його застосування).

Чи достатньо в законі та у прийнятих на його виконання нормативно-правових актах механізмів для реалізації відповідних положень і завдань цього законодавчого акта? Якщо ні, то в чому вбачаються прогалини?

Чи мають місце обставини, що заважають дотриманню законодавчих положень у практичній діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб? Якщо так, то які саме?

Які пропозиції має державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи щодо підвищення ефективності дії закону (його положень)?

За необхідності, питання можуть бути конкретизовані залежно від мети правового моніторингу та повноважень суб'єкта, якому адресовано лист.

При формуванні питань доцільно враховувати: стан розробки необхідних нормативно-правових актів (зокрема тих, на які вказувалося у прикінцевих положеннях закону); фінансово-економічні показники реалізації закону; вплив на екологічну ситуацію; інформацію про: недоліки закону (колізії, прогалини, корупціогенні, дискримінаційні фактори тощо), однозначність/неоднозначність сприйняття суспільством, проблеми з ефективністю правового регулювання; судову практику; інші чинники.

Для підготовки відповіді встановлюється розумний строк, з урахуванням доцільності проведення суб'єктом, якому адресовано лист, опитування, підготовки, за необхідності, соціологічних, статистичних, інших даних чи інформації.

3.1.9. Отримати інформацію та (або) дані в письмовій формі від державних органів, органів місцевого самоврядування, головних заінтересованих осіб (далі – респонденти) можливо також шляхом проведення опитування.

Одним із видів опитування є анкетне опитування або анкетування. Анкети можуть бути розроблені як секретаріатом комітету, так і суб'єктом безпосереднього проведення опитування, до якого може звернутися комітет (народний депутат України). Суб'єкт проведення опитування узагальнює отримані дані.

Також опитування можна провести з використанням глобальної інформаційної мережі Інтернет шляхом створення електронної анкети за допомогою онлайн-сервісу Google Forms.

Для проведення опитування за допомогою онлайн-сервісу Google Forms рекомендується на вебсайті комітету створити відповідні Google Forms для опитування респондентів протягом визначеного часу (зазвичай один місяць).

Проведення опитування, створення з цією метою на вебсайті комітету відповідної Google Forms і запрошення до опитування респондентів анонсується у соціальних мережах комітету.

3.1.10. Розробка анкети, електронної анкети (далі – анкета) здійснюється за орієнтовною структурою:

- вступна частина (преамбула);
- основна частина (блоки запитань: вступні, основні, допоміжні);
- класифікаційна частина («паспортичка»);

- завершальна частина.

У вступній частині (преамбулі) анкети необхідно описати мету правового моніторингу, можливості використання результатів правового моніторингу, правила заповнення анкети (наприклад, вибрати один із запропонованих варіантів відповідей та обвести його номер, вибрати кілька варіантів відповіді чи додати власний варіант відповіді), можна зазначити, що комітет не розглядатиме інформацію на теми, не пов'язані з аналізом ефективності реалізації закону, або що цінними є пропозиції щодо удосконалення закону, та вказати, яким чином можна надсилати (надавати) відповіді (наприклад, поштою, електронною поштою, шляхом заповнення Google Forms) і до якої дати.

Окрім того, у вступній частині анкети потрібно зазначити, що на прохання респондента, з метою забезпечення конфіденційності його персональних даних, інформація щодо імені, віку, статі, освіти, місця проживання, назви організації, посади представника підприємства чи органу управління тощо може не оприлюднюватися.

Основна частина анкети включає кілька блоків питань.

Вступні питання – прості, нейтральні за змістом запитання, які вводять респондента в процес опитування, коло обговорюваних проблем, викликають у нього зацікавленість, формують психологічну установку на співробітництво.

Основні питання – складніші і найважливіші запитання, що потребують аналізу, зосередженості, уваги.

Допоміжні питання – питання, спрямовані на зняття психологічної напруженості в респондента, а також на переконання його в тому, що він долучився до суспільно корисної справи.

Класифікаційна частина («паспортичка») складається з блоку запитань, що розкривають основні характеристики особистості респондента: соціально-демографічні, освітньо-професійні, етнічні, культурні (стать, вік, сімейний стан, умови і місце проживання, рідна мова, ставлення до релігії, рівень освіти та професійної підготовки, місце і стаж роботи тощо).

Завершальна частина містить подяку респондентові за участь у дослідженні.

Питання в анкетах можуть бути неоднаковими для різних респондентів.

Питання можуть бути відкриті, закриті і напівзакриті.

Відкриті питання передбачають розгорнуту відповідь, дають можливість респонденту самостійно сформулювати відповідь, виявити індивідуальну свідомість, знання, досвід. Такі питання починаються з одного з питальних слів: «хто», «як», «що», «яким чином», «чому». Відкриті питання надають вичерпні якісні дані.

Закриті питання передбачають наявність готових варіантів відповідей, які секретаріат комітету має підготувати. Як правило, цей тип питань пропонує як відповідь серію тверджень і респондент має можливість вибрати одне або декілька з них. Часто в закритих питаннях використовується частка «чи». Закриті питання призначені для формування кількісних даних.

Напівзакриті питання передбачають наявність готових варіантів відповідей (як у закритих питаннях), а також альтернативу – позицію «інше» чи «що ще?», що дозволяє респонденту вибрати відповідь із запропонованих чи сформулювати самостійно.

Під час складання анкети слід дотримуватися певних правил і пам'ятати, що запитання повинні бути:

- 1) короткими, зрозумілими, такими, що не допускають різних тлумачень їх суті;
- 2) сконцентровані на якійсь одній проблемі;
- 3) сформульовані з використанням загальноприйнятої, зрозумілої респондентам термінології;
- 4) згруповані у блоки згідно з логікою дослідження.

Крім того, перше питання має бути простим і закритим, а складні запитання, що вимагають особливого зосередження та зусиль, слід розмістити всередині анкети.

Відкритих питань повинно бути небагато, оскільки вони складні в обробці і неохоче заповнюються респондентами. Варто більше використовувати напівзакриті питання, які поєднують у собі переваги відкритих і закритих питань.

Питання і варіанти відповідей повинні бути пронумеровані, оскільки такий порядок полегшує обробку результатів анкети.

Під час розробки анкети потрібно враховувати те, що час на її заповнення не повинен перевищувати 40–50 хв.

3.1.11. Для формування питань рекомендується використовувати широкий спектр джерел інформації:

- 1) офіційні статистичні дані;
- 2) інформацію міністерств щодо проведеного ними аналізу практики застосування законів;
- 3) наукові дослідження;
- 4) опитування;
- 5) офіційні галузеві звіти, опубліковані державними органами, органами місцевого самоврядування;
- 6) інформацію про результати розслідувань і судових розглядів;
- 7) звіти громадських об'єднань та інших неурядових організацій;
- 8) звіти про дотримання прав і свобод людини в Україні, опубліковані омбудсменом і міжнародними організаціями;
- 9) бази даних міжнародних установ;
- 10) бази даних і звіти країн Європейського Союзу та держав-членів Організації економічного співробітництва та розвитку;
- 10) інші корисні ресурси.

3.1.12. Анкета може бути надіслана респондентові поштою, електронною поштою або розміщена у вигляді Google Forms на вебсторінці комітету.

3.1.13. Інформацію та (або) дані в усній формі можна отримати під час проведення слухань у комітеті, дискусій та консультацій, фокус-груп та семінарів, інтерв'ю із заінтересованими особами, спостережень на місці (безпосереднє ознайомлення з роботою державного органу, органу місцевого самоврядування щодо застосування ними закону (окремих його положень)), засідань або виїзних засідань комітету та інших заходів, проведення яких не суперечить законодавству України.

Посадова особа державних органів, органів місцевого самоврядування, заінтересована особа може надати інформацію особисто або через онлайн-з'єднання в мережі Інтернет.

3.1.14. Інформацію щодо: прийнятих Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади нормативно-правових актів на виконання положень закону; виконання Кабінетом Міністрів України прийнятого Верховною Радою України плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для реалізації положень закону; повідомлень Вищої ради правосуддя, Верховного Суду, Міністерства юстиції України, Офісу Генерального прокурора, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб про дотримання положень закону, а також пропозицій щодо підвищення ефективності дії цього акта (у разі їх надходження); рішень та висновків Конституційного Суду України щодо закону – можна отримати з матеріалів справи закону, яка ведеться в порядку статті 140 Регламенту Верховної Ради України.

3.2. Аналіз зібраної інформації та даних

3.2.1. Інформацію та дані щодо правового моніторингу законів аналізує й узагальнює секретаріат комітету.

У разі, якщо правовий моніторинг полягатиме у здійсненні юридичної оцінки, то потрібно проаналізувати:

- 1) своєчасність прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію відібраного закону;
- 2) відповідність прийнятих (виданих) підзаконних нормативно-правових актів відібраному закону;
- 3) рішення Конституційного Суду України та (або) інших судів стосовно відібраного закону та (або) його окремих положень.

У разі, якщо правовий моніторинг полягатиме у здійсненні оцінки ефективності реалізації, то встановлюється стадія реалізації закону, а також аналізується:

- 1) ефективність і результативність закону та прийнятих на його виконання підзаконних нормативно-правових актів;
- 2) запланований та незапланований вплив на учасників суспільних відносин, на яких поширюється його дія;
- 3) інші чинники, що впливають на його реалізацію і досягнення мети його прийняття.

3.2.2. Під час аналізу рекомендується використовувати для порівняння різні показники, залежно від визначеної мети та завдань, зокрема порівнювати:

1) цілі та результати, які дозволяють визначити ступінь частоти застосування закону, вплив на учасників суспільних відносин, на яких поширюється його дія (запланований/незапланований);

2) урегульованість суспільних відносин і фактичних механізмів реалізації законодавчих норм, наявність судової практики, що свідчить про можливість дотримання положень закону (підзаконного нормативно-правового акта) у практичній діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб;

3) кореляцію законодавчих положень та послідовність їх реалізації, узгодженість законів і підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на їх виконання, що дозволяє встановити, чи всі положення впроваджуються системно, логічно, узгоджено з усіма заінтересованими особами і чи були розбіжності між ними;

4) відповідність й корисність, щоб проаналізувати, чи були вчасно прийняті закони та підзаконні нормативно-правові акти (їх окремі положення);

5) очікуваний вплив закону на суспільні відносини та досягнення ефективності закону і прийнятих на його виконання підзаконних нормативно-правових актів.

3.2.3. Аналіз зібраної інформації та даних повинен ґрунтуватися на причинно-наслідковому зв'язку між набранням законом чинності та результатами його реалізації. Такий аналіз має також оцінювати ступінь впливу закону на суспільні відносини у кількісних та якісних показниках, у тому числі порівняно з показниками, зазначеними в оцінці впливу, підготовлених відповідно до Закону № 3354-IX.

Із метою оцінки ступеня впливу закону на суспільні відносини у кількісних та якісних показниках доцільно підготувати порівняльну таблицю з показниками, зазначеними в оцінці впливу проекту закону відповідно до статті 30 Закону № 3354-IX. Це дасть змогу порівняти прогнозовані і реальні показники реалізації закону.

3.2.4. Із метою опрацювання інформації та віднайдення закономірностей і пояснень виникнення проблем з ефективною реалізацією закону, секретаріат комітету може використовувати кількісний та якісний аналіз.

Види кількісного аналізу:

1) описовий аналіз (опис ситуації за допомогою даних) – використовується, коли потрібно ознайомити із ситуацією, дати кількісні параметри явища (наприклад, аналіз даних щодо реєстрації безробітних);

2) порівняльний аналіз – використовується, коли основна увага приділяється порівнянню однієї поточної ситуації із ситуацією в минулому;

3) реляційний (відносний) аналіз – виявляє взаємозв'язок між різними показниками і змінними, між різними подіями і явищами.

Основні види якісного аналізу:

- 1) контент-аналіз – передбачає аналіз змісту і дає відповідь на питання, наприклад, з якою частотою відбувалася подія;
- 2) ситуаційний аналіз – передбачає аналіз і роз’яснення конкретної ситуації з використанням цитат, ілюстрацій, докладних описів;
- 3) епізодичний аналіз – передбачає аналіз і роз’яснення конкретних епізодів, наводить невеликі практичні приклади.

3.2.5. Також аналіз зібраної інформації можна здійснити за допомогою інструменту SWOT*.

Цей інструмент дасть змогу зрозуміти сильні та слабкі сторони закону (внутрішні фактори), визначити можливості, які дозволять удосконалити регулювання суспільних відносин, та фактори, що можуть перешкоджати реалізації та досягненню мети прийняття цього закону (зовнішні фактори).

За результатами проведеного аналізу будується матриця SWOT-аналізу, в якій зіставляються отримані дані внутрішніх і зовнішніх факторів (Додаток 3).

3.2.6. Під час здійснення юридичної оцінки перевіряються підзаконні нормативно-правові акти, прийняті (видані) на виконання закону, та звертається увага на:

- 1) наявність підзаконних нормативно-правових актів, необхідність прийняття (видання) яких передбачено законом;
- 2) своєчасність прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів;
- 3) прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів у межах повноважень державного органу, що його прийняв (видав);
- 4) відповідність підзаконних нормативно-правових актів закону;
- 5) повноту регулювання суспільних відносин;
- 6) наявність застарілих і декларативних норм;
- 7) наявність колізій норм права;
- 8) наявність норм, що дозволяють розширене тлумачення закону державними органами та надання їм необмеженої дискреції у застосуванні норм;
- 9) наявність помилок техніко-юридичного характеру.

3.2.7. Перевіряючи ефективність і результативність закону та прийнятих (виданих) на його виконання підзаконних нормативно-правових актів, секретаріату комітету доцільно також проаналізувати роботу державних органів, органів місцевого самоврядування, уповноважених впроваджувати норми закону. Це дозволить зробити висновки про те, чи вірно законодавець визначив орган для прийняття підзаконних нормативно-правових актів, розроблення механізму та реалізації закону, чи ефективний саме цей орган (ці органи), що реалізує (реалізують) закон, та саме ці процедури, чи потрібно створювати новий орган?

*Термін SWOT утворено першими літерами англійських слів S (Strengths) – сильні сторони, W (Weaknesses) – слабкі сторони, O (Opportunities) – можливості, T (Threats) – загрози.

3.2.8. Проаналізувати роботу державних органів можна за допомогою наведених нижче запитань.

1) Обов'язки та повноваження державного органу.

Які обов'язки покладено на державний орган? Чи виконав він ці обов'язки?

Які заходи забезпечення дотримання законодавчих вимог використовували посадові особи державного органу, щоб виконати свої обов'язки? Чи спрямовано ці заходи на проблемну поведінку, яку мав на меті вирішити закон?

Чи має державний орган повноваження накладати санкції?

Які види санкцій? Як часто накладали санкції? Наскільки вони виявилися корисними для вирішення проблемної поведінки?

2) Людські та фінансові ресурси державного органу.

Скільки посадових осіб потрібно державному органу або передбачено його штатним розписом? Чи виконано цю вимогу? Якщо ні, то чому?

Як законодавство описує кваліфікацію посадових осіб державного органу, процес їхнього добору та призначення, різноманітність посад? Як це відбулося на практиці?

В яких випадках державний орган (посадова особа) може звільнити працівника (наприклад, закінчився строк повноважень, відставка, звільнення з певної причини, пенсійний вік тощо)? У яких випадках це застосовувалося та наскільки ефективними були процедури звільнення?

Який бюджет потрібний/передбачений для функціонування державного органу; а в разі наявності бюджету, чи використовується він в повному обсязі?

3) Консультації з громадськістю.

Із ким посадові особи державного органу консультувалися щодо того, як реалізувати положення закону?

Чи охоплювали консультації всіх заінтересованих осіб? Зокрема, чи законодавство вимагало від державного органу проведення консультацій із захисниками соціально незахищених верств населення, жінок, дітей, меншин, навколишнього середовища, прав людини?

Як і від кого посадові особи державного органу збирали факти, щоб допомогти їм вирішити, як реалізувати окремі положення закону?

4) Функції зворотного зв'язку.

Як державний орган дізнався про те, чи дотримувалися приписів закону заінтересовані особи?

Чи чекав державний орган, поки особи, які мають право на звернення, надсилатимуть скарги?

Кожен державний орган приймає скарги, але чи мав орган обов'язок виявляти недоліки або порушення? Як він використав це на практиці?

Хто мав право (повноваження) подавати скарги?

Як відповідні учасники суспільних відносин могли подати скарги? Чи були ці процедури чіткими й ефективними?

Чи отримував державний орган фактичне підтвердження про те, чи дотримувалися закону учасники суспільних відносин (наприклад, внаслідок перевірок, публічних консультацій, що їх провели працівники органу)?

5) Процеси ухвалення та оскарження рішень.

Чи повинні державний орган або посадові особи державного органу, які приймають рішення, вказувати мотиви та підстави його прийняття? Як це застосовували на практиці?

Чи мають державний орган або його посадові особи, які приймають рішення, повідомляти заінтересованим особам, коли розглядають якесь питання, і запитувати у них пропозиції щодо вирішення цього питання? Як державний орган має реагувати на ці пропозиції? Як це застосовано на практиці?

Чи мала можливість особа, не задоволена рішенням державного органу, оскаржити таке рішення?

Як часто оскаржували рішення державного органу?

Наскільки ефективною була процедура оскарження? Скільки початкових рішень змінено після процедури оскарження?

3.2.9. Висновки за результатами правового моніторингу повинні ґрунтуватися на причинно-наслідковому зв'язку між набранням чинності законом та результатами від його реалізації, а також впливом закону на відповідні суспільні відносини.

На висновки щодо реалізації закону можуть впливати такі чинники:

1) ступінь застосування закону в практичній діяльності державного органу, органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб (кількісні показники, за наявності);

2) відповідність міжнародним зобов'язанням України та євроатлантичному курсу держави;

3) достатність механізмів забезпечення реалізації закону: наявність необхідних підзаконних нормативно-правових актів, їх узгодженість; дієвість способів реалізації законодавчих норм, повноважень органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами;

4) позитивний/негативний (запланований/незапланований) вплив закону на: суспільні відносини, права, свободи і законні інтереси осіб; різні верстви населення; екологічну ситуацію;

5) відповідність закону прийнятих на його виконання нормативно-правових актів;

6) виконання плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для реалізації положень прийнятого закону, прийнятого Верховною Радою України (за наявності);

7) наявність рішень Конституційного Суду України щодо неконституційності закону або окремих його положень;

8) судова статистика щодо оскаржень рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень;

9) наявність пропозицій щодо підвищення ефективності дії закону, що аналізується, від Вищої ради правосуддя, Верховного Суду, міністерств, Офісу Генерального прокурора, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

3.2.10. Щоб зробити висновки за результатами правового моніторингу, секретаріат комітету має проаналізувати інформацію та (або) дані, знаходячи відповіді на такі запитання (перелік не виключний).

Чи реалізований закон відповідно до первинного задуму? Чому так / ні?

Чи спричинив закон непередбачені наслідки?

Чи існують зовнішні та внутрішні фактори, що вплинули на реалізацію закону?

Чи вплинув закон на учасників суспільних відносин, на яких поширюється його дія, на екологічну ситуацію? Цей вплив запланований чи незапланований?

Чи має місце нецільове використання ресурсів та можливість економного підходу при реалізації закону?

Чи існують способи удосконалення закону?

Хто з ким міг би співпрацювати, щоб розробити зміни до закону або запобігти необхідності їх внесення?

4. Підготовка, затвердження та оприлюднення звіту про результати правового моніторингу.

4.1. За результатами здійснення правового моніторингу секретаріат комітету готує проект звіту про результати правового моніторингу закону (далі – звіт), який затверджується комітетом. Проект звіту готується щодо кожного відібраного закону.

Проект звіту має містити (Додаток 4):

1) інформацію про отримані інформацію та дані, а також про способи проведення їх аналізу;

2) інформацію про ступінь впливу закону на суспільні відносини у кількісних та якісних показниках;

3) висновки щодо проведених юридичної оцінки та (або) оцінки ефективності реалізації закону;

4) рекомендації щодо підвищення ефективності реалізації закону або обґрунтування необхідності внесення до нього змін, визнання його таким, що втратив чинність, прийняття нового закону для врегулювання відповідних суспільних відносин;

5) пропозиції до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України, плану здійснення правового моніторингу.

4.2. Структурно звіт складається зі вступної, описової частин, висновків і рекомендацій та додатків (за наявності).

У вступній частині вказуються: назва закону, його реквізити, дата набрання ним чинності та введення в дію, окремі структурні елементи, які підлягали аналізу й оцінці (якщо не аналізувався закон в цілому); суб'єкти,

яким були адресовані відповідні питання та (або) надіслані анкети; період проведення правового моніторингу закону.

В описовій частині зазначаються: способи правового моніторингу; питання, які ставилися відповідним суб'єктам при проведенні правового моніторингу та узагальнені відповіді на них із вказівкою на джерело інформації (у тому числі, додаткова інформація, що не була предметом звернення, але стосується досліджуваного акта); способи отримання інформації та(або) даних при проведенні правового моніторингу: звернення до державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, заінтересованих осіб, проведення опитування, слухань у комітеті, звернення до Дослідницької служби; аналіз інформації, отриманої зі справи закону, рекомендацій, що раніше надсилалися відповідному суб'єкту (за наявності) та інформації щодо їх виконання тощо.

У висновках і рекомендаціях відображаються: кількісно-якісні показники щодо застосування закону, ступеня впливу закону на суспільні відносини: прийняті підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на реалізацію закону, їх своєчасність та відповідність аналізованому закону; наявність рішень Конституційного Суду України щодо закону; наявність судової практики у сфері реалізації закону; проведені заходи плану, прийнятого Верховною Радою України, для реалізації положень закону (за наявності); відповідність критеріям ефективності закону; пропозиції щодо рекомендацій державним органам, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам, громадським об'єднанням та іншим особам стосовно підвищення ефективності реалізації закону; пропозиції-обґрунтування доцільності внесення змін до закону(ів), визнання його(їх) (окремих положень) такими, що втратили чинність, скасування підзаконного нормативно-правового акта, прийняття нового закону (підзаконного нормативно-правового акта) (зокрема й на підставі пропозицій державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо підвищення ефективності дії цього закону); пропозиції до планів роботи комітетів, Верховної Ради України (Плану законопроектної роботи, плану здійснення правового моніторингу).

Як додатки до звіту, у разі необхідності, можуть додаватися матеріали, отримані від суб'єктів надання інформації та (або) даних.

4.3. Підготовлений проект звіту надається голові комітету для розгляду на засіданні комітету. Доповідачем щодо проекту звіту на засіданні комітету є народний депутат України, відповідальний за здійснення правового моніторингу, або народний депутат України, визначений підкомітетом, відповідальним за здійснення правового моніторингу.

За результатами розгляду проекту звіту комітет приймає рішення щодо нього, зокрема про затвердження звіту та подання його на розгляд Верховної Ради України.

У разі, якщо звіт містить рекомендації державним органам, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам, у рішенні комітету

визначаються строки здійснення комітетом моніторингу виконання таких рекомендацій.

Інформація, отримана під час проведеного правового моніторингу, може використовуватися при підготовці проектів законів, зокрема щодо внесення до них змін, а також під час розгляду звіту Кабінету Міністрів України та підготовки рекомендацій Кабінету Міністрів України.

4.4. Затверджений комітетом звіт голова комітету вносить у встановленому порядку на розгляд Верховної Ради України.

Ухвалений Верховною Радою України звіт направляється відповідному структурному підрозділу Апарату Верховної Ради України для публікації на офіційному вебсайті Верховної Ради України.

Інформація щодо проведеного правового моніторингу включається до звіту про роботу комітету за сесію Верховної Ради України, який оприлюднюється на вебсайті комітету.

4.5. Після схвалення Верховною Радою України звіту формуються електронні картки правового моніторингу закону.

На офіційному вебсайті Верховної Ради України створюється окреме інформаційне вікно «Правовий моніторинг законів», в якому розміщуються Картка юридичної оцінки закону (Додаток 6), Картка оцінки ефективності реалізації закону (Додаток 7) і Загальний рейтинговий перелік законів, щодо яких здійснено оцінку ефективності реалізації в поточному році (Додаток 9).

Ведення карток юридичної оцінки та оцінки ефективності реалізації закону здійснює секретаріат комітету.

Ведення Загального рейтингового переліку законів, щодо яких здійснено оцінку ефективності реалізації, забезпечує відповідний структурний підрозділ Апарату Верховної Ради України.

4.6. Моніторинг виконання звіту здійснюється відповідним структурним підрозділом Апарату Верховної Ради України у строки, що впливають із положень самого звіту, або протягом одного року після його схвалення Верховною Радою України.

Додатки

Перелік законів, які потребуватимуть здійснення комітетом правового моніторингу протягом наступного року

№ з/п	Назва закону і його номер	Дата прийняття закону	Дата набрання чинності законом/ введення в дію закону	Ознаки для відбору закону	Мета правового моніторингу	Обсяг правового моніторингу	Строки проведення правового моніторингу	Відповідальні від комітету	Відповідальні від секретаріату комітету
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Додаток: питання для оцінки кожного закону (його окремих положень).

План збору даних

№ з/п	Типи даних	Головні заінтересовані особи	Органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти	Спосіб збору даних	Строк збору даних	Відповідальні від секретаріату комітету
1	2	3	4	5	6	7

Матриця SWOT-аналізу

Сильні сторони	Слабкі сторони
Можливості	Загрози

Звіт про результати правового моніторингу щодо закону**Вступна частина:**

- назва закону, окремі статті, положення, які підлягали аналізу та оцінці (якщо не аналізувався закон у цілому);
- реквізити закону, дата набрання ним чинності та введення в дію;
- суб'єкти, яким були адресовані відповідні питання та (або) надіслані анкети;
- період проведення правового моніторингу закону.

Описова частина:

- способи здійснення правового моніторингу;
- питання, які ставилися відповідним суб'єктам при проведенні правового моніторингу та узагальнені відповіді на них із вказівкою на джерело інформації (може бути оформлено у вигляді таблиці);
- способи отримання інформації та (або) даних при проведенні правового моніторингу;
- рекомендації, що раніше надсилалися відповідному суб'єкту (за наявності) та інформація щодо їх виконання.

Висновки і рекомендації:

- прийняті підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на реалізацію закону, їх своєчасність та відповідність аналізованому закону;
- наявність рішень Конституційного Суду України щодо закону;
- наявність судової практики стосовно реалізації закону;
- проведені заходи плану, прийнятого Верховною Радою України, для реалізації положень закону (за наявності);
- відповідність критеріям ефективності закону;
- пропозиції щодо рекомендацій державним органам, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам, громадським об'єднанням та іншим особам стосовно підвищення ефективності реалізації законодавчого акта;
- пропозиції-обґрунтування доцільності внесення змін до закону(ів), визнання його(їх) (окремих положень) такими, що втратили чинність, скасування підзаконного нормативно-правового акта, прийняття нового закону (підзаконного нормативно-правового акта);
- пропозиції до планів роботи комітетів, Верховної Ради України (Плану законопроектної роботи, плану здійснення правового моніторингу).

Додатки (за доцільності).

Методика проведення юридичної оцінки та оцінки ефективності реалізації закону

Оцінка реалізації закону(ів) здійснюється відповідно до визначених нижче критеріїв, які являють собою сукупність показників кількісно-якісного характеру, що надають можливість оцінити результати реалізації закону (його окремих положень), його вплив на суспільні відносини.

Юридична оцінка закону включає такі критерії: своєчасність прийняття підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію закону; відповідність прийнятих підзаконних нормативно-правових актів закону; наявність рішень Конституційного Суду України та (або) інших судів стосовно закону та (або) його окремих структурних елементів (Додаток 6).

Інформація та (або) дані, отримані в результаті юридичної оцінки закону, можуть бути підставою для подальшої оцінки ефективності реалізації закону (окремих його положень).

Оцінка ефективності реалізації закону включає 14 критеріїв (Додаток 7): досягнення мети прийняття закону та повнота врегулювання суспільних відносин; досягнення очікуваних наслідків прийняття закону, зокрема правових, соціальних, економічних, демографічних тощо; вплив на дотримання прав, свобод та інтересів суб'єктів, які підпадають під дію закону; забезпечення гендерної рівності й недискримінації; достатність повноважень уповноважених органів державної влади для виконання закону; зміни у сфері реалізації закону (у т.ч. економічні показники); дотримання (виконання) вимог закону відповідними суб'єктами, вказаними у ньому (наявність судової практики щодо оскарження рішень, дій відповідних суб'єктів); відсутність колізій окремих норм; відсутність прогалин правового регулювання; доцільність використання бланкетних норм; оцінка прикінцевих (перехідних) положень закону, прийняття нормативно-правових актів, вказаних у законі; достатність механізмів забезпечення дії закону; наявність норм тимчасової дії та/або недіючих норм; вплив на суспільні відносини.

При оцінці відповідності критерію ефективності реалізації закону використовується така система оцінювання:

1) оцінка 1 бал – *дуже низька відповідність*: означає значну та критичну невідповідність закону критерію ефективності його реалізації; спостерігається мінімальна відповідність і потрібні суттєві покращення закону;

2) оцінка 2 бали – *низька відповідність*: вказує на неоптимальну відповідність закону критерію з помітними недоліками; існує простір для удосконалення і необхідні коригувальні дії;

3) оцінка 3 бали – *помірна відповідність*: відображає задовільний рівень відповідності закону, що відповідає частині оцінюваного критерієм стандарту, однак є положення, які можуть бути покращені;

4) оцінка 4 бали – *високий рівень відповідності*: відображає високий рівень відповідності, коли оцінювана характеристика закону або процес,

запроваджений цим актом, більшою мірою відповідає оцінюваному критерієм стандарту; водночас можуть бути незначні покращення;

5) оцінка 5 балів – *повна відповідність*: закон відображає зразкове дотримання критерію; спостерігається повна відповідність закону оцінюваному критерієм стандарту, що демонструє рівень відповідності найкращим практикам.

За сумою балів визначається градація законів за ефективністю їх реалізації: максимальна кількість балів $14 \cdot 5 = 70$, найнижча кількість балів 14 (Додаток 8).

Загальний рейтинг ефективності реалізації закону (Додаток 9) формується залежно від приналежності актів до відповідних груп (А, Б, В, Г, І) (Додаток 8). Доцільною є градація законів за сферами/галузями правового регулювання суспільних відносин.

Рекомендовані індикатори оцінки ефективності реалізації закону в розрізі критеріїв, наведених у Додатку 7, для наочності представлені у Додатку 10.*

*Методологію використання індикаторів визначення критеріїв ефективності реалізації закону доцільно не включати до загальної Методики (вона може бути представлена як окремий дослідницький продукт).

Юридична оцінка закону

(назва, номер та дата прийняття закону; період часу, за який проводиться оцінка)

Своєчасність прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів	Результат (+/-)	Відповідність прийнятих підзаконних нормативно-правових актів закону	Результат (+/-)	Наявність рішень Конституційного Суду України стосовно закону та (або) його окремих структурних елементів	Результат (+/-) кількість	Наявність рішень інших судів стосовно закону та (або) його окремих структурних елементів	Результат (+/-) кількість
1		2		3		4	

При стверджувальній відповіді на питання проставляється позначка «+», у протилежному випадку – позначка «-».

Своєчасність прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів на виконання положень закону визначається датою прийняття (видання) відповідного підзаконного нормативно-правового акта. Якщо така дата співпадає з терміном, зазначеним у законі, прийняття вважається своєчасним. У разі, якщо прийнятий (виданий) підзаконний нормативно-правовий акт відповідає закону частково, про це зазначається в колонці «Результат» без позначок «+/- » і надається відповідне пояснення у звіті. На наявність рішень Конституційного Суду України, рішень інших судів стосовно нормативно-правового акта та (або) його окремих структурних елементів (колонки 3, 4) вказує факт наявності хоча б одного такого судового рішення і надаються пояснення у звіті.

У звіті щодо проведеної юридичної оцінки може відображатися така інформація: (1) пояснення щодо термінів прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів (заплановане і фактичне); (2) у чому полягає невідповідність прийнятих підзаконних нормативно-правових актів закону; (3) які законодавчі положення визнані конституційними/неконституційними; (4) судова статистика щодо рішень судів стосовно конкретного (оцінюваного) закону та (або) його окремих структурних елементів у розрізі відповідних категорій адміністративних справ та задоволених позовів (судова статистика може вказувати й на відповідність прийнятих підзаконних нормативно-правових актів закону).

Оцінка ефективності реалізації закону*

(назва, номер та дата прийняття закону; період часу, за який проводиться оцінка)

№ з/п		Оцінка від 1 до 5 (1 низький, негативний; 5 високий, позитивний)				
		1	2	3	4	5
1.	Досягнення мети прийняття закону та повнота врегулювання суспільних відносин					
2.	Досягнення очікуваних наслідків прийняття закону: правових, соціальних, економічних, екологічних, демографічних тощо					
3.	Вплив на дотримання прав, свобод та інтересів суб'єктів, які підпадають під дію закону					
4.	Забезпечення гендерної рівності та недискримінації					
5.	Достатність повноважень уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування для виконання закону					
6.	Зміни у сфері реалізації закону (у т.ч. економічні показники), вплив на екологічну ситуацію					
7.	Дотримання (виконання) вимог закону відповідними суб'єктами, вказаними у ньому (наявність судової практики щодо оскарження рішень, дій відповідних суб'єктів)					
8.	Відсутність колізій окремих норм					
9.	Відсутність прогалин правового регулювання					
10.	Доцільність використання бланкетних норм					
11.	Оцінка прикінцевих (перехідних) положень закону, ухвалення НПА, вказаних у законі					
12.	Достатність механізмів забезпечення дії закону					
13.	Наявність норм тимчасової дії та/або недіючих норм					
14.	Вплив на суспільні відносини					
Підсумкова оцінка (дорівнює сумі балів у всіх заповнених клітинках)						

*Критерії є рекомендованими і можуть змінюватися на розсуд комітету залежно від особливостей правового регулювання закону (соціальні, економічні аспекти тощо). Проте, для розрахунку загальної кількості балів із метою визначення ступеня ефективності закону необхідною кількістю таких критеріїв є 14.

Градація законів за ефективністю реалізації

№ з\п	Категорія відповідності	Діапазон оцінки (бали)	Заходи необхідні для підвищення рівня впровадження закону відповідно до критеріїв
1.	А <i>повна відповідність</i>	70	Проаналізувати інші закони сфери/галузі, на регулювання якої спрямовано дію оціненого закону, на наявність взаємозв'язків між ними.
2.	Б <i>високий рівень відповідності</i>	60–70	Проаналізувати можливість впливу на відносини, що регулюються законом, можливі зміни, пов'язані з розвитком суспільних відносин, та врахувати можливість внесення необхідних змін у майбутньому.
3.	В <i>помірна відповідність</i>	46–60	Запропонувати зміни, які підвищать рівень реалізації закону.
4.	Г <i>низька відповідність</i>	30–45	Обов'язковий перегляд норм закону з метою усунення недоліків. При цьому потрібно переглядати такий закон разом із пов'язаними з ним галузевими законами та підзаконними актами.
5.	Г <i>дуже низька відповідність</i>	14–30	Повний перегляд норм закону або визнання його таким, що втратив чинність, та розробка нового закону.

**ЗАГАЛЬНИЙ РЕЙТИНГОВИЙ ПЕРЕЛІК
ЗАКОНІВ В УКРАЇНІ**
(за результатами оцінки ефективності реалізації, проведеної у 202_ році)
СФЕРА/ГРУПА «__»

№ з/п	Назва закону	Дата прийняття та реєстраційний номер	Сфера (галузь) правового регулювання	Головний комітет	Загальна кількість балів	Рекомендації комітету	Виконання рекомендацій комітету (за необхідності* ¹⁵)
1	2	3	4	5	6	7	8

*При рекомендації визнати закон ефективним у цій колонці зазначається «не потребує виконання»; за наявності інших рекомендацій вказується стан їх реалізації: розроблено законопроект, внесено до плану законопроектної роботи, надано рекомендації щодо реалізації нормативно-правового акта відповідним органам (посадовим особам) тощо. Якщо рекомендації комітету перебувають у процесі виконання, про це вказується в цій колонці.

Рекомендації щодо методології оцінки критеріїв ефективності реалізації закону

1. Оцінка критерію «Досягнення мети прийняття закону та повнота врегулювання суспільних відносин»

Критерій	Досягнення мети прийняття закону та повнота врегулювання суспільних відносин				
	<i>невідповідність 1 бал</i>	<i>низька відповідність 2 бали</i>	<i>помірна відповідність 3 бали</i>	<i>високий рівень відповідності 4 бали</i>	<i>повна відповідність 5 балів</i>
1. Відповідність закону меті його прийняття	☐	☐	☐	☐	☐
2. Вирішує поставлені завдання	☐	☐	☐	☐	☐
3. Чітко визначено об'єкт правового регулювання	☐	☐	☐	☐	☐
5. Визначено коло усіх суб'єктів, на яких спрямовано вплив закону	☐	☐	☐	☐	☐
5. Визначено правовий статус суб'єктів, на яких поширюється закон	☐	☐	☐	☐	☐
Оцінка (дорівнює сумі балів усіх заповнених клітинок, поділеній на 5)					

2. Оцінка критерію «Досягнення очікуваних наслідків прийняття закону: правових, соціальних, економічних, екологічних, демографічних тощо»

Критерій	Досягнення очікуваних наслідків прийняття закону: правових, соціальних, економічних, екологічних, демографічних тощо				
	<i>не досягнуто 1 бал</i>	<i>низька відповідність 2 бали</i>	<i>помірна відповідність 3 бали</i>	<i>високий рівень відповідності 4 бали</i>	<i>повна відповідність 5 балів</i>
1. Досягнуто очікуваних цілей правового регулювання	☐	☐	☐	☐	☐
2. Досягнуто очікуваних цілей у соціальній сфері	☐	☐	☐	☐	☐
3. Досягнуто очікуваних економічних показників/впливу на економіку	☐	☐	☐	☐	☐
4. Досягнуто цілей, пов'язаних із вирішенням проблем демографічної ситуації в Україні	☐	☐	☐	☐	☐
5. Досягнуто цілей/завдань розвитку в певній сфері суспільних відносин	☐	☐	☐	☐	☐
Оцінка (дорівнює сумі балів, поділений на 5)					

3. Оцінка критерію «Вплив на дотримання прав, свобод та інтересів суб'єктів, які підпадають під дію закону»

Критерій	Вплив на дотримання прав, свобод та інтересів суб'єктів, які підпадають під дію закону				
	<i>невідповідність (понад 250 випадків недотримання)</i>	<i>низька відповідність (понад 150 випадків недотримання)</i>	<i>помірна відповідність (від 100 до 150 випадків недотримання)</i>	<i>високий рівень відповідності (від 50 до 100 випадків недотримання)</i>	<i>повна відповідність (менше 50 випадків недотримання)</i>

	<i>законодавства) 1 бал</i>	<i>законодавства) 2 бали</i>	<i>законодавства) 3 бали</i>	<i>мання законодавства) 4 бали</i>	<i>законодавства) 5 балів</i>
1. Задokumentовані невідповідні процедури та політики суб'єктів, на яких поширюється дія закону	☐	☐	☐	☐	☐
2. Дані про зареєстровані інциденти або порушення	☐	☐	☐	☐	☐
3. Виявлені порушення в результаті перевірок та аудитів	☐	☐	☐	☐	☐
4. Дані про накладені штрафи та покарання	☐	☐	☐	☐	☐
5. Скарги на органи, посадових осіб, уповноважених здійснювати діяльність у цій сфері, з питань, які регулюються оцінюваним законом	☐	☐	☐	☐	☐
Оцінка (дорівнює сумі балів, поділений на 5)					

4. Оцінка критерію «Забезпечення гендерної рівності та недискримінації»

Критерій	Забезпечення гендерної рівності та недискримінації				
	<i>дуже низька відповідність (зафіксовано понад 20 випадків порушення/недотримання закону)</i>	<i>низька відповідність (зафіксовано понад 10 випадків порушення/недотримання)</i>	<i>помірна відповідність (зафіксовано 5 випадків порушення/недотримання закону)</i>	<i>високий рівень відповідності (випадків в порушення/недотримання закону не</i>	<i>повна відповідність (відсутні випадки порушення/недотримання закону)</i>

	<i>1 бал</i>	<i>ня закону) 2 бали</i>	<i>3 бали</i>	<i>зафіксовано, але є обговорення в медіа) 4 бали</i>	<i>5 балів</i>
1. Запроваджує гендерний розрив в оплаті праці	☐	☐	☐	☐	☐
2. Створює умови для меншого представництва жінок на керівних посадах	☐	☐	☐	☐	☐
3. Впливає на підвищення рівня насильства на основі гендерної належності	☐	☐	☐	☐	☐
4. Створює відмінні (гірші) умови в доступі до державних послуг	☐	☐	☐	☐	☐
5. Створює нерівний доступ до охорони здоров'я чи освіти на основі гендеру	☐	☐	☐	☐	☐
Оцінка (дорівнює сумі балів, поділений на 5)					

5. Оцінка критерію «Достатність повноважень уповноважених органів державної влади для виконання закону»

Критерій	Достатність повноважень уповноважених органів державної влади для виконання закону				
	<i>дуже низька відповідність 1 бал</i>	<i>низька відповідність 2 бали</i>	<i>помірна відповідність 3 бали</i>	<i>високий рівень відповідності 4 бали</i>	<i>повна відповідність 5 балів</i>
1. Уповноважені органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи мають належні інструменти для реалізації	☐	☐	☐	☐	☐

повноважень, визначених у законі					
2. Всі необхідні повноваження уповноважених державних органів визначені в цьому законі	☐	☐	☐	☐	☐
3. Уповноважений державний орган має повноваження приймати підзаконні акти, спрямовані на реалізацію положень закону	☐	☐	☐	☐	☐
4. Уповноважений державний орган має повноваження застосовувати або ініціювати заходи щодо притягнення до відповідальності за порушення норм закону	☐	☐	☐	☐	☐
5. Уповноважений державний орган має повноваження щодо моніторингу дотримання положень закону	☐	☐	☐	☐	☐
Оцінка (дорівнює сумі балів, поділений на 5)					

6. Оцінка критерію «Зміни у сфері реалізації закону (у т.ч. економічні показники), вплив на екологічну ситуацію»

Критерій	Зміни у сфері реалізації закону (у т.ч. економічні показники), вплив на екологічну ситуацію				
	<i>дуже низька відповідність 1 бал</i>	<i>низька відповідність 2 бали</i>	<i>помірна відповідність 3 бали</i>	<i>високий рівень відповідності 4 бали</i>	<i>повна відповідність 5 балів</i>
1. Сприяння закону зростанню ВВП або підвищенню показників у сфері його застосування; покращенню екологічної ситуації	☐	☐	☐	☐	☐
2. Сприяння закону зменшенню соціальної нерівності, покращенню здоров'я населення,	☐	☐	☐	☐	☐

підвищенню освіти населення, зниженню рівня злочинності тощо у сфері його застосування					
3. Спрощення законом адміністративних процедур та покращення державного управління у сфері його застосування	☐	☐	☐	☐	☐
4. Покращення взаємодії державних органів із бізнесом у сфері його застосування	☐	☐	☐	☐	☐
5. Вплив закону на зменшення забруднення довкілля, підвищення енергоефективності економіки, збереження біорізноманіття, зменшення парникових газів	☐	☐	☐	☐	☐
Оцінка (дорівнює сумі балів, поділених на 5)					

7. Оцінка критерію «Дотримання (виконання) вимог закону відповідними суб'єктами, вказаними у ньому (наявність судової практики щодо оскарження рішень, дій відповідних суб'єктів)»

Критерій	Дотримання (виконання) вимог закону відповідними суб'єктами, вказаними у ньому (наявність судової практики щодо оскарження рішень, дій відповідних суб'єктів)				
	<i>дуже низька відповід ність 1 бал</i>	<i>низька відповід ність 2 бали</i>	<i>помірна відповід ність 3 бали</i>	<i>високий рівень відповід ності 4 бали</i>	<i>повна відповід ність 5 балів</i>
1. Сприяння прийняття закону скороченню кількості порушень у сфері його застосування	☐	☐	☐	☐	☐
2. Збільшення рівня довіри учасників суспільних відносин до органів влади та один до одного у сфері застосування закону	☐	☐	☐	☐	☐

3. Наявність можливостей громадського контролю за діяльністю суб'єктів у його застосуванні	☐	☐	☐	☐	☐
4. Сприяння прийняття закону зменшенню кількості випадкових порушень у сфері його застосування	☐	☐	☐	☐	☐
5. Вплив прийняття закону на скорочення судових позовів у сфері його застосування	☐	☐	☐	☐	☐
Оцінка (дорівнює сумі балів, поділений на 5)					

8. Оцінка критерію «Відсутність колізій окремих норм»

Критерій	Відсутність колізій окремих норм				
	<i>дуже низька відповідність 1 бал</i>	<i>низька відповідність 2 бали</i>	<i>помірна відповідність 3 бали</i>	<i>високий рівень відповідності 4 бали</i>	<i>повна відповідність 5 балів</i>
1. Відсутність в законі норм, які суперечать іншим чинним нормам	☐	☐	☐	☐	☐
2. Відсутність в законі термінів, які мають неоднозначне тлумачення і можуть призвести до різних інтерпретацій	☐	☐	☐	☐	☐
3. Несуперечність закону міжнародним договорам, ратифікованим Україною	☐	☐	☐	☐	☐
4. Зменшення кількості судових спорів, пов'язаних із тлумаченням і застосуванням закону	☐	☐	☐	☐	☐
5. Відсутність оцінки юристами-практиками та науковцями наявності колізій у законі	☐	☐	☐	☐	☐

Оцінка (дорівнює сумі балів, поділений на 5)	
--	--

9. Оцінка критерію «Відсутність прогалин правового регулювання»

Критерій	Відсутність прогалин правового регулювання				
	<i>дуже низька відповідність 1 бал</i>	<i>низька відповідність 2 бали</i>	<i>помірна відповідність 3 бали</i>	<i>високий рівень відповідності 4 бали</i>	<i>повна відповідність 5 балів</i>
1. Охоплення законом усіх суспільних відносин, які він покликаний регулювати	☐	☐	☐	☐	☐
2. Відсутність внутрішніх суперечностей між нормами закону	☐	☐	☐	☐	☐
3. Урахування законом можливих змін у суспільних відносинах та регламентація механізмів адаптації до них	☐	☐	☐	☐	☐
4. Відсутність оцінки юристами-практиками та науковцями наявності прогалин у законодавчому регулюванні відповідних відносин	☐	☐	☐	☐	☐
5. Відсутність оскарження громадянами до органів влади неурегульованостей (прогалин правового регулювання) у сфері застосування закону	☐	☐	☐	☐	☐
Оцінка (дорівнює сумі балів, поділений на 5)					

10. Оцінка критерію «Доцільність використання бланкетних норм»

Критерій	Доцільність використання бланкетних норм				
	<i>дуже низька</i>	<i>низька відповідність</i>	<i>помірна відповідність</i>	<i>високий рівень</i>	<i>повна відповідність</i>

	<i>відповідність 1 бал</i>	<i>2 бали</i>	<i>3 бали</i>	<i>відповідності 4 бали</i>	<i>5 балів</i>
1. Доступність відсилочного акта широкому колу осіб	☐	☐	☐	☐	☐
2. Забезпечення «відсилкою» достатньої конкретики для визначення правових наслідків	☐	☐	☐	☐	☐
3. Недопущення «відсилкою» різного тлумачення і, відповідно, правової невизначеності	☐	☐	☐	☐	☐
4. Наявна можливість швидкої адаптації законодавства до змін у суспільних відносинах при використанні бланкетних норм	☐	☐	☐	☐	☐
5. Сприяння використанню бланкетних норм забезпеченню системності законодавства	☐	☐	☐	☐	☐
Оцінка (дорівнює сумі балів, поділений на 5)					

11. Оцінка критерію «Оцінка прикінцевих (перехідних) положень закону, ухвалення НПА, вказаних у законі»

Критерій	Оцінка прикінцевих (перехідних) положень закону, ухвалення НПА, вказаних у законі				
	<i>дуже низька відповідність 1 бал</i>	<i>низька відповідність 2 бали</i>	<i>помірна відповідність 3 бали</i>	<i>високий рівень відповідності 4 бали</i>	<i>повна відповідність 5 балів</i>
1. Однозначність і правова визначеність формулювання прикінцевих положень	☐	☐	☐	☐	☐
2. Наявність механізмів контролю за виконанням прикінцевих положень, визначення відповідальних за виконання прикінцевих положень	☐	☐	☐	☐	☐

3. Ухвалення всіх необхідних НПА, вказаних у прикінцевих положеннях закону	☐	☐	☐	☐	☐
4. Своєчасність ухвалення НПА, вказаних у прикінцевих положеннях закону, та сприяння прикінцевими положеннями досягненню мети закону в цілому	☐	☐	☐	☐	☐
5. Мінімізація негативних наслідків перехідного періоду	☐	☐	☐	☐	☐
Оцінка (дорівнює сумі балів, поділений на 5)					

12. Оцінка критерію «Достатність механізмів забезпечення дії закону»

Критерій	Достатність механізмів забезпечення дії закону				
	<i>дуже низька відповідність 1 бал</i>	<i>низька відповідність 2 бали</i>	<i>помірна відповідність 3 бали</i>	<i>високий рівень відповідності 4 бали</i>	<i>повна відповідність 5 балів</i>
1. Єдність у тлумаченні норм закону різними суб'єктами правозастосування	☐	☐	☐	☐	☐
2. Наявність стабільної та передбачуваної судової практики	☐	☐	☐	☐	☐
3. Встановлення законом достатніх заходів відповідальності за його порушення	☐	☐	☐	☐	☐
4. Залучення громадськості до контролю за виконанням закону	☐	☐	☐	☐	☐
5. Наявність у осіб, чиї права порушені, доступу до ефективних правових засобів захисту	☐	☐	☐	☐	☐
Оцінка (дорівнює сумі балів, поділений на 5)					

13. Оцінка критерію «Наявність норм тимчасової дії та/або недіючих норм»

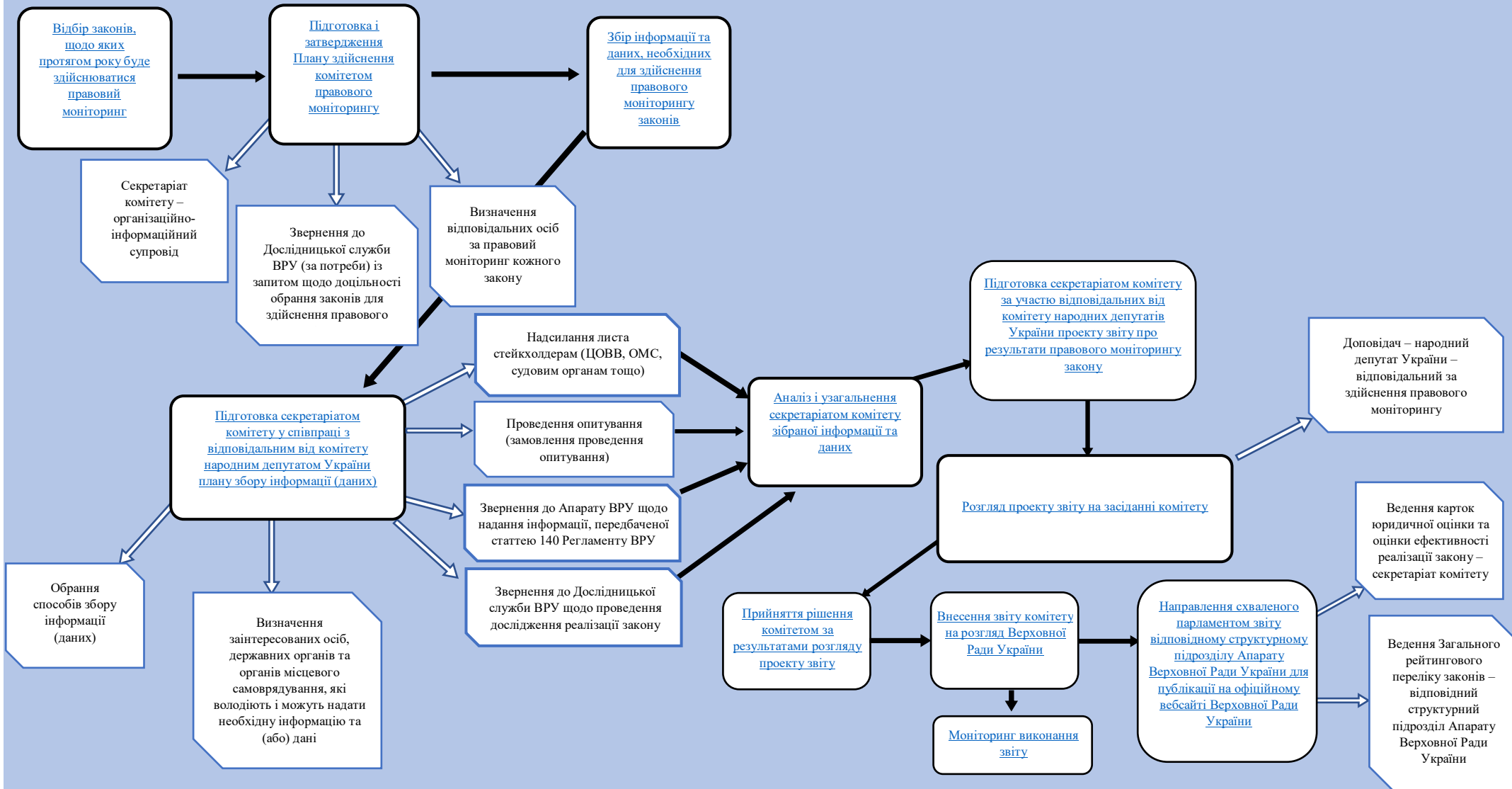
Критерій	Наявність норм тимчасової дії та/або недіючих норм				
	<i>дуже низька відповідність 1 бал</i>	<i>низька відповідність 2 бали</i>	<i>помірна відповідність 3 бали</i>	<i>високий рівень відповідності 4 бали</i>	<i>повна відповідність 5 балів</i>
1. Позитивний вплив норм тимчасової дії на урегулювання відповідних суспільних відносин	☐	☐	☐	☐	☐
2. Передбачуваність у законі умов, за яких певні норми припиняють свою дію	☐	☐	☐	☐	☐
3. Наявність у законі посилання на інші нормативні акти, які можуть впливати на дію його норм	☐	☐	☐	☐	☐
4. Відсутність у юристів-практиків думок про те, що деякі норми закону втратили свою актуальність, є недієвими	☐	☐	☐	☐	☐
5. Відсутність пропозицій у науковців щодо уточнення або скасування деяких норм закону	☐	☐	☐	☐	☐
Оцінка (дорівнює сумі балів, поділений на 5)					

14. Оцінка критерію «Вплив на суспільні відносини»

Критерій	Вплив на суспільні відносини				
	<i>дуже низька відповідність 1 бал</i>	<i>низька відповідність 2 бали</i>	<i>помірна відповідність 3 бали</i>	<i>високий рівень відповідності 4 бали</i>	<i>повна відповідність 5 балів</i>
1. Високий ступінь обізнаності та розуміння громадськістю закону	☐	☐	☐	☐	☐

2. Позитивне сприйняття громадськістю та формування позитивної думки про закон	☐	☐	☐	☐	☐
3. Здатність закону адаптуватися до мінливих обставин	☐	☐	☐	☐	☐
4. Вплив закону на загальний добробут громадян і громад	☐	☐	☐	☐	☐
5. Відсутність значної кількості скарг або заяв, поданих громадськістю щодо негативного впливу закону на суспільні відносини	☐	☐	☐	☐	☐
Оцінка (дорівнює сумі балів, поділеній на 5)					

Алгоритм організації правового моніторингу законів



*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений чи перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*