



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parlament.org.ua

Методологія оцінки законодавчого впливу

Цей матеріал підготовлено в рамках проєкту «Громадянське суспільство для післявоєнного відновлення України та готовності до ЄС», що реалізується за підтримки ЄС. Зміст документу є винятковою відповідальністю ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» та не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

ЗМІСТ

I. ЗАГАЛЬНИЙ ОПИС ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ	5
II. ПРОЦЕДУРИ ОЦІНКИ РЕГУЛЯТОРНОГО І ЗАКОНОДАВЧОГО ВПЛИВУ	6
II. I. Проблемні аспекти у процесах експертно-аналітичного супроводу законопроектів	10
III. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЕКСПЕРТНО-АНАЛІТИЧНОГО СУПРОВОДУ ЗАКОНОПРОЕКТІВ	13
Досвід США	15
Досвід Канади	16
Досвід Польщі	17
Досвід Швеції	18
Досвід Німеччини	19
IV. МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНКИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВПЛИВУ	21
Список додаткових джерел	24
Додаток 1	25
ОБГРУНТУВАННЯ ПОЛІТИКИ/МЕТА ПОЛІТИКИ	25
Додаток 2	33

Список скорочень

1. Аналіз регуляторного впливу – АРВ
2. Верховна Рада України – ВРУ
3. Головне науково-експертне управління – ГНЕУ
4. Кабінет Міністрів України – КМУ
5. Центральні органи виконавчої влади – ЦОВВ
6. Закон України – ЗУ
7. Нормативно-правові акти – НПА

I. ЗАГАЛЬНИЙ ОПИС ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Українські законодавці (Президент, Уряд та народні депутати) кожного року ініціюють велику кількість законопроектів із різних питань. Це є цілком нормальним, адже закони є одними із інструментів державної політики. Проте в українському контексті велика кількість зареєстрованих законопроектів впливає на якість їхнього попереднього аналізу, і як наслідок, є багато непередбачуваних випадків, які зрештою мають негативний вплив на громадян, підприємства та суспільство в цілому.

За даними моніторингу роботи Верховної Ради України IX скликання протягом 8 сесії було зареєстровано 385 законопроектів, у залі засідань розглянуто 207 законопроектів, з них прийнято 138 законів. Якщо порівнювати з аналогічною осінньою 6 сесією, кількість зареєстрованих законопроектів за сесію – **зменшилася майже на 200 законопроектів**. Нагадаємо, що на кінець 8 сесії налічувалося 409 народних депутатів, тобто, вперше за IX скликання кількість зареєстрованих законопроектів у Верховній Раді за сесію менша за кількість депутатів Верховної Ради. Зменшення кількості зареєстрованих законопроектів вже стало тенденцією. Можна говорити про **зменшення законодавчого спау** та зменшення тиску на структурні підрозділи Апарату Верховної Ради, які відповідають за попереднє опрацювання та супровід законопроектів.

Однією із тенденцій роботи ВРУ IX скликання 8 сесії є **посилення позицій Кабінету Міністрів України**. Одразу три показники свідчать про посилення урядових позицій. Поперше, **КМУ значно збільшив частку ініційованих законів – 30% від всіх законів**, прийнятих протягом 8 сесії, **були ініційовані Урядом**. Для Кабміну, це рекорд за все IX скликання. По-друге, **швидкість та якість опрацювання урядових законопроектів при підготовці до другого читання – зросли**, адже кількість днів між прийняттям в першому читанні та прийняттям в другому читанні та в цілому для урядових законів – зменшилася (до в середньому 123 днів), в той час як для законопроектів Президента та депутатів цей показник – зріс. Тобто можна припустити, що Кабінет Міністрів покращив свою взаємодію з Верховною Радою та почав більш ефективно просувати свої законопроекти. Третій показник – **це зростання (в порівнянні з першим півріччям воєнного стану) частки зареєстрованих законопроектів Уряду з 10,1% до 14,5%**. Однак є й показник, що суперечить такій тенденції: наприклад, урядові законопроекти найдовше з усіх суб'єктів отримують комітетські висновки до першого читання. Незважаючи на це, можна з обережністю говорити про **посилення позицій Уряду**, що резонує з ідеєю формування урядо-центричної моделі прийняття рішень, яка активно обговорюється в рамках парламентської реформи.

Попри це, народні депутати є найактивнішими суб'єктами законодавчої ініціативи - половину всіх законопроектів ініціювали депутати від фракції «Слуга народу». Тобто розподіл ролей і впливу щодо законодавчого процесу не змінився, незважаючи на екстремальні умови роботи. Не варто також забувати, що частина законопроектів від фракції

«Слуга народу» насправді можуть бути законопроектами, підготовленими в Уряді і формально поданими від депутатів більшості. Така практика часто існує серед законодавців і її важко виявити. Єдина відмінність між урядовими і депутатським законопроектом – Уряд, як правило, готує якісніші супровідні документи.

Хоча існують законодавчі механізми, які можуть відфільтрувати кількість пропозицій і зменшувати їхній обсяг, на практиці майже всі законопроекти реєструються та вносяться до порядку денного для розгляду у ВРУ. Фактично, перед реєстрацією проводиться тільки технічна перевірка на наявність всіх супровідних документів. Це створює значний тиск на структурні підрозділи, які відповідають за попередній аналіз та підготовку законопроектів до розгляду депутатами у сесійній залі, що впливає на своєчасність та якість експертноаналітичного супроводу процесу прийняття рішень.

Якщо більшість законопроектів реєструються депутатами, то і порядки денні засідань ВРУ складаються переважно із депутатських ініціатив, що створює враження вторинності позиції Уряду у формуванні законодавчого порядку денного. Тобто за формальними ознаками система вироблення рішень може бути охарактеризована як парламентарноцентрична. Характерним для цієї системи є і регулярний розгляд і ухвалення народними обранцями законопроектів, які не відповідають Плану Уряду чи то іншим програмним документам. І ці документи, які б мали слугувати планувальною частиною державної політики, мають формалізований характер.

Водночас у більшості країн політична система побудована на урядо-центричності, і виконавча гілка влади є головною у розробці та ініціюванні законопроектів. Це вимагає активізації і координації всіх суб'єктів законодавчої ініціативи. Правильна координація сприяла б суттєвому скороченню кількості депутатських законопроектів, внесених до порядку денного пленарних засідань, і водночас покращила якість законодавчих актів, а відтак – державних політик. Окрім того, скорочення кількості зареєстрованих законопроектів підвищило б якість експертно-аналітичного супроводу нормотворчого процесу. Адже аналіз, підготовка висновків до всіх нормативно-правових актів вимагає часового та людського ресурсів, що є доволі обмеженим в українському законодавчому аспекті. Більш детально про проблемні питання у процедурах експертно-аналітичного супроводу йтиметься у розділі II.

II. ПРОЦЕДУРИ ОЦІНКИ РЕГУЛЯТОРНОГО І ЗАКОНОДАВЧОГО ВПЛИВУ

Нормативно-правові акти є одними із найбільш популярних інструментів досягнення цілей державної політики, хоча і не єдиним. Очевидно, що ефективність досягнення цілей політики і взагалі їхня результативність обумовлені правильно вибраним інструментом, вартість якого не перевищує витрат досягнення самої цілі. В той же час для вибору інструменту потрібне правильне планування та попередній аналіз, який допоможе визначити доцільність чи недоцільність того чи іншого інструменту для вирішення певної

проблеми. Простіше кажучи, формування будь-якої політики повинне починатися із правильного планування, експертизи, що враховуватиме всі (або хоча б очевидні) альтернативні варіанти вирішення проблеми.

Водночас якісний аналіз вимагає витрат – зокрема, людського і часового ресурсу. У ситуації парламентарно-(чи навіть депутато-)центричності, що характерно для України, нестача цих ресурсів часто унеможлиблює прорахувати наслідки запропонованого варіанту вирішення проблеми. Тому роль Уряду важлива, так як він, по-перше, має більше людських ресурсів, оскільки у нього наявні спеціальні підрозділи для підготовки аналітичних документів, а подруге - має прямий доступ до кількісних даних, фактів, що стосуються політик, а відповідно - має кращий рівень експертизи. ЦОВВ здійснюють експертизу як урядових законопроектів, так і законопроектів, які подаються іншими суб'єктами, залежно від галузі, до якої належить законопроект.

В Україні попередня оцінка законопроектів визначається на двох взаємопов'язаних рівнях – нормативному та інституційному. З одного боку, є прописані правила у регламентах, що вимагають здійснювати попередній аналіз, з іншого – інституції, які це виконують. **Пояснювальна записка** як обов'язковий супровідний документ є одним із аналогів ex-ante, що має описувати **попередню оцінку потенційного впливу законопроекту**. Фактично, без її наявності законопроект не має бути зареєстрованим у Апараті ВРУ. У Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України»¹ описаний перелік структурних елементів, які повинні бути включені у пояснювальну записку, та їхній опис щодо змістового наповнення. Водночас, із практичного аспекту, пояснювальна записка слугує інструментом для обґрунтування необхідності прийняття акту і допомагає народним депутатам зрозуміти проблему, яка вирішується, та заплановані заходи.

Маючи доволі чітко прописану структуру, пояснювальна записка мала би допомагати депутатам, які приймають подальші рішення щодо законодавчого акту, оцінити ефективність запропонованого варіанту вирішення проблеми. Проте цей документ на практиці має досить формалізований характер і не виступає ланкою у ланцюжку аналізу державної політики.

На відміну від Регламенту КМУ, у Регламенті ВРУ пояснювальна записка та її структурні елементи подаються у загальному вигляді і відсутній опис щодо змістовної наповнюваності кожного її елемента. Фактично, у Регламенті ВРУ поданий виключно перелік складових пояснювальної записки, а відсутність їхнього детального опису і того на які питання законодавець повинен дати відповідь у кожному з структурних складових призводить до того, що пояснювальні записки подаються у різних формах, з різною наповненістю. Ймовірно, саме це впливає на якість подання супровідних документів: для депутатів немає

¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>

переліку конкретних питань, а затверджена тільки вимога наявності пояснювальної записки як обов'язкового супровідного документу та її структурні елементи.

Ще одним аналогом ex-ante є **аналіз регуляторного впливу (АРВ)**, що є типом оцінки державної політики і дозволяє ідентифікувати та спрогнозувати потенційні результати запропонованих дій. АРВ здійснюється до тих нормативно-правових актів, які потенційно можуть мати вплив на бізнес, підприємства.

Нормативно визначено у ЗУ «Про засади державної регуляторної політики господарської діяльності»², що законодавчі механізми повинні вирішувати економічні, соціальні, екологічні та інші проблеми з відсутністю негативного впливу та мінімальною кількістю витрат для бізнесу, громадськості, інших соціальних груп. Для цього і закріплений цей

інструмент, а у деяких країнах застосовують методологію оцінки законодавчого впливу (міжнародний досвід більш детально представлено у розділі III).

Розробник проекту регуляторного акту (у цьому випадку розробник належить до виконавчої влади) при підготовці АРВ повинен дотримуватися декількох кроків:

- 1) Визначення і аналіз проблеми;
- 2) Визначення очікуваних результатів у разі прийняття запропонованого регуляторного акту;
- 3) Визначення, оцінка та аргументація всіх альтернативних способів досягнення цілей (у тому числі тих, які не передбачають державного регулювання);
- 4) Конкретизація заходів, які забезпечать вирішення проблеми і досягнути цілі, у тому числі з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави;
- 5) Оцінка ризиків впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акту.

Процес регуляторного аналізу також включає відстеження результативності регуляторних актів. Щодо кожного регуляторного акту має здійснюватися базове, повторне та періодичне відстеження його результативності. Етап відстеження результативності регуляторного акту включає: виконання заходів з відстеження результативності; підготовку та оприлюднення звіту про відстеження результативності. Для відстеження результативності регуляторних актів можуть бути використані статистичні дані, наукові розвідки і соціологічні опитування. На законодавчому рівні також затверджена методика відстеження результативності регуляторного акту³.

АРВ має доволі деталізовані вимоги, структуру та є політико-орієнтованим (вимагається аналіз альтернатив, вигод/витрат, впливу на соціальні групи тощо). Це може, з одного боку,

² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

допомогти політикам зрозуміти яким чином введені заходи впливатимуть на ринок, бізнес, підприємства. З іншого - це має допомогти політикам отримати обґрунтовані дані про запропоновану альтернативу, і таким чином, у результаті проведеної оцінки, захистити це рішення на етапі його розгляду/прийняття. Тому ЦОВВ у процесі аналізу законопроекту здійснюють потенційну перевірку на предмет його впливу на бізнес, а потім передають його до Державної регуляторної служби.

У той же час, наскільки б не були важливі нормативні правила, для прийняття обґрунтованих рішень цього недостатньо. Цикл розробки політик має супроводжуватись відповідними інституційними механізмами та оперативними можливостями. Наприклад, з точки зору циклу політики **Головне науково-експертне управління** Апарату Верховної Ради України як інституція здійснюють попередній аналіз законопроектів, але відсутність чіткого планування законодавчих ініціатив, координації законодавчого процесу, законодавчий спам часто впливають на повноту поданих ними висновків.

ГНЕУ проводить наукову експертизу в обов'язковому порядку при підготовці законопроекту до першого читання після включення законопроекту до порядку денного. При цьому, ГНЕУ здійснює наукову експертизу законопроектів на предмет:

-
- 1) правильності концептуального вирішення певної проблеми;
 - 2) правової, економічної, соціальної доцільності прийняття закону, його відповідності основним завданням дотримання прав і свобод людини;
 - 3) відповідності Конституції України, принципам системності законодавства, міжнародним договорам України;
 - 4) можливості досягнення очікуваного результату та попередження негативних наслідків;
 - 5) відповідності сучасному рівню наукових знань, принципам і засадам державної політики;
 - 6) простоти, чіткості правового регулювання та визначення механізму застосування правових норм.

Свої висновки ГНЕУ направляє у **головний комітет**, який визначається для кожного законопроекту залежно від галузі. Головний комітет супроводжує законопроект від початку його реєстрації і до етапу прийняття кінцевого рішення щодо нього: протягом попереднього аналізу, обговорення, підготовки до розгляду у Верховній Раді, доопрацювання, надання висновків на основі рекомендацій інших структурних підрозділів.

До аналізу законопроектів можуть залучатися й інші фахівці від профільних центральних органів виконавчої влади, громадськості, науковці. Це не є обов'язковою нормою, але комітети, при опрацюванні законопроектів, часто запитують експертизу ззовні, в тому числі і від профільних міністерств та інших ЦОВВ.

II. I. Проблемні аспекти у процесах експертно-аналітичного супроводу законопроектів

Оцінка законодавчого впливу має проводитися на початковій стадії процесу розробки політики і ґрунтуватися на всіх наявних доказах та позиціях стейкхолдерів. Проте українському законотворчому процесу бракує усталеної практики планування, оцінки та моніторингу виконання законодавчих рішень. Водночас ключовими є такі проблеми як: відсутність стратегічного планування в процесі вироблення політики; недостатній рівень координації між суб'єктами законодавчої ініціативи; відсутність налагодженої комунікації між цими суб'єктами і стейкхолдерами; номінальна роль документів, які мали б забезпечувати плановий законодавчий процес (Програма діяльності Уряду, порядки денні сесій ВРУ тощо). Відтак, це призводить до хаотичності в законотворчому процесі та законодавчого спау, так як реєструються законопроекти без особливої перевірки (зазвичай, здійснюється технічна перевірка на наявність супровідних документів, якість яких піддається сумніву). Натомість міжнародні законодавчі практики базуються на концепції законодавчого процесу «від початку до кінця» з акцентом на посилення координації між суб'єктами законодавчої ініціативи. Тобто законопроект проходить всі етапи – від планування та якісного аналізу ініціативи до моніторингу її імплементації.

Як зазначалося вище, пояснювальна записка є обов'язковим супровідним документом і описує вплив законопроекту на різні сфери та його ймовірні наслідки. Водночас, навіть наявність деталізованої структури пояснювальної записки у Регламенті КМУ не гарантує її якість. **По-перше**, пояснювальні записки здебільшого є описом нормативних положень тексту законопроекту, а не документами з аналізу політики.

- Зміст пояснювальних записок скоріше наповнений спеціалізованою термінологією та нормами, а не аргументацією вирішення тієї чи іншої проблеми. А мета пояснювальної записки, насамперед, полягає у обґрунтуванні того чи іншого варіанту вирішення проблеми як найбільш доцільного з усіх наявних альтернатив. Натомість у деяких пояснювальних записок прийняття законопроекту виглядає самоціллю, а в деяких зазначається, що законопроект розроблений на виконання указу Президента або інших актів (реалізація міжнародних договорів тощо).
- Наповненість спеціалізованою термінологією, яка не є доступною для широкої громадськості, що впливає на розуміння окремими особами (наприклад, депутатами, які не є спеціалістами у певній галузі) доцільності прийняття законопроекту та його вплив на вирішення проблеми.
- Нечіткість опису позиції зацікавлених осіб. Здебільшого, подається формальний опис щодо наявності чи відсутності зауважень від зацікавлених сторін, без обґрунтування позицій стейкхолдерів.
- Нечіткість опису прогнозованого впливу законопроекту. Знову ж таки, формалізована інформативна наповненість цього структурного елементу призводить до неясності щодо впливу законопроекту на різні соціальні групи. Подається загальний опис щодо впливу або на суспільні відносини загалом, або на міжнародне співробітництво тощо.

По-друге, відсутність координації у процедурах проведення попереднього аналізу, прискорений режим, впливають і на якість поданих пояснювальних записок, і на якість висновків інституцій, що здійснюють аналіз.

- Існує формальне сприйняття ролі пояснювальних записок розробниками рішень. Пояснювальні записки різняться як за змістом, так і за формою, що свідчить про відсутність уніфікованої структури чи стандарту, а також про різний рівень підготовки фахівців у різних ЦОВВ. Текст пояснювальної записки супроводжується загальною інформацією, яка не допомагає ідентифікувати сутність законопроекту, або може повторювати те, що вже сказано у законопроекті, але іншими словами. У пояснювальних записках здебільшого суб'єкти керуються принципом – «чим більше тексту, тим якісніша пояснювальна записка».
- Існує нестача як людського, так і часового ресурсу для підготовки якісної пояснювальної записки до законопроекту. Для того, щоб законопроект отримав якісну оцінку та аналіз, необхідно зібрати інформацію від стейкхолдерів, проаналізувати правове поле щодо відповідності іншим нормам тощо, відповідно це вимагає часу. Натомість, для прикладу, перед підписом Президентом депутатського законопроекту профільний ЦОВВ протягом дуже короткого терміну (часто навіть протягом одного дня) повинен здійснити аналіз тексту законопроекту та зібрати висновки від інших ЦОВВ.
- Існують труднощі у зборі інформації щодо позицій стейкхолдерів та впливу законопроекту на різні соціальні групи. Зокрема, це стосується бізнесового середовища, від якого не завжди можна отримати прозору і відкриту інформацію, а відповідно - здійснити чіткі розрахунки потенційного впливу та наслідків законопроекту.

Разом з цим, трохи краща ситуація з іншим аналогом ex-ante – аналізом регуляторного впливу.

- АРВ, здебільшого, відповідають структурі методики, яка закріплена на законодавчому рівні.
- За інформативною наповненістю АРВ відрізняються - є АРВ із детальними розрахунками, аналізом впливу на різні соціальні групи, порівнянням альтернатив, а є формалізовані документи, які не містять детального обґрунтування і тим самим не відрізняється від формалізованих пояснювальних записок. Ймовірно, на їхню наповненість впливає важливість нормативно-правового акту і галузь врегулювання. Ще одним припущенням є те, що більш глибокий аналіз здійснюється до базових проектів законодавчих актів, на відміну від тих законопроектів, які містять зміни до вже чинного акту.
- Більшість АРВ містить характерні для формальних документів фінансовоекономічні розрахунки щодо впливу на бюджет, у яких зазначається, що «немає впливу» або «доходи від прийняття акту перевершать видатки». З одного боку, часто у АРВ інформація про наявність впливу на бюджет подається на основі пояснювальної

записки. Хоча поверхневий аналіз таких законопроектів дозволяє стверджувати, що вони все ж будуть мати вплив на бюджет. З іншого боку, існують проблеми у отриманні прозорої інформації від стейкхолдерів, особливо бізнесу. Відповідно, це викликає труднощі у здійсненні чітких розрахунків.

- Опис альтернатив у більшості АРВ подається формально, із відсутністю cost/benefit оцінки. Наприклад, часто прописується, що “запропонований спосіб вирішення проблеми відповідає вимогам нормативно-правових актів і дасть змогу врегулювати визначені проблемні питання”. Такий загальний огляд не дозволяє виокремити ефективність ймовірних результатів запропонованої альтернативи.
- У деяких АРВ відсутній обґрунтований опис впливу НПА на різні соціальні групи - подається тільки ствердження чи заперечення щодо впливу, без відсутності опису механізмів врегулювання у разі наявності негативного впливу на соціальні групи.
- Про формалізованість АРВ може свідчити і те, що спостерігаються дублювання деякої інформації із пояснювальних записок, наприклад опис проблеми або позиції зацікавлених сторін.

Знову ж таки, АРВ стосується тих нормативно-правових актів, які визначають “правила гри” на ринку, що мають вплив на бізнес, підприємства. Натомість ГНЕУ як інституція здійснює аналіз всіх законопроектів. У цьому контексті проблеми наявні як у самих висновках ГНЕУ та їхній структурі, так і інституційній спроможності ГНЕУ. Зокрема, це:

- Недостатня кількість людських кадрів для забезпечення якісного аналізу законопроектів. Велика кількість поданих законопроектів вимагає наявності значної кількості фахівців у різних галузях;
- Поверхневий аналіз законопроектів. Висновки ГНЕУ не містять достатньо фахової експертизи з вузькопрофільних питань;
- Недотримання чітких термінів у поданні висновків;
- Відсутність впливовості висновків ГНЕУ. По-перше, у Регламенті зазначено лише, що зареєстровані законопроекти надсилаються на експертизу, а якщо протягом 14 днів не буде надано висновок, то вважається, що зауваження до пропозиції відсутні. Оскільки можливості науковців та експертів щодо повного розгляду великої кількості законопроектів, які виносяться на розгляд, обмежені, може статися так, що депутати не отримають усю необхідну інформацію, яку вони повинні мати під час прийняття рішень. По-друге, часто народні депутати мають критичне ставлення до позицій експертів, аргументуючи це тим, що їхні висновки недостатньо обґрунтовані. Проте практика взаємодії з ГНЕУ і ставлення до їх експертних висновків різняться як від комітету до комітету, так і від скликання до скликання;
- Відсутність регулятивної частини висновку. Тобто що саме експерти ГНЕУ рекомендують робити із законопроектом: повернути суб’єкту законодавчої ініціативи на доопрацювання чи ухвалити за основу (з урахуванням зауважень при підготовці до другого читання);

- Відсутність уніфікованого висновку ГНЕУ. Тобто форма, структура і стиль тексту різняться від відділу до відділу. Тут варто зауважити, що ця проблема також впирається у відсутність стандартизованої пояснювальної записки та у якість самих законопроектів.

Водночас, ці проблеми, і зокрема взаємодія ГНЕУ і головного комітету, пов'язані із можливостями та спроможністю Секретаріату комітету. Значна кількість законопроектів і відносно короткі встановлені терміни для оцінки ініціативи створюють значне робоче навантаження на всі інституції, які здійснюють аналіз законопроектів. Деякі комітети можуть бути дуже завантаженими, наприклад Комітет з питань правоохоронної діяльності, що був одним з найбільш завантажених під час останніх сесій Верховної Ради.

III. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЕКСПЕРТНО-АНАЛІТИЧНОГО СУПРОВОДУ ЗАКОНОПРОЕКТІВ

У політичних системах різних країн існують комплексні інструменти аналізу політик. Очевидно, що для цього є передумови, які закріпили ці інструменти – особливості законодавчих процедур, наявність людського ресурсу, ефективність взаємодії виконавчої та законодавчої гілок влади тощо.

Перший аспект міжнародних практик експертно-аналітичного супроводу - це **комплексність інструментів регуляторної політики**. *Ex-ante impact assessment* та *ex-post evaluation* є взаємодоповнюючими інструментами. *Ex-ante* більше стосується законотворчості, а *ex-post* – нагляду. Контроль за якістю аналізу регуляторного впливу також покладено на органи виконавчої влади. Поєднання цих інструментів має відбуватися у циклі вироблення політики – законотворчість створює певні правила у певній сфері, а у процесі нагляду здійснюється моніторинг та оцінка функціонування цих правил. На основі цього подається висновок щодо необхідності покращення/зміни старих правил. У процесі АРВ відбувається як оцінка, так і відстеження результативності регуляторних актів. Принцип «спочатку оцінити» є одним із основних у процесах вироблення політик, і оцінки впливу домагають вдосконалити запропоновані варіанти вирішення проблеми, проте не є самим політичним рішенням.

Другий важливий аспект міжнародного досвіду – **урядо-центричність**. В більшості країн саме виконавча гілка влади відіграє основну роль в ініціюванні законопроектів, а парламент приймає рішення щодо нього – схвалення або відхилення. В багатьох парламентах взагалі відсутні інструменти здійснення *ex-ante*, що знову ж таки пояснюється урядо-центричною моделлю прийняття рішень в цих країнах. З одного боку, розробка інструментів *ex-ante* на рівні парламенту непотрібна за умови, що більшість законодавства готується урядом. А з іншої сторони - у депутатів просто немає ресурсів для здійснення якісного *ex-ante* аналізу, і це знову ж посилює позиції уряду, який має на це ресурси, і відповідно готує кращі проекти законів, які з більшою ймовірністю стають законами. Здебільшого, парламентські засоби *ex-ante* зводяться до таких форм:

- оцінка ex-ante підготованого урядом до певного законопроекту;
- оцінка загального законодавчого планування уряду;
- оцінка урядової методології здійснення ex-ante;
- перевірка того, чи врахував уряд результати оцінювання (evaluation) при підготовці змін до законодавства;
- верифікація окремих елементів урядових пропозицій (наприклад, вплив на бюджет чи cost/benefits);
- підготовка альтернативного урядовому ex-ante;
- підготовка ex-ante до урядових законопроектів замість уряду (якщо уряд не зміг його підготувати).

Ще одна особливість міжнародних практик законодавчого процесу – **етап планування, підготовки як одного із циклів розробки рішень**. Як наслідок - будь-яка політика базується на пріоритетах, які прописані у державних програмах. На цьому первинному етапі передбачено проведення оцінки існуючої політики, проблем та активна взаємодія із стейкхолдерами.

Особливе значення у процесі планування для підготовки і/чи перегляду політики є консультації із стейкхолдерами. Для цього зацікавлені сторони надають інформацію про підтримку чи відхилення запропонованої альтернативи, удосконалення певних положень тощо. Оцінка позицій стейкхолдерів слугує доказами для оцінки ефективності конкретної альтернативи, враховуючи попередні наслідки та очікування від запропонованого варіанту.

У документі Європейської Комісії «Better Regulation Guidelines»⁴ подається інформація про принципи законодавчих процедур, які необхідні для досягнення цілей державної політики. У цьому документі пропонуються практичні аспекти із підготовки різних типів аналітичних документів на всіх етапах циклу політики, у тому числі для підготовки оцінки законодавчого впливу. Типовими елементами оцінки впливу, які передбачені у «Better Regulation Guidelines» є наступні:

- визначення та опис проблеми, яку необхідно вирішити;
- цілі, які відповідають нормам ЄС;
- варіанти політики, оцінка їхніх потенційних наслідків та, за необхідності, визначення бажаного варіанту;

-
- визначення заходів для моніторингу та оцінки очікуваних результатів.

Однак оцінка впливу - це лише допомога у виробленні політики та прийнятті рішень, а не заміна цьому. Основні питання, які включає оцінка впливу:

- 1) Яка проблема і чому ця проблема існує?

⁴ https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf

- 2) Чому ЄС має діяти?
- 3) Що має бути досягнуто?
- 4) Які варіанти для досягнення цілей?
- 5) Який їхній економічний, соціальний та екологічний вплив і на кого це вплине?
- 6) Як можна порівняти варіанти (ефективність, дієвість і узгодженість)?
- 7) Як буде організовано моніторинг і подальше оцінювання?

У наступних підрозділах подана більш детальна інформація про досвід врегулювання та проведення оцінки впливу у різних країнах.

Досвід США

У США основи регуляторного аналізу закладені в **Законі «Про адміністративну процедуру» (The Administrative Procedure Act)**. Цей закон забезпечує регулювання процесу, за допомогою якого федеральні агентства розробляють і видають нормативні акти. Він містить вимоги щодо публікації повідомлень про запропонований та остаточний нормативний акт у Федеральному реєстрі і надає можливість громадськості коментувати запропоновану ініціативу.

Також у США є чинним закон про «Гнучкість регулювання»⁵, який встановлює принципи регуляторного аналізу, згідно з якими нормативні акти необхідно розробляти та приймати з вигодою для підприємств, організацій, державних юрисдикцій. Щоб досягти цього принципу, агентства повинні розглядати гнучкі регуляторні пропозиції та подавати обґрунтування дій. Цей закон встановлює щорічне оприлюднення у Федеральному реєстрі програми гнучкості регулювання, яка містить короткий опис предметної сфери, що, ймовірно, матиме значний економічний вплив на підприємства, і які норми щодо цього агентство планує запропонувати. Це є початковим аналізом гнучкості регулювання. Такий аналіз має описувати вплив запропонованої норми на малі підприємства, має економічний характер і стосується фінансових показників.

Структура початкового аналізу гнучкості регулювання:

- опис причин втручання та дій агентства;
- стислий виклад цілей і правової основи запропонованої норми;
- опис і оцінка кількості малих підприємств, яких стосується запропонована норма;
- опис передбачуваного впливу запропонованої норми, включаючи оцінку малих підприємства, на яких поширюватимуться вимоги, необхідних професійних навичок;

⁵ <https://advocacy.sba.gov/resources/the-regulatory-flexibility-act/>

- оцінка запропонованих норм на відповідність іншим федеральним нормам, відсутності дублювань чи неузгодженостей.

Після початкового аналізу гнучкості агентство оприлюднює остаточний аналіз гнучкості регулювання, який містить більш деталізований аналіз впливу запропонованої норми – окрім опису запропонованої норми, викладаються важливі питання, порушені у коментарях громадськістю як відповідь на початковий аналіз гнучкості регулювання, публікуються оцінки агентством цих питань та будь-які зміни, внесені у запропонований правовий механізм в результаті коментарів. Також подається опис кроків, які необхідні для мінімізації значного економічного впливу на малі підприємства відповідно до цілей законів, запропонованої альтернативи.

Досвід Канади

У законодавчому процесі Канади саме виконавча гілка влади відіграє головну роль, тобто більшість законопроектів подаються саме урядом. Міністр, який опікується тим чи іншим питанням, відповідальний за запроповану ініціативу, яка розглядається. Після виявлення проблеми, яка потребує вирішення законодавчими механізмами, державні службовці міністерства, до відання якого належить питання, здійснюють аналіз проблеми та її впливу, щоб визначити план дій та запропонувати його міністру. Це так звана попередня оцінка законодавчого впливу законопроектів, визначення результатів у разі його прийняття депутатами, наслідків державної політики. Окрім того, оцінка впливу дозволяє покращити прозорість процесу прийняття рішень. Ще одна перевага - оцінка законодавчого впливу допомагає політикам захистити певне рішення продемонструвавши переваги запропонованого механізму - те, що часто не помічається суспільством і урядами. Мета оцінки законодавчого впливу - надати стейкхолдерам (міністрам, депутатам) інформацію, базовану на фактах, щодо запропонованих заходів, їхню відповідність наявній проблемі та ймовірних результатів. Оцінка законодавчого впливу у Канаді має структуровану методологію, що включає такі елементи:

- 1) аналіз контексту/визначення проблеми - який характер проблеми, чи є потреба у певних діях;
- 2) мета, політичне обґрунтування - який запропонований план дій і чому;
- 3) очікуваний вплив - який ефект від запропонованої дії, що потрібно зробити, щоб вона спрацювала⁶.

У Канаді центральним контролюючим органом у галузі АРВ є Секретаріат міністерства фінансів. Регуляторний аналіз передбачає проведення аналізу впливу регуляторних актів на громадян та бізнес. Закон «Про нормативну відповідальність» (The Regulatory Accountability Act)⁷ посилює регулятивну підзвітність в уряді та державних установах.

⁶ https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/Handbook_UKR.pdf

⁷ <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/r065e.php>

Секретаріат, який створюється під керівництвом міністра, відповідає за регуляторний аналіз. Окрім цього, секретаріат консулює уряд та державні установи щодо регуляторної підзвітності, виявляє недієві регуляторні норми.

Як і в багатьох країнах Європи, політика Канади розробляється на основі фактичних даних, що є ефективним принципом управління. Таким чином, процеси розробки та прийняття рішень включають комплекс етапів, що дозволяють оцінити запропоновані дії.

Досвід Польщі

У Польщі здійснення АРВ врегульовано Регламентом Ради міністрів. Згідно норм Регламенту, орган, що пропонує законодавчі зміни, перед розробкою проекту нормативного акту, оцінює його очікувані наслідки. Тому АРВ є частиною обґрунтування нормативних актів.

Канцелярія Голови Ради міністрів відповідальна за координацію та підготовку оцінки соціально-економічних наслідків пропозиції, яка може мати значний довгостроковий вплив. АРВ готується не на всі пропозиції, а тільки на ті, які впливають на бізнес, економічні показники, вимагають додаткові витрати і фінансові ресурси. Рішення про необхідність проведення глибокого АРВ приймається окремим міністерством залежно від галузі, до якої належить нормативно-правовий акт.

Для того, щоб описати рівень впливу акту чи відсутність впливу потрібно дотримуватися певних процедур. Критерії для визначення впливу описані Регламентом Ради міністрів. До цих критеріїв відносяться такі:

- визначення проблеми;
- визначення цілі регуляторного аналізу;
- визначення альтернативних варіантів досягнення мети;
- консультації;
- аналіз витрат і переваг обраного варіанту;
- план реалізації;
- порівняння різних варіантів і рекомендації найоптимальнішого для вирішення проблеми з точки зору витрат і переваг.

Узагальнені результати АРВ прописуються окремими частинами у Доповідній записці до законопроекту (Memorandum to the draft law), що повинно включати:

- Ідентифікація груп, на яких впливають заходи запропонованої ініціативи;
- Результати консультацій;
- Результати аналізу впливу на фінансовий складник, включаючи державний бюджет та бюджет місцевої влади, ринок праці, конкурентоспроможність, підприємництво, регіональний розвиток;
- Опис додаткових джерел фінансування, якщо існують значні витрати для державного бюджету та бюджету місцевої влади.

При здійсненні АРВ одним із головних принципів є об'єктивність, тому його здійснення має виконуватися на основі чіткого економічного аналізу витрат та вигод, базованого на фактах. Для цього проводяться консультації, що покращує прозорість розробки політичних рішень. Відповідно до закону про Раду міністрів, міністр, який виконує урядову політику, зобов'язаний кооперуватися з місцевою владою, громадськими організаціями (як національними, так і локальними).

АРВ є корисним інструментом у прийнятті політичних рішень, але не є політичним рішенням безпосередньо. Основна ідея полягає в тому, щоб здійснити АРВ до розробки проекту нормативного акту.

Також в Польщі діє Закон "Про забезпечення рівних можливостей для чоловіків та жінок", який зобов'язує уряд і парламент здійснювати аналіз законопроектів на предмет їх впливу на гендерний аспект. У випадку виявлення негативного впливу на гендерну рівність, законопроект може бути відхилений або повернутий на доопрацювання.

Процедурні особливості оцінки законодавчого впливу описані у **постанові Ради Міністрів від 17 грудня 2019 року "Про порядок проведення аналізу соціально-економічних наслідків та оцінки законодавчого впливу проектів актів нормативного характеру"**. Вона встановлює обов'язкове проведення оцінки законодавчого впливу для законопроектів та інших проектів нормативних актів, які можуть мати значний вплив на суспільні відносини. Аналіз проводиться з метою визначення потенційних наслідків запровадження нових норм, в тому числі їх вплив на різні групи населення та соціальні сфери.

Згідно з постановою, оцінка законодавчого впливу **має включати такі етапи:**

1. Визначення проблеми або потреби у новому законодавстві;
2. Формулювання мети і основних завдань законопроекту;
3. Визначення регуляторного поля;
4. Опис впливу нових норм на різні групи населення та бізнес-середовище;
5. Визначення вартості запровадження нових норм та їх вплив на бюджет;
6. Визначення необхідних ресурсів та процедур для ефективного впровадження нових норм;
7. Визначення можливих ризиків та способів їх запобігання.

Досвід Швеції

У Швеції, як і в більшості країн Європи, найбільш активним суб'єктом законодавчої ініціативи є уряд. Законодавчі процедури Швеції вимагають від уряду обов'язково включати оцінку впливу у офіційні документи перед тим як законопроект потрапляє до парламенту.

Про важливість проведення попереднього аналізу нормативно-правових актів свідчить те, що у 2007 році був прийнятий окремий закон **"Про оцінку регуляторного впливу"**, який

посилив процеси оцінки регуляторного впливу і зобов'язує не тільки уряд проводити аналіз впливу, але і урядові агентства. У цьому законі прописані структурні елементи оцінки впливу:

- опис проблеми та цілі врегулювання;
- опис альтернативних варіантів вирішення проблеми і оцінка впливу, якщо ця проблема не буде врегульована;
- інформація про зацікавлених сторін;
- інформація про повноваження агентства для розробки нормативно-правового акту;
- оцінка витрат та інших наслідків у разі прийняття нормативно-правового акту;
- оцінка відповідності положень нормативно-правового акту європейським нормам та міжнародним офіційним документам;
- інформація про період введення в дію закону і необхідність інформаційних зусиль для поширення нормативно-правового акту.

Для покращення результатів оцінки впливу у 2008 році була утворена Шведська рада з кращого регулювання (Swedish Better Regulation Council). Шведська рада з кращого регулювання є спеціальним органом прийняття рішень, яка функціонує під егідою Шведського агентства економічного та регіонального розвитку. Її члени призначаються урядом, і Рада відповідає за розгляд та надання висновків щодо якості оцінки впливу законодавчих пропозицій, які впливають на бізнес.

Досвід Німеччини

У Німеччині оцінка регуляторного впливу є обов'язковою для всіх законів та нормативно-правових актів, а з 2020 року вимагається проведення оцінки на питання рівності умов для проживання з метою сприяння добробуту громадян. Також з 2018 року уряд проводить публічні консультації для сприяння прозорості законодавчого процесу. Міністерства офіційно консультуються із стейкхолдерами щодо законодавчих пропозицій та дають їм можливість сформулювати рекомендації до тих чи інших рішень. Стейкхолдери усвідомлюють важливість виконавчої влади, тож активно співпрацюють з міністерствами. Після того як завершено консультацію зі стейкхолдерами, міністерство направляє законодавчу пропозицію іншим міністерствам, що можуть бути пов'язані із цим законопроектом. Це робиться для вироблення єдиного підходу в реалізації урядової політики.

Самому законопроекту передуює так званий «Титульний аркуш», шаблон якого є стандартним і обов'язковим. Фактично це пояснювальна записка, в якій зазначаються:

1. Актуальна проблема та мета закону.
2. Шляхи вирішення проблеми.
3. Альтернативи.
4. Бюджетні витрати (без витрат на реалізацію закону).

5. Витрати на реалізацію:

- a. для громадян;
- b. для економіки;
- c. на управління.
- d. інші кошти.⁸

Елемент пояснювальної записки щодо бюджетних витрат, фактично, стосується АРВ. Основними компонентами аналізу є⁹:

- вплив на доходи та витрати державного бюджету, включаючи передбачувані наслідки впровадження закону;
- якщо наявні витрати, то які шляхи компенсації. Якщо фінансових наслідків немає, то про це зазначається у пояснювальній записці;
- наслідки для місцевих бюджетів;
- витрати для громадян, підприємств та адміністрацій;
- вплив на споживачів за погодженням з Міністерством харчування, сільського господарства та захисту прав споживачів.

Система попередньої оцінки законопроектів доповнювалася спробами покращити ex-post оцінку законопроектів. У 2018 році робоча програма «Зменшення бюрократії та покращення регулювання» запровадила вимогу публікувати всі звіти про оцінку законопроектів. У 2019 році Федеральне статистичне відомство створило відділ підтримки оцінювання для міністерств.

Підрозділ кращого регулювання (The Better Regulation Unit) є центральним координаційним і контрольним органом для реалізації програми федерального уряду щодо кращого регулювання та скорочення бюрократії. Його повноваження було розширено з метою посилення попередньої процедури оцінки впливу, яка використовується Федеральним урядом для аналізу витрат, у разі прийняття законопроекту, та на відповідність його положень законодавству ЄС.

Національна регуляторна контрольна рада (The National Regulatory Control Council) моніторить якість проведеного регуляторного аналізу, забезпечує консультаціями на всіх етапах розробки політик. У пояснювальній записці до законопроекту провідне федеральне міністерство має вказати, чи має бути проведена перевірка, і якщо так, то через який період часу, щоб з'ясувати, чи досягнуто запланованих результатів, чи понесені витрати є розумно пропорційними до результатів, які побічні ефекти виникли.

⁸ https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/08/1464684352_ans_Chاسوب_2016_01.pdf

⁹ https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/nall/2016/06/NALL-D-15-00006#content_NALL-D-15-00006.NALL-D15-00006_0002

IV. МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНКИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВПЛИВУ

Існують різні способи організації та проведення оцінки законодавчого впливу залежно від характеру проблеми, типу інформації, необхідної особам, які приймають рішення, ролі політичних суб'єктів у процесі прийняття рішень. Тому, здебільшого, методологія проведення оцінки законодавчого впливу є гнучкою та здійснюється відповідно до запиту та отриманої інформації від стейкхолдерів. Загалом оцінка впливу покриває два основні питання – **що викликає занепокоєння? Чому?**

Оскільки закони (або дії державної політики в цілому) приймаються з визначеною метою та очікуваним результатом, оцінка того, як закон (або інші дії державної політики) досягне мети, є важливою частиною законодавчого контролю. Простіше кажучи, оцінка законодавчого впливу – це структурований інструмент, за допомогою якого можна визначити та оцінити майбутні наслідки та ймовірні впливи запропонованого варіанту. Цей інструмент заснований на процедурі, даних, що оцінює наслідки дій державної політики, також допомагає підвищити суспільну прозорість процесу прийняття рішень.

Перед проведенням оцінки впливу повинно бути чітке усвідомлення того, що існує певна проблема, яка впливає на суспільні відносини. Тому першим етапом оцінки впливу законопроекту є **(1) визначення проблеми** (визначення потреби у новому законодавстві). Тут необхідно проаналізувати, що потрібно зробити і чому. Чітке розуміння проблеми, факторів її виникнення, необхідності реагування дозволить сформулювати подальші заходи і дії. Головне на цьому етапі проаналізувати не тільки ознаки проблеми (для цього можна подавати статистичні дані), але і причини виникнення проблеми. Основні питання:

- які основні ознаки проблеми?
- яких соціальних груп, процесів стосуються ці ознаки?
- як ці ознаки впливають на них?
- які причини виникнення проблеми?
- чому ця проблема вимагає саме законодавчого вирішення?
- які інші варіанти вирішення проблеми прийнятні?
- чи вирішувалася ця проблема іншими суб'єктами, громадськістю раніше? ● якщо так, які заходи здійснювалися і який результат отримали?

Наступний крок після аналізу проблеми спрямований на **(2) обґрунтування мети і основних завдань політики**. Мета цього етапу полягає не у описі основних положень законопроекту, тут важливо подавати обґрунтовану інформацію про запропоновані заходи, без використання юридичної термінології, яка описується у тексті законопроекту чи пояснювальної записки. Основні питання:

- яка мета запропонованого механізму?
- чому обрано саме цей механізм?
- які є ймовірні альтернативні заходи?

- які позиції стейкхолдерів щодо вирішення цієї проблеми? чи підтримують вони законодавчий метод врегулювання цієї проблеми?
- як вирішувалася проблема у інших країнах? які заходи здійснювалися і який результат отримали?
- які основні кроки для досягнення мети?

Після обґрунтування методу альтернативних заходів та доцільності законодавчого врегулювання необхідно **(3) обґрунтувати оцінку запровадження нових норм (аналіз впливу)** з точки зору її впливу на різні соціальні групи, наявності необхідності ресурсів та ймовірних наслідків. Мета цього аналізу полягає в тому, щоб забезпечити ретельну оцінку наслідків прийняття законопроекту, зосередившись на тому, чи дасть запропонований захід очікуваний результат, який також має узгоджуватися з законодавством Європейського Союзу та іншим міжнародними зобов'язаннями України. Зокрема, обґрунтування цього етапу має базуватися на попередньому пункті, у якому описані заходи та кроки для досягнення мети. На цьому етапі вимірюються наслідки у разі здійснення цих кроків. Основні питання для аналізу на цьому етапі:

- які ймовірні наслідки а) у разі прийняття законопроекту, б) у разі відхилення запропонованого механізму?
- які альтернативні варіанти вирішення проблеми і оцінка впливу, якщо ця проблема не буде врегульована?
- який вплив мають запропоновані заходи на різні соціальні групи (бізнессередовище, громадськість тощо)?
- які ресурси потрібні для впровадження всіх процедур запропонованого механізму (фінансові, людські ресурси)? Чи наявні вони? Які додаткові ресурси необхідні для ефективного впровадження норм?
- чи існують міжнародні зобов'язання у визначеній сфері? Які наслідки запропонованого заходу для міжнародної співпраці України?
- які наслідки для чинних нормативно-правових актів? Чи потрібні зміни до чинних законів?
- інформація про період введення в дію закону і необхідність інформаційних зусиль для поширення нормативно-правового акту.
- чи може уряд здійснити додаткові кроки для реалізації заходів? Якщо так, то які і який буде результат?
- чи є політики у суміжних сферах, які можуть вплинути на реалізацію заходів?

Визначені питання є гнучкими, і важливим є врахування галузі політики, у якій впроваджуються норми. Наприклад, якщо законопроект стосується соціальної сфери, то у процесі експертизи необхідно сфокусуватися на аналізі наслідків для соціально незахищених груп населення. Знову ж таки, як і у інших країнах ЄС, методологія оцінки законодавчого впливу є рамкою, яка насамперед описує логічні кроки та етапи для аналізу

доцільності та наслідків правового механізму. Проте вони не є заміною правовому механізму.

Останній крок оцінки законодавчого впливу полягає у **(4) аналізі ризиків**. На цьому етапі важливо визначити які ризики ймовірні і які способи їх запобігання. Наприклад, у процесі проведення оцінки важливо проаналізувати чи достатньо наповненою є отримана інформація від стейкхолдерів: було проведене опитування чи інформація отримана із відкритих джерел, наскільки вона є релевантною, яким чином це може вплинути на реалізацію заходів законопроекту тощо.

Хоча зміст оцінки впливу може здатися докладним, він ні в якому разі не претендує на те, щоб бути вичерпним описом категорій, які повинні бути включені в ефективну оцінку впливу — можуть бути й інші не менш важливі фактори, які слід вивчити залежно від питання, що розглядається та конкретний місцевий контекст. Відповідно, під час проведення оцінки впливу слід застосовувати принцип гнучкості.

З точки зору ефективного використання часу, можна аргументувати, що оцінка впливу мала б бути підготовлена і доступна до внесення та розгляду Парламентом. Адже це впливає як на часовий ресурс інституцій, які здійснюють експертизу ініціатив, так і якість розроблених рішень. Будь-яке втручання потребує певних витрат. І часто такі витрати можуть переважити очікувані вигоди. Оцінка впливу дозволяє мінімізувати ризики, і передбачити наслідки запропонованого варіанту вирішення проблеми.

Список додаткових джерел

1. Commission staff working document. Better Regulation Guidelines: https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf
2. Guidelines for the regulation impact assessment (RIA). Poland: <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Poland-Guidelines-Regulation-ImpactAssessment-2007.pdf>
3. Guidelines for regulatory impact analysis. USA: https://aspe.hhs.gov/sites/default/files/private/pdf/242926/HHS_RIAGuidance.pdf
4. OECD. Regulatory Policy Outlook. Germany: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/369e2918en/index.html?itemId=/content/component/369e2918-en>
5. OECD. Better Regulation Practices across the European Union 2022: https://www.oecdilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union-2022_6e4b095den
6. OECD. Regulatory Impact Assessment: <https://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/regulatory-impact-assessment-7a9638cb-en.htm>
7. Regulatory Impact Assessment – The Swedish Example: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2951764
8. Посібник з підготовки оцінки законодавчого впливу: https://parlament.org.ua/wpcontent/uploads/2023/01/Handbook_UKR.pdf
9. Impact Assessment Handbook: https://www.europarl.europa.eu/EPRS/impact_assesement_handbook_en.pdf
10. Часопис ПАРЛАМЕНТ, № 1/2016: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/08/1464684352_ans_Chاسوبus_2016_01.pdf

Додаток 1**ОЦІНКА ЗАКОНОДАВЧОГО ВПЛИВУ**

Проект Закону №7330 “Про внесення зміни до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення діяльності спільних слідчих груп”

ОБГРУНТУВАННЯ ПОЛІТИКИ/МЕТА ПОЛІТИКИ

Ініціатори законопроекту № 7330 “Про внесення зміни до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення діяльності спільних слідчих груп” окреслюють *мету як удосконалення порядку створення і діяльності спільних слідчих груп у кримінальному провадженні*. Для досягнення цієї мети пропонується внести зміни до Кримінального процесуального кодексу України, а саме до статті 571 (внесення певних змін до перших трьох пунктів статті, повної заміни четвертого пункту та додавання нового п’ятого пункту). Чинна редакція КПК, а саме ст. 571, закладає правову основу для організації спільних слідчих груп. Проте ініціатори законопроекту пропонують внести наступні зміни: до перших трьох абзаців статті щодо процесуальної практики, повністю замінивши четвертий абзац для конкретизації повноважень спільних слідчих груп, та додавши новий п’ятий абзац щодо допустимості доказів.

Ініціатори законопроекту обґрунтовують необхідність внесення законодавчих змін як забезпечення повноти здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених збройними формуваннями Російської Федерації на території України, створення належних гарантій для документування фактів їх злочинної діяльності, забезпечення ефективного процесу отримання доказів і використання їх для притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності як в національних судах, так і міжнародних інституціях. Звичайно, створення спільних слідчих груп є важливим у контексті міжнародної співпраці держав. **По-перше**, це сприяє посиленому розслідуванню злочинної діяльності, яка впливає на більше, ніж одну державу. **По-друге**, це спрощує процес обміну даними між державами, якщо це стосується спільної справи, адже ці групи безпосередньо обмінюються інформацією і доказами та співпрацюють за взаємною згодою. Таким чином, організація розслідування відбувається оперативніше. **По-третє**, це дає можливість мінімізувати використання ресурсів, оскільки країни разом проводять розслідування, а не паралельно. **По-четверте**, ефективність розслідування значно підвищиться, оскільки над справою працюють різні служби, різних країн, що дає змогу отримати більшу кількість доказів та даних.

АНАЛІЗ КОНТЕКСТУ

Як зараз функціонують спільні слідчі групи? Створення і діяльність спільних слідчих груп регулюється Кримінальним процесуальним кодексом України (ст. 571)¹⁰. Зокрема, у Кодексі зазначено, що:

¹⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

- 1) спільні слідчі групи створюються для проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень, які вчинені на території декількох держав
- 2) питання про створення спільних слідчих груп вирішує Офіс Генерального прокурора за запитом слідчого органу досудового розслідування, прокурора України та компетентних органів іноземних держав
- 3) координацію їх діяльності здійснює ініціатор створення спільної слідчої групи або один з її членів. Члени спільної слідчої групи безпосередньо взаємодіють між собою, узгоджують основні напрями досудового розслідування.
- 4) Слідчі та інші процесуальні дії виконуються членами спільної слідчої групи тієї держави, на території якої вони проводяться.

Міжнародні практики. У рамках міжнародних практик створення та функціонування спільних слідчих груп для розслідування кримінальних злочинів регулюється Конвенцією про взаємну допомогу в кримінальних справах між державами-членами Європейського Союзу від 2000 року¹¹, Європейською Конвенцією про взаємну допомогу у кримінальних справах від 2001 року¹², Конвенцією Організації об'єднаних націй проти транснаціональної організованої злочинності¹³, Другому додатковому протоколі до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах¹⁴, Рамковому рішенні Ради ЄС про спільні слідчі групи¹⁵.

Найбільш детально процесуальні особливості спільних слідчих груп описуються у Другому додатковому протоколі до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах (який доповнює Конвенцію ЄС) та Рамковому рішенні Ради ЄС.

В інших документах подається загальна інформація про типи злочинів, які мають транснаціональний характер та які вимагають міжнародного розслідування і взаємної правової допомоги. Наприклад, у Конвенції ООН конкретизуються типи злочинів, які можуть підлягати міжнародному розслідуванню; про санкції за злочини; про передачу засуджених осіб, конфіскацію майна; обмін інформацією для ефективного розслідування злочинів, її збір, аналіз. Як і в інших міжнародних документах, які стосуються взаємної правової допомоги, у цій Конвенції зазначено, що для максимальної ефективності правоохоронних заходів всі процеси мають керуватися національним законодавством. Кожна держава призначає центральний орган, що несе відповідальність за одержання прохань про надання взаємної правової допомоги та за їхнє виконання, або за їхнє делегування компетентним органам. Саме центральні органи забезпечують оперативне і

¹¹ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_238#Text

¹² https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_036#Text

¹³ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789#Text

¹⁴ [Другий додатковий протокол до Європейс... | від 08.11.2001 \(rada.gov.ua\)](#)

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002F0465>

належне виконання прохань. На основі цього врегульовується питання взаємної правової допомоги для розслідування транснаціональних злочинів та укладаються спільні договори щодо справ, які є предметом розслідування в одній чи декількох державах. *Компетентні органи цих держав можуть створювати органи з проведення спільних розслідувань.*

У Другому Додатковому протоколі до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах, який був ратифікований в Україні у 2011 році, окреслюються процесуальні особливості створення саме спільних слідчих груп (ст. 20): прохання про створення спільних слідчих груп, мета і умови створення, компетентні органи, територія функціонування спільних слідчих груп.

Цей документ також визначає, що спільна слідча група створюється для проведення кримінальних розслідувань на території однієї чи більше держав, що створили групу. Між ними укладається угода, в якій зазначається склад групи, мета створення, термін функціонування, який може бути продовжений за взаємною згодою. У положеннях Другого протоколу уточнюється щодо суб'єктів, які мають право брати участь у діяльності спільних слідчих груп. Зокрема, зазначається, що у роботі спільних слідчих груп можуть бути залучені інші особи, які не належать до компетентних органів, що створюють слідчі групи, проте якщо це не суперечить національному законодавству залучених держав і угоди чи юридичного документу, на основі якого діють спільні слідчі групи. Тобто угода фактично легітимізує діяльність спільних слідчих група на обмежений термін.

Різні країни використовують різні практики щодо укладання угоди. Проте загалом суб'єктами укладання угоди можуть бути судові чи правоохоронні представники. Керівником групи є представник компетентного органу, який бере участь у кримінальному розслідуванні справи від держави, на території якої діє група. Керівник групи діє в межах своєї компетенції відповідно до національного законодавства. Члени групи виконують свої обов'язки під координацію керівника групи.

У Рамковому рішенні Ради ЄС пріоритетність мети створення спільних слідчих груп стосується ефективнішої боротьби з міжнародною злочинністю, а саме з правопорушеннями, скоєними терористами. Додатково у документі визначено про можливість залучення до спільних слідчих груп представників, які не представляють компетентні органи держав-членів, наприклад, Європолу, міжнародних організацій або представників органів влади держав, що не є членами, і зокрема представників правоохоронних органів Сполучених Штатів. У таких випадках в угоді про створення групи повинні бути визначені питання щодо можливої відповідальності таких представників. Процесуальні особливості створення спільних слідчих груп, які описані у цьому документі, по-суті, співвідносяться із пунктами Другого додаткового протоколу до Конвенції ЄС.

АНАЛІЗ ВПЛИВУ

Створення спільних слідчих груп є усталеною європейською практикою. Тому у контексті міжнародної співпраці та надання взаємної правової допомоги цей законопроект відіграє важливу роль.

Чинна редакція статті 571 Кримінального процесуального кодексу є достатньою для забезпечення правової основи у діяльності спільних слідчих груп. Хоча міжнародні документи, які описують стандарти роботи спільних слідчих груп більш детально подають інформацію про функціонування таких груп.

У ч. 1 ст. 571 Кримінального процесуального кодексу України пропонується встановити, що “для забезпечення всебічності та повноти здійснення досудового розслідування і судового провадження, отримання доказів або перевірки вже отриманих доказів, встановлення обставин, що мають значення для кримінального провадження, яке здійснюється на території однієї або декількох держав, або якщо порушуються інтереси цих держав, можуть створюватися спільні слідчі групи”. Законопроект значно розширює мету створення спільних слідчих груп. У законопроекті пропонується можливість створення спільних слідчих груп як на етапі досудового розслідування, так і судового провадження.

Враховуючи умови повномасштабного вторгнення Росії на територію України, розслідування кримінальних злочинів, які вчинила і продовжує вчиняти Росія, є необхідними. І відповідно удосконалення процесуального механізму функціонування спільних слідчих груп потрібне для притягнення винних до відповідальності в національних судах та міжнародних інституціях.

Після звільнення Київської області від російських окупантів, про яке Міністерство оборони оголосило 2 квітня, у населених пунктах регіону було знайдено сотні вбитих. В Україні щодня помирають десятки мирних жителів. Цифри щодо загиблих збільшуються.

Станом на квітень Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) зафіксувало в країні 3 455 жертв серед цивільного населення: 1 417 убитих і 2 038 поранених¹⁶. З 24 лютого 2022 року, коли почався збройний напад Російської Федерації на територію України, до 24 липня 2022 року Управління Верховного комісара ООН з прав людини зафіксувало 12272 випадки загибелі або поранення цивільних осіб в Україні: 5237 загиблих і 7035 поранених¹⁷.

За даними Офісу Генерального прокурора станом на 26.07.2022 року в період повномасштабного вторгнення росії зареєстровано 25 165 воєнних злочинів, загинуло 358 дітей та 690 дітей поранено¹⁸.

Дії окупаційних військ засудили у Великій Британії, Франції, Німеччині та інших країнах. Проте цей механізм не є достатній для припинення вбивств мирних жителів України.

У березні Офіс генерального прокурора підписав угоду про створення спільної слідчої групи з Литвою та Польщею для розслідування злочинів Росії, до якої згодом доєднався Офіс прокурора Міжнародного кримінального суду. Також документ скріпили підписами представники країн в Європі.

¹⁶ [Ukraine: civilian casualty update 3 April 2022 | OHCHR](#)

¹⁷ [Ukraine - civilian casualty update as of 24 July 2022 UKR.pdf \(un.org\)](#)

¹⁸ [Головна - Офіс Генерального прокурора \(gp.gov.ua\)](#)

Також про створення спільних слідчих груп для розслідування злочинів вбивства мирного населення Росією, після звільнення Київщини було оголошено головою Європейської комісії Урсулою фон дер Ляйен. 4 квітня вона повідомила про те, що ЄС готовий надіслати спільні слідчі групи для документування російських злочинів на території України у координації з Генеральною прокуратурою України.

Тому для узгодження з міжнародними процесами, відповідність національного законодавства про створення спільних слідчих груп європейським стандартам є важливим. Положення законопроекту видаються достатніми, навіть якщо у них не деталізовані всі процесуальні особливості функціонування спільних слідчих груп (як це зроблено у Другому протоколі, Конвенції ЄС чи Рамковому рішенні). Натомість законопроект розширює обставини створення спільних слідчих груп, цілі створення цих груп, визначає особливості створення спільних слідчих груп, уповноважених осіб, які відповідають за рішення про її створення та координацію. І деякі положення запропонованого проекту закону не відповідають міжнародним практикам. Враховуючи те, що спільні слідчі групи створюються за **взаємною згодою держав**, деякі процесуальні особливості необхідно врахувати при внесенні змін до Кримінального процесуального кодексу.

Цілі створення спільних слідчих груп, які описані у законопроекті, будуть визначатися не тільки загально досудовими розслідуваннями, але і перевіркою вже отриманих доказів, встановлення обставин, які мають значення для кримінального провадження. Причому додається зміна, *що спільні слідчі групи діють для розслідування справ, які здійснюються на території однієї або декількох держав, або якщо порушуються інтереси цих держав*. У чинній редакції закону передбачено тільки, що слідчі групи діють для проведення досудового розслідування обставин кримінальних правопорушень, вчинених на територіях декількох держав. Для України ця зміна є важливою, адже надає механізм для розслідування злочинів, які вчинені Росією саме на території України. Міжнародні документи також передбачають, що діяльність спільних слідчих груп проходить на території однієї держави чи більше. Таким чином, таке положення є прийнятним і з точки зору міжнародних документів, так і застосуванням цієї норми в період війни для розслідуванні злочинів Росії.

Як згадувалося вище, Україна ратифікувала Другий додатковий протокол до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах. Положення ч.1 ст. 571, яке пропонується законопроектом, суперечить ст. 20 цього протоколу. Зокрема, у ньому зазначено, що спільна слідча група створюється за взаємною згодою для проведення *кримінальних розслідувань* на території однієї чи більше держав, які її створили. Тобто ця норма не передбачає можливості залучення спільних слідчих груп на етапі судових проваджень. Тому коректнішими є приписи чинної редакції цієї частини статті 571, згідно якої підставою для створення спільних слідчих груп є необхідність проведення саме досудового розслідування. Робота спільних слідчих груп у судових провадженнях не являється загальною європейською практикою і суперечить міжнародним документам.

В ч. 2 ст. 571 визначено, що “рішення про створення спільної слідчої групи та визначення її складу, у тому числі старшого слідчого спільної слідчої групи, приймається у формі постанови керівником органу досудового розслідування за погодженням з Генеральним

прокурором (особою, яка виконує його обов'язки)». Це, по-перше, значно збільшує відповідальність Генерального прокурора, оскільки кінцеве рішення погоджує Генеральний прокурор. По-друге, ця пропозиція вимагає доповнення щодо необхідності угоди, адже у всіх міжнародних документах це є обов'язковою умовою для закріплення роботи спільних слідчих груп.

Хоча у КПК є припис про надання міжнародної правової допомоги без договору (ст. 544), на підставі запиту. Проте у цій статті немає окремої правової підстави для погодження і створення спільних слідчих груп. Ст. 571 КПК окремо врегульовує питання саме створення спільних слідчих груп, як і міжнародні документи, що деталізують ці процедури. Тому у контексті міжнародної співпраці важливо у запропонованому тексті законопроекту встановити умову щодо укладання угоди між державами. Адже в угоді прописуються і встановлюються у якій державі зрештою відбудеться судовий розгляд, щоб уникнути критичних труднощів з допустимістю доказів, особливо в тих випадках, коли держава, у якій проводиться розслідування, і держава, у якій відбувається судовий розгляд, застосовують різні підходи щодо цього; склад групи, терміни тощо.

Звичайно, не є обов'язковим прописувати детальну інформацію у змінах до законопроекту щодо всіх особливостей укладання угоди. Проте варто б згадати про це у п. 2 ст. 571, що після рішення, яке Генеральний прокурор приймає про створення спільної слідчої групи за запитом відповідних органів укладається угода з компетентними органами зацікавлених іноземних держав.

Зміни у законопроекті також передбачені щодо організації спільних слідчих груп. Зокрема, пропонується заміна фрази «Офіс Генерального прокурора» на «Генеральний прокурор (особа, яка виконує його обов'язки)» для цілей розгляду й вирішення питань про створення спільних слідчих груп. Подавати запити про створення спільних слідчих груп можуть не слідчі органи досудового розслідування України, прокурор України та компетентні органи іноземних держав, а керівник органу досудового розслідування, керівник обласної прокуратури та уповноважені особи компетентних органів іноземних держав. Потім Генеральний прокурор (особа, яка виконує його обов'язки) надає доручення керівнику органу досудового розслідування про створення спільної слідчої групи, якщо кримінальне правопорушення вчинено на території України. Тобто, по-суті, всі важливі рішення мають прийматися на рівні керівних посад. Хоча Україна збільшує процесуальну незалежність прокурорів (і слідчих також), у результаті чого рішення, що стосуються розслідування, прокурор приймає самостійно без погоджень з керівниками. Однак на практиці вони неформально погоджують свої рішення з керівниками. Ймовірно, така зміна засновується на тому, що створення спільних слідчих груп полягає не тільки у прийнятті рішень, що стосуються національних процедур, але і міжнародного виміру. Якщо зважати на довготривалу перспективу, яка стосується реформи прокуратури, то безсумнівно ця зміна є недоречною.

Інше питання стосується членів, які можуть входити у спільні слідчі групи. У законопроекті згадується тільки про старшого слідчого, який координує процес роботи групи. І зокрема члени спільної слідчої групи здійснюють свої слідчі і інші процесуальні дії на території держави за письмовим погодженням із старшим слідчим групи. Недостатньо обгрунтованим

є те, чи є якісь обмеження щодо того, хто може входити у склад групи, за якими параметрами здійснюється відбір, чи буде її склад якимось обмежуватися. Існує практика, коли до слідчих груп можуть входити різні спеціалісти (прокурори, слідчі судді), не тільки слідчі. Але законопроект описує тільки роль старшого слідчого. Якщо очікується, що до складу групи будуть входити не тільки слідчі, але і прокурори чи слідчі судді, то можливо, краще б було конкретизувати, які параметри важливі при відборі учасників спільних слідчих груп, визначити чітко критерії поняття “компетентні органи”, члени яких входять до слідчої групи.

Чому це важливо врахувати? Якщо очікується, що до складу груп в Україні також входитимуть прокурори і слідчі судді, це може впливати на принцип незалежності прокурорів і слідчих суддів. Адже прокурори і слідчі судді не можуть підпорядковуватися старшому слідчому під час виконання своїх прокурорських і судових функцій. У такому разі, якщо очікується участь цих фахівців, у законопроекті потрібно передбачити більш детальний порядок такої участі, який би не порушував принципи їхньої незалежності.

Знову ж таки у пункті 3 ст. 571 вживається категорія “кримінальне провадження”. Міжнародні документи передбачають діяльність спільних слідчих груп для досудового розслідування. Якщо члени спільної слідчої групи узгоджують основні напрями здійснення кримінального провадження, то це може охоплювати і питання судового провадження. Така практика у міжнародному контексті відсутня, і діяльність спільних слідчих груп охоплюється тільки проведенням кримінальних розслідувань.

Питання щодо взаємодії між членами групи, обміну інформацією та доказами також важливо врегулювати, адже можуть виникнути труднощі на етапах розкриття цієї інформації, у судовому процесі. Оскільки національне законодавство держав відрізняється і кожна держава застосовує різні підходи. *Саме укладання угоди між сторонами сприяли б більш узгодженій співпраці між державами та плануванню операційної діяльності слідчої групи.*

Можуть виникнути суперечності із п. 4 ст. 571, де зазначено, що процесуальні та слідчі дії члени спільної слідчої групи здійснюють за письмовим погодженням із старшим слідчим, який координує діяльність групи. У міжнародних практиках спільна слідча група може діяти на території однієї чи більше держав, які створили групу, для розслідування злочинів. Для уникнення подальших невизначеностей у співпраці з органами інших держав, цей пункт вимагає доповнення – врахування національного законодавства держави, яка також є членом спільної слідчої групи. Адже із запропонованим змістом цього пункту видається, що спільна слідча група може діяти виключно на території України і за правилами українського контексту. А компетентні органи України можуть брати участь виключно у розслідуваннях, які проводяться на території України.

Введення нового п. 5 до статті 571 цілком відповідає міжнародним правовим нормам. Адже у Другому додатковому протоколі до Конвенції ЄС наявний пункт про інформацію, яка використовується для розслідування справ. І член спільної слідчої групи у рамках національного законодавства та своєї компетенції надає групі інформацію, яка необхідна для кримінальних розслідувань та цілей створення групи. Тобто всі докази, які отримані у

порядку національного законодавства держави, компетентні органи якої є членами групи, визнаються допустимими.

Доповнення щодо того, що докази допустимі, якщо під час отримання таких доказів на території держави не було порушено засади справедливого судочинства, права людини і основоположні свободи тільки посилює найкращі європейські практики, і підкреслює що докази повинні бути отримані легітимним способом.

Таким чином, першочергово зміни до статті КПК необхідні для розслідування воєнних злочинів, які здійснюються Росією на території України – зокрема, доповнення щодо можливості створення спільних слідчих груп для розслідування справ, які здійснюються на території однієї чи декількох держав. Проте деякі процесуальні особливості організації спільних слідчих груп вимагають уточнення відповідно до міжнародних практик. Зокрема, це стосується:

- необхідності укладання угоди між державами, які проводитимуть спільні розслідування
- уточнення категорії “судове провадження” і доцільності функціонування спільних слідчих груп на цьому етапі
- формування складу групи: параметри, обмеження тощо
- доповнення деяких пунктів статті із можливістю врахування національного законодавства інших держав, які братимуть участь у діяльності спільних слідчих груп

Додаток 2

ЗАЯВА ПРО АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ

(Ця заява не є частиною Регламенту чи Наказу.)

Проблематика

У Канаді були випадки масових розстрілів в сільських і міських районах, наприклад, у Новій Шотландії, Квебеку, Монреалі й Торонто. Незалежно від того, де вони скоєні – вдома чи за кордоном – найбільш смертоносні масові розстріли зазвичай вчиняються з використанням вогнепальної зброї. Ці випадки щодо смертоносності штурмової вогнепальної зброї призвели до збільшення вимог з боку громадськості щодо вживання заходів, націлених на боротьбу з насильством із застосуванням зброї та з масовими розстрілами в Канаді.

Положення про внесення змін до Правил, що визначають окремі види вогнепальної та іншої зброї, компоненти та частини зброї, аксесуари, магазини для патронів, боєприпаси та снаряди як заборонені, обмежені у використанні або не обмежені у використанні (Положення) вносять зміни до Правил, які класифікують вогнепальну зброю (Положення про класифікацію), щоб визначити певні види вогнепальної зброї як заборонені види вогнепальної зброї. Положення забороняють приблизно 1500 моделей штурмової вогнепальної зброї включно з поточною та майбутніми модифікаціями. Положення також визначають верхні ствольні коробки вогнепальної зброї зразків M16, AR-10, AR-15 і M4 як заборонені пристрої.

Положення стосуються насильства, пов'язаного з використанням вогнепальної зброї, і загрози громадській безпеці від вогнепальної зброї. Уряд Канади визнає, що властива їм смертоносність робить їх невідповідними для цивільного використання та складає серйозну загрозу громадській безпеці, враховуючи, якою мірою вони можуть збільшити ступінь тяжкості масових розстрілів.

До Положення додається *Наказ про оголошення строку амністії (2020)* (Наказ про амністію) для захисту осіб, які законно володіли одним або кількома нещодавно забороненими видами вогнепальної зброї або забороненими засобами на день набрання чинності Положення, від кримінальної відповідальності за незаконне володіння з метою легалізації дій окремих осіб.

У період амністії уряд має намір реалізувати програму викупу, щоб компенсувати власникам вартість їхньої вогнепальної зброї після того, як її доставлять працівникам поліції; однак доки не буде запропонована програма викупу, постраждалі власники не матимуть права на компенсацію. Також постраждалим власникам буде запропонована участь у дідівському режимі (the grandfathering regime). Подальші публічні повідомлення про програму викупу та дідівський режим будуть пізніше.

Положення та Наказ про амністію набирають чинності з дня їх прийняття. Термін дії Наказу про амністію спливає 30 квітня 2022 року.

Передісторія

У Канаді були випадки масових розстрілів в сільських і міських районах, наприклад, у Новій Шотландії, Квебеку, Монреалі й Торонто. Незалежно від того, де вони скоєні – вдома чи за кордоном – найбільш смертоносні масові розстріли зазвичай вчиняються з використанням вогнепальної зброї. З огляду на ці події, зростання занепокоєння щодо громадської безпеки, збільшення вимог громадськості щодо вживання заходів, націлених на боротьбу з насильством із застосуванням зброї та з масовими розстрілами, і, зокрема, занепокоєння, спричинене властивою їй смертоносністю, що робить її невідповідною для цивільного використання, така вогнепальна зброя повинна бути заборонена в Канаді.

Штурмова вогнепальна зброя не підходить для полювання чи спортивної стрільби з огляду на неминучу небезпеку, яку вона становить для громадського добробуту. Вищезгадана вогнепальна зброя призначена, перш за все, для військових або напіввійськових цілей зі здатністю ранили, знерухомлювати або вбивати людей у великих кількостях протягом короткого періоду часу з урахуванням її основних характеристик, таких як тактичний або військовий дизайн та здатність утримувати магазин великої ємності зі швидкою перезарядкою. Хоча деякі з цих недавно заборонених видів вогнепальної зброї використовувалися раніше окремими особами для мисливських або спортивних цілей, на думку уряду, ця вогнепальна зброя є недоречною та неспівмірною для таких цілей. Значний ризик, який ця вогнепальна зброя становить для безпеки населення, переважає будь-які виправдання для її подальшого використання і доступність у Канаді, враховуючи, що численні види вогнепальної зброї залишаються доступними для законного володіння з метою полювання або спортивної стрільби.

Положення про класифікацію визначає вогнепальну зброю як заборонену, обмежену та необмежену, а також включає варіанти та певні модифіковані версії перелічених видів вогнепальної зброї.

Згідно з підрозділами 84(1) і 117.15(1) *Кримінального кодексу*, Голова уряду (ГУ) має повноваження забороняти вогнепальну зброю чи пристрій відповідно до визначення понять «заборонена вогнепальна зброя» та «заборонений пристрій».

Згідно зі статтею 117.14 *Кримінального кодексу*, ГУ також має право оголосити період амністії, коли вогнепальна зброя або пристрій заборонені з метою дати можливість постраждалим власникам прийти у відповідність до вимог законодавства.

Мета

Визначення вогнепальної зброї як забороненої має на меті обмежити доступ до тих видів вогнепальної зброї, які за своєю конструкцією та властивостями вважаються такими, які можуть завдати значної шкоди канадцям. Положення стосується зростаючого занепокоєння громадськості щодо загрози безпеці, яку спричинює штурмова вогнепальна зброя та її доречність для цивільного використання. Зміни до Правил класифікації спрямовані на зменшення обсягів та доступності штурмової вогнепальної зброї та інших видів вогнепальної зброї, які перевищують рівень безпечного цивільного використання в Канаді, і зменшення ймовірності потрапляння цієї вогнепальної зброї на нелегальний ринок. Багато

видів або модифікованих версій з приблизно 1 500 одиниць вогнепальної зброї також були визначені як заборонена вогнепальна зброя. Положення застосовується до всіх варіантів основної моделі, поточних чи майбутніх, незалежно від того, вказані вони прямо чи ні.

Опис

До Положення було внесено правки, які забороняють приблизно 1500 моделей вогнепальної зброї. З них дев'ять основних моделей штурмової вогнепальної зброї заборонені, оскільки вони (1) мають напівавтоматичну дію з можливістю тривалої неперервної стрільби (тактичний/військовий дизайн з великою ємністю магазину), (2) мають сучасний дизайн і (3) присутні у великих обсягах на канадському ринку.

Положення визначає нижченаведену вогнепальну зброю як «заборонену вогнепальну зброю», а також конкретно прописує відомі варіанти основних моделей:

- гвинтівки M16, AR-10, AR-15 і карабін M4;
- гвинтівка Ruger Mini-14;
- американська гвинтівка M14;
- гвинтівка Vz58;
- гвинтівка Robinson Armament XCR;
- карабіни та пістолети CZ Scorpion EVO 3;
- карабін Beretta Cx4 Storm;
- карабін і пістолет SIG Sauer SIG MCX і SIG Sauer SIG MPX; та
- серії Swiss Arms Classic Green і Four Seasons (як зазначено в попередньому законопроекті C-71: Закон про внесення змін до певних законів і положень щодо вогнепальної зброї).

Також включено дві нові категорії вогнепальної зброї, які перевищують рівень безпечного цивільного використання. Вони характеризуються такими фізичними характеристиками: калібр 20 мм або більше (наприклад, гранатомет) і здатність випускати снаряд із дульною енергією понад 10 000 джоулів (наприклад, BMG калібру 50). Ця зброя в основному призначена для спричинення масових людських жертв або значних матеріальних збитків на великих відстанях, і потенційна потужність цієї зброї перевищує безпечно чи законне цивільне використання.

Попередня класифікація нових заборонених моделей вогнепальної зброї

	Основна модель	Попередня класифікація
1	гвинтівки M16, AR-10, AR-15 і карабін M4 (які представляють одне сімейство вогнепальної зброї, широко відоме як платформа AR)	Більшість обмежені, деякі необмежені
2	гвинтівка Ruger Mini-14	Більшість необмежені, деякі

		обмежені
3	гвинтівка Vz58	Більшість необмежені, деякі обмежені
4	американська гвинтівка M14	Необмежені
5	карабін Beretta Cx4 Storm	Обмежені та необмежені
6	гвинтівка Robinson Armament XCR	Більшість необмежені, деякі обмежені
7	карабіни та пістолети CZ Scorpion EVO 3	Обмежені та необмежені
8	карабін і пістолет SIG Sauer SIG MCX і SIG Sauer SIG MPX	Обмежені та необмежені
9	серії Swiss Arms Classic Green і Four Seasons	Необмежені та обмежені

Попередня класифікація нових заборонених категорій вогнепальної зброї

	Категорія	Попередня
1	Вогнепальна зброя калібру 20 мм або більше	Необмежена, є декілька обмежених
2	Вогнепальна зброя, здатна випускати снаряд із дульною енергією понад 10 000 джоулів	Необмежена

Хоча пристрої, призначені виключно для знешкодження вибухових речовин (також відомі як «підричники бомб»), технічно мали б атрибути нових заборонених категорій, вони відіграють важливу функцію у знешкодженні небезпечних вибухових пристроїв. Визнаючи міжнародне зобов'язання Канади щодо встановлення глобального миру та безпеки, ці пристрої виключено зі встановленого списку, щоб зробити можливим їх експорт згідно з *Законом про дозвіл на експорт та імпорт*.

Положення також визначає верхні ствольні коробки вогнепальної зброї зразків M16, AR10, AR-15 і M4 як заборонені пристрої, щоб гарантувати те, що ця вогнепальна зброя не буде з легкістю використовуватися з незаконно виготовленими або придбаними нижніми ствольними коробками. Вогнепальна зброя M16, AR-10, AR-15 і M4 є модульною вогнепальною зброєю, яка складається з нижньої ствольної коробки, що є компонентом із серійним номером і підлягає реєстрації, яка зараз заборонена; і верхньої ствольної коробки, яка є компонентом, що бере на себе тиск, і яка раніше не регулювалася. Власник може мати дві або більше верхні ствольні коробки, які можна ставити та знімати з нижньої ствольної коробки відповідно до потреб конкретного випадку. Якщо верхні ствольні коробки також не

заборонені, існує значний ризик для громадської безпеки, що комплекти верхньої ствольної коробки будуть поєднані з незаконною нижньою ствольною коробкою (тобто контрабандною, виготовленою із заготовки ствольної коробки або виготовленою за допомогою 3D-друку для постачання на нелегальний ринок), і таким чином буде створена немаркована вогнепальна зброя M16, AR-10, AR-15 або M4, яку не можна відстежити, широко відома як «зброя-привид». Заборона верхньої ствольної коробки цих гвинтівок зменшить кількість в обігу та значно ускладнить незаконне виготовлення робочої вогнепальної зброї.

Розпорядження про амністію було видано для захисту постраждалих осіб, які (1) законно володіли тепер вже забороненою вогнепальною зброєю або забороненим пристроєм на момент набрання чинності Положення і (2) продовжують мати дійсну ліцензію протягом періоду амністії від кримінальної відповідальності за незаконне зберігання забороненої вогнепальної зброї з метою надання особам часу для утилізації вогнепальної зброї. Утилізація може включати: дезактивацію вогнепальної зброї у схваленому підприємстві; передачу вогнепальної зброї або пристрою працівнику поліції; легальний експорт вогнепальної зброї; і, якщо це бізнес, повернення вогнепальної зброї або пристрою виробнику. Іншими дозволеними видами діяльності протягом періоду амністії є транспортування вогнепальної зброї для будь-якої з вищезазначених цілей та використання нової забороненої вогнепальної зброї, якщо вона раніше не була обмежена, для полювання з метою реалізації права, визнаного та підтвердженого розділом 35 *Конституційного акту 1982 року* (Конституція). Фізичним особам більше не дозволяється ввозити вогнепальну зброю, перелічену в Положенні. Постраждалим власникам більше не буде дозволено продавати окремим особам у межах Канади або використовувати заборонену вогнепальну зброю, а транспортування буде дозволено лише для цілей, описаних вище. Вогнепальна зброя повинна буде надійно зберігатися згідно з законодавчими вимогами до зберігання для класифікації зазначеної вогнепальної зброї перед її заборонаю.

Особи можуть перевозити вогнепальну зброю один раз, щоб повернутися додому із вогнепальною зброєю, якщо вона не була за місцем проживання власника на момент набрання чинності забороненою, або щоб повернути вогнепальну зброю власнику, якщо на день набрання чинності заборони, зброя була не у власника.

Строк дії амністії починається з дня набрання чинності Наказу про амністію та закінчується 30 квітня 2022 року. Після закінчення строку дії Наказу про амністію особи, які володіють забороненою вогнепальною зброєю чи забороненим пристроєм, можуть бути притягнуті до відповідальності за незаконне зберігання.

Уряд має намір запровадити програму викупу, яка дозволить постраждалим власникам заявити про намір передати свою вогнепальну зброю працівникам поліції. Викуп компенсує постраждалим власникам вартість їхньої вогнепальної зброї після того, як вона буде доставлена поліцейським. Для постраждалих власників також буде доступна можливість участі в дідівському режимі.

Хоча особа може позбутися вогнепальної зброї, дезактивувавши її, законно експортувавши або передавши працівнику поліції до реалізації програми викупу, компенсація не буде доступною, доки програма викупу не почне діяти. Особа не повинна доставляти вогнепальну зброю до поліцейської дільниці, попередньо не домовившись із працівником поліції про безпечну та заплановану доставку або отримання.

Розробка нормативно-правової бази

Консультації

З жовтня 2018 року по лютий 2019 року в провінціях і територіях, муніципалітетах, групах корінного населення, правоохоронних органах, громадських організаціях та промислових об'єктах проводилося широке залучення громадськості до проблеми заборони пістолетів і штурмової вогнепальної зброї під керівництвом тодішнього міністра безпеки кордонів і боротьби з організованою злочинністю. Мета цього залучення полягала в тому, щоб почути думку широкого кола зацікавлених осіб, серед яких були як ті, хто підтримують, так і ті, хто виступають проти обмеження доступу до вогнепальної зброї. Процес залучення включав серію з восьми очних круглих столів, онлайн-анкету, процес письмового подання та двосторонні зустрічі з низкою зацікавлених осіб. Круглі столи відбулися в чотирьох містах країни (Ванкувері, Монреалі, Торонто та Монктоні), і в них взяли участь 77 зацікавлених осіб. Крім того, було отримано 134 917 онлайн-анкет, а також 36 письмових звернень, і проведено консультації з 92 зацікавленими особами під час двосторонніх зустрічей.

Багато учасників висловили свою думку, що заборона штурмової вогнепальної зброї потрібна для захисту громадської безпеки. Через очевидну потребу в негайних діях для впровадження заборони на вищезазначену вогнепальну зброю, а також для уникнення потенційного виходу на ринок, додаткові консультації з громадськістю, провінціями та територіями чи групами корінного населення не передбачалися до дати набрання чинності змін до Правил класифікації.

Враховуючи можливість кримінальної відповідальності, пов'язаної з володінням забороненою вогнепальною зброєю, уряд вжив заходів щодо швидкого виконання Наказу про амністію, і, як наслідок, жодних консультацій щодо цього Наказу не було проведено.

Сучасні договірні зобов'язання і залучення корінного населення та консультації з ним

Наказ про амністію дозволяє використання будь-якої нової забороненої вогнепальної зброї, якщо вона раніше не була обмежена, для полювання з метою прожитку або для реалізації права, визнаного та підтвердженого розділом 35 Конституції. З осені 2018 року до весни 2019 року уряд активно співпрацював з групами корінного населення, провінціями та територіями, муніципалітетами, правоохоронними органами, науковцями, групами потерпілих та іншими ключовими зацікавленими сторонами щодо обмеження доступу до штурмової вогнепальної та пістолетної зброї. Визнаючи, що деякі професійні мисливці з числа корінних жителів використовують для полювання вогнепальну зброю, яка раніше не була обмежена, і, можливо, не зможуть негайно замінити цю вогнепальну зброю, Наказ про амністію містить положення щодо обмеженого використання цієї вогнепальної зброї для таких цілей. Після публікації Положення уряд продовжуватиме співпрацювати з групами

корінного населення, щоб оцінити, чи має заборона цієї вогнепальної зброї постійний вплив на право полювання, закріплене у розділі 35 Конституції.

Вибір інструменту

З огляду на те, що Положення конкретно визначає вогнепальну зброю як заборонену, обмежену та необмежену в Канаді, потрібні зміни до Положення, щоб змінити поточний перелік будь-якої вогнепальної зброї. Виявлену вогнепальну зброю буде юридично перекласифіковано як заборонену, щоб зменшити кількість і доступність штурмової вогнепальної зброї і вогнепальної зброї, яка перевищує рівень безпечного цивільного використання на канадських ринках, а також зменшити можливість перенаправлення цієї вогнепальної зброї на нелегальні ринки. Ненормативні варіанти не розглядалися.

Нормативний аналіз

Переваги та витрати

Витрати, пов'язані зі впровадженням програми викупу та дідівського режиму, ще не фіналізовані. Цифри відображають оцінку частини прогнозованих витрат, пов'язаних із компенсацією власникам, і визначаються оцінками кількості вогнепальної зброї. Крім того, враховуючи невизначену кількість необмеженої вогнепальної зброї та складність програми, можуть виникнути додаткові витрати.

У Канаді є 2,2 мільйона власників індивідуальних ліцензій на вогнепальну зброю. На яку кількість вплине заборона - невідомо; однак це зачепить приблизно 90 000 одиниць забороненої вогнепальної зброї; а також невідому кількість необмеженої вогнепальної зброї (у зв'язку з тим, що необмежена вогнепальна зброя не потребує реєстрації згідно з *Законом про вогнепальну зброю*). Зазначена вогнепальна зброя є однією з найбільш поширених на канадському ринку вогнепальної зброї, яка має сучасний дизайн, напівавтоматичну дію з можливістю тривалої швидкісної стрільби та магазин великої місткості, який швидко перезаряджається. Більшість постраждалих власників нині обмеженої вогнепальної зброї проживає в Альберті, Британській Колумбії чи Онтаріо. Регіональний розподіл постраждалих власників нині необмеженої вогнепальної зброї невідомий, оскільки ця вогнепальна зброя не реєструється.

У звіті Ради конференцій Канади *«Економічний слід риболовлі, полювання, відлову та спортивної стрільби в Канаді»*, опублікованому у вересні 2019 року, зазначено, що приблизно 1,4 мільйона канадців займаються легальною спортивною стрільбою. Ці спортивні стрільці можуть тимчасово не мати змоги брати участь у цьому виді спорту, якщо їхня основна умова участі – це використання нещодавно забороненої вогнепальної зброї. Спортивні стрільці можуть уже мати або придбати іншу вогнепальну зброю, придатну для спортивної стрільби, і якщо вони здадуть свою заборонену вогнепальну зброю в рамках програми викупу, то отримають компенсацію. Спортивна стрільба внесла приблизно 1,8 мільярда доларів у валовий внутрішній продукт (ВВП) Канади у 2018 році, а також 868 мільйонів доларів у вигляді трудових доходів, та забезпечує близько 14 555 рівноцінних робочих місць на повну зайнятість. У короткостроковій перспективі на ці цифри може

вплинути заборона на певну вогнепальну зброю, але цей вплив може бути пом'якшений збільшенням закупівель нової вогнепальної зброї, яка не є забороненою.

Крім того, 1,3 мільйона канадців беруть участь у легальному полюванні. Ці власники також можуть постраждати, якщо вони використовують нещодавно заборонену вогнепальну зброю, яка раніше була необмежена. Якщо вони використовують таку вогнепальну зброю для полювання для прожитку або для реалізації права, закріпленого в розділі 35 Конституції, вони можуть продовжувати використовувати свою вогнепальну зброю з тією ж метою до закінчення періоду амністії. За оцінками, полювання складає 4,1 мільярда доларів ВВП Канади, а також 2 мільярди доларів у вигляді трудових доходів, та забезпечує близько 33 313 рівноцінних робочих місць на повну зайнятість.

У звіті Уповноваженого з питань вогнепальної зброї за 2018 рік зазначено, що існує 4 442 ліцензованих підприємств у сфері вогнепальної зброї, з яких 2 004 займаються лише боєприпасами, не враховуючи перевізників і музеїв. Ліцензії на підприємницьку діяльність, пов'язану з вогнепальною зброєю, видаються підприємствам, музеям або організаціям, які виробляють, продають, володіють, обробляють, демонструють або зберігають вогнепальну зброю чи боєприпаси. Кількість малих підприємств, включених до цих цифр, невідома, але, ймовірно, це переважна більшість. У короткостроковій перспективі деякі з цих підприємств можуть помітити зменшення прибутку внаслідок заборони. Ці наслідки можуть бути пом'якшені завдяки програмі викупу та можливості повернути заборонену вогнепальну зброю виробнику, а також, можливо, завдяки придбанням нової вогнепальної зброї на заміну забороненої.

Погляд малого бізнесу

Незважаючи на те, що малі підприємства можуть взяти на себе певні витрати на відповідність вимогам цього Положення, ці витрати надзвичайно важко оцінити, оскільки невідомо, який асортимент мають приватні підприємства. Деякі витрати можуть включати втрату доходу через неможливість продати цей товар та отримати за нього прибуток, і можливі збори на поповнення асортименту, якщо підприємство вирішить повернути вогнепальну зброю, що потрапила під заборону, зі свого асортименту своєму іноземному постачальнику з метою отримання відшкодування. Вогнепальна зброя, яку не можна експортувати, може підпадати під програму викупу.

Цілком імовірно, що компанії, які продають нещодавно заборонену вогнепальну зброю, відчують скорочення продажів і, як наслідок, можуть скоротити персонал або припинити діяльність. Деякі підприємства можуть перейти на нову лінійку продуктів, щоб замінити цю вогнепальну зброю. Дослідження Ради конференцій Канади, яке було завершено у вересні 2019 року, показало, що спортивна стрільба та полювання складають 5,9 мільярда доларів ВВП Канади, а також 2,9 мільярда доларів у вигляді трудових доходів. Спортивна стрільба та мисливство також забезпечують приблизно 48 000 робочих місць.

Правило «один до одного»

Правило «один до одного» не поширюється на це Положення, оскільки адміністративне навантаження на бізнес не змінюватиметься. Положення не запроваджує нові адміністративні вимоги до бізнесу.

Регуляторна співпраця та узгодження

Як член Світової організації торгівлі (СОТ), Канада повинна дотримуватися різних зобов'язань щодо попередження, перш ніж приймати правила, які можуть вплинути на торгівлю. Ці повідомлення є доповненням до загальних зобов'язань Канади не накладати заборони на імпорт або експорт товарів і не ставитися до одних націй більш прихильно, ніж до інших, якщо це не обґрунтовано. Зокрема, згідно з Угодою СОТ про технічні бар'єри в торгівлі (ТБТ), Канада повинна надіслати повідомлення про запропоновані правила протягом прийняттого часу. Від члена СОТ може не вимагатися дотримуватись звичайних періодів попередження згідно з Угодою про ТБТ за певних обставин, включаючи невідкладні обставини щодо безпеки, охорони здоров'я, захисту навколишнього середовища або національної безпеки. Уряд Канади зайняв позицію, згідно з якою заборона цієї вогнепальної зброї є питанням громадської охорони й безпеки, тому Канада не надала попереднього повідомлення, як того вимагає СОТ. Крім того, Канада не повідомила заздалегідь, намагаючись уникнути потенційного набігу на ринок до того, як його заморозить заборона.

Стратегічна екологічна оцінка

Програма викупу та подальша утилізація/знищення забороненої вогнепальної зброї матиме низький вплив на навколишнє середовище.

Гендерний аналіз (GBA+)

Очікується, що заходи щодо обмеження доступу до вогнепальної зброї матимуть різний вплив на певні категорії населення в Канаді, наприклад, чоловіків, які є найбільшою групою власників вогнепальної зброї, та молодь, яка складає дуже значну частку злочинців, пов'язаних із використанням вогнепальної зброї. Ці заходи принесуть користь як чоловікам, так і жінкам, оскільки близько двох третин жертв насильства з використанням зброї є чоловіками; однак, за даними Статистичного управління Канади, у 2016 році приблизно 85% жертв насильства із застосуванням вогнепальної зброї, про яких повідомила поліція, були жінки.

Очікується, що заходи щодо скорочення доступу до вогнепальної зброї матимуть сильніший вплив на західні провінції, де злочини, пов'язані з вогнепальною зброєю, відбуваються частіше, ніж у решті Канади.

Корінні жителі стають жертвами вбивств із застосуванням вогнепальної зброї набагато частіше, ніж населення Канади, і схоже на те, що ця цифра зростає. Загальна кількість жертв вбивств із застосуванням вогнепальної зброї серед корінного населення зростає з 10,4% у 2014 році до 13,5% у 2016 році.

Обґрунтування

Положення стосується насильства з використанням зброї та загрози громадській безпеці, пов'язаної із застосуванням штурмової вогнепальної зброї. Уряд Канади визнає, що властива їм смертоносність робить їх невідповідними для цивільного використання та складає серйозну загрозу громадській безпеці, враховуючи, якою мірою вони можуть збільшити ступінь тяжкості масових розстрілів.

Визначення цієї вогнепальної зброї як забороненої підтримує мету уряду щодо заборони штурмової вогнепальної зброї та зменшення ризику перенаправлення на незаконні ринки для кримінального використання. Зазначений список представляє найпоширенішу штурмову вогнепальну зброю на канадському ринку. Список забороняє на канадському ринку штурмову вогнепальну зброю, яка має напівавтоматичну дію з можливістю довгострокової швидкісної стрільби, включаючи AR-15 та її варіації або модифіковані версії. Будь-яка вогнепальна зброя калібру 20 мм або більше (наприклад, гранатомети) або зі здатністю випускати снаряд із дульною енергією понад 10 000 джоулів (наприклад, снайперські гвинтівки калібру 50) також буде заборонена.

Заборона додаткової вогнепальної зброї та надання амністії для утилізації поширеної вогнепальної зброї та іншої вогнепальної зброї, яка перевищує рівень безпечного цивільного використання, буде прямою відповіддю на ключове та зростаюче занепокоєння з приводу громадської безпеки щодо того, що ця вогнепальна зброя непридатна для цивільного використання, оскільки вона може використовуватися і використовується в масових розстрілах у Канаді та за кордоном. Додавання нещодавно забороненої вогнепальної зброї до Правил класифікації узгоджується з повноваженнями уряду щодо заборони штурмової вогнепальної зброї та зниження ризику переміщення вогнепальної зброї на нелегальний ринок.

Заборонена вогнепальна зброя є тактичною та/або військовою вогнепальною зброєю, яка не підходить для полювання чи спортивної стрільби. Окремі особи могли використовувати певну вогнепальну зброю з переліку для полювання на підставі того, що раніше вона була класифікована як необмежена вогнепальна зброя. Крім того, деякі з перелічених видів вогнепальної зброї могли використовуватися особами для спортивної стрільби на підставі того, що вони були класифіковані як обмежені чи необмежені. Проте той факт, що ця вогнепальна зброя іноді використовується для полювання чи спортивної стрільби, не відмінює того факту, що вона була створена для використання військовими та здатна вбити велику кількість людей за короткий проміжок часу. Через загрозу громадській безпеці, яку створює ця вогнепальна зброя, її не можна використовувати в Канаді для полювання чи спортивної стрільби.

Правила також передбачають, що верхня ствольна коробка вогнепальної зброї зразків M16, AR-10, AR-15 і M4 є забороненим пристроєм, щоб гарантувати, що цю вогнепальну зброю неможливо буде легко використовувати з незаконно виготовленими або придбаними нижніми ствольними коробками. Вогнепальна зброя M16, AR-10, AR-15 і M4 є модульною вогнепальною зброєю, що складається з нижньої ствольної коробки, яка є компонентом із

серійним номером і підлягає реєстрації, що тепер заборонено; і верхньої ствольної коробки, яка є компонентом, що бере на себе тиск, і раніше не регулювався. Власник може мати дві або більше верхні ствольні коробки, які можна встановлювати на нижню ствольну коробку або знімати з неї відповідно до потреб випадку. Якби верхні ствольні коробки також не були заборонені, існував би значущий ризик для громадської безпеки, що верхня ствольна коробка поєднувалася б із незаконною нижньою ствольною коробкою (тобто контрабандною, виготовленою із заготовки ствольної коробки або виготовленою за допомогою 3D-друку для постачання на нелегальний ринок) таким чином створюючи немарковану вогнепальну зброю M16, AR-10, AR-15 або M4, яку не можна відслідкувати, широко відому як «зброя-привид». Заборона верхньої ствольної коробки цих гвинтівок зменшить кількість в обігу та значно ускладнить незаконне виготовлення робочої вогнепальної зброї.

Наказ про амністію заохочує дотримання закону та спрямований на захист законних власників вогнепальної зброї, які діяли добросовісно, придбавши вогнепальну зброю до набрання чинності Положення та Наказу про амністію. Він надає постраждалим власникам прийнятний проміжок часу, щоб позбутися вогнепальної зброї будь-яким із засобів, викладених у Наказі про амністію. Уряд має намір запровадити програму викупу, яка дозволить постраждалим власникам заявити про свій намір брати участь у програмі, щоб мати право на компенсацію, коли власник здасть вогнепальну зброю. Дідівський режим також буде доступний для власників нової забороненої вогнепальної зброї.

Впровадження, відповідність і правозастосування, а також стандарти обслуговування
Утилізація забороненої вогнепальної зброї залежить від добровільного виконання вимог постраждалими власниками та підприємствами. Розрахунок рівня відповідності буде ускладнено відсутністю інформації про необмежену вогнепальну зброю та її власників; рівень відповідності для необмеженої вогнепальної зброї базуватиметься на кількості власників, які заявляють, що володіють однією чи декількома видами вогнепальної зброї. Сума компенсації, яка пропонується за одиницю вогнепальної зброї, також може вплинути на рівень відповідності. У зв'язку з цим наголошується на зобов'язанні постраждалих власників дотримуватися нових заборон, а найближчим часом буде оприлюднено інформацію про програму компенсації.

Існує також ризик того, що постраждалі власники вогнепальної зброї можуть вирішити замінити свою вогнепальну зброю на моделі, на які ця заборона не поширюється, що спричинить ринкові диспропорції. Цей ризик можна зменшити, додавши в майбутньому додаткові марки та моделі до списку забороненої вогнепальної зброї.

Зміни до Правил класифікації та Наказу про амністію набирають чинності з дня їх внесення. Термін дії Наказу про амністію спливає 30 квітня 2022 року. Ті, хто продовжать володіти цією вогнепальною зброєю чи пристроями після закінчення періоду амністії, можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за незаконне зберігання.