



# ПОСІБНИК

## З ПІДГОТОВКИ ОЦІНКИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВПЛИВУ

Copyright © 2022 Парламентський центр та Лабораторія законодавчих ініціатив

Всі права захищені

Жодна частина публікації не може бути відтворена, збережена в пошуковій системі або передана в будь-якій формі і будь-якими засобами, електронними, механічними, шляхом відеозапису або іншим чином, без попереднього дозволу Парламентського центру й Лабораторії законодавчих ініціатив. Погляди, які викладені у цьому документі, не обов'язково відображають погляди Міністерства міжнародних справ Канади (GAC).

Публікація була здійснена за допомогою гранту від Міністерства міжнародних справ Канади (GAC).

# ЗМІСТ

4	<b>ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАВЦІ</b>
5	<b>ПОДЯКА</b>
6	<b>ПЕРЕДМОВА</b>
10	<b>ВСТУП</b>
12	<b>ПРОЛОГ:</b> Аналіз законодавчого/регуляторного впливу — основа ефективного управління
14	<b>ЧАСТИНА 1:</b> Суть та роль оцінки законодавчого впливу
15	1.1. Оцінка впливу в законодавчому та регуляторному процесах
16	1.2. Найкращі практики Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) з розробки оцінки регуляторного впливу
18	<b>ЧАСТИНА 2:</b> Законодавчий процес, роль оцінки впливу
19	2.1. Прийняття законодавчих рішень: головною є виконавча гілка влади
21	2.2. Прийняття законодавчих рішень: головною є законодавча гілка влади (у контексті України)
21	2.2.1. Законодавчі органи та їх роль
23	2.2.2. Опис етапів проходження законопроєкту: від початку до кінця
25	2.2.3. Сутність і роль супровідних документів в законодавчому процесі
26	<b>ЧАСТИНА 3:</b> Методологія Оцінки законодавчого впливу
28	3.1. Загальна практика, де головною є виконавча гілка влади — Канада
31	3.2. Загальна практика, де головною є законодавча гілка влади — Україна
32	3.3. Фактори ефективності Оцінки впливу
34	<b>ЧАСТИНА 4:</b> Гендерно-орієнтований аналіз (GBA+)
38	<b>ПІСЛЯМОВА:</b> Виклики для законодавчої системи України
40	<b>ДОДАТКИ</b>
42	Типова методологія Оцінки законодавчого впливу — головною є виконавча гілка влади (Канада)
48	Типова методологія Оцінки законодавчого впливу — головною є законодавча гілка влади (Україна)
54	Посилання
56	Приклади Оцінки законодавчого впливу, проведеної Секретаріатами Комітетів ВРУ

# ОРГАНІЗАЦІЇ- ВИКОНАВЦІ

**Парламентський центр** був заснований у 1968 для надання підтримки Парламенту Канади, є однією з найдосвідченіших безпартійних, неурядових організацій Канади. Центр підтримує інклюзивні та підзвітні демократичні інституції. На сьогоднішній день він підтримує тисячі демократичних діячів і понад 120 законодавчих органів на регіональному, національному та субнаціональному рівнях у більш ніж 70 країнах. Підхід Парламентського центру є безпартійним, не директивним і заснований на активній участі всіх громадян, зокрема жінок і вразливих груп населення, зосереджуючись на підтримці інституцій та діячів, які дозволяють країнам повністю розкрити свій демократичний потенціал. Завдяки унікальним проектам, які були розроблені з місцевими партнерами, він будує партнерські відносини, які розвивають і захищають демократичні практики. Такі цілі необхідні для мирних, безпечних і процвітаючих суспільств. Парламентський центр є світовим лідером демократії.

Посилання на веб-сайт: <https://parlcent.org>

**Лабораторія законодавчих ініціатив** є неприбутковою дослідницькою організацією, яка приділяє особливу увагу проведенню аналітичної роботи з метою зміцнення демократичних інститутів в Україні. Лабораторія було засновано 28 квітня 2000 року випускниками Національного університету «Кієво-Могилянська академія». З моменту становлення ми стали потужним аналітичним центром, який реалізував багато соціально важливих проектів. Ми прагнемо досягти ще більш життєво важливих цілей у майбутньому. Місія Лабораторії законодавчих ініціатив — зміцнення демократичних цінностей та розвиток політичної культури. Ми хочемо підвищити правову свідомість громадян і політиків, поширювати найкращий міжнародний досвід. Нашим завданням є створення ефективних громадських інституцій, які будуть значною мірою підтримувати євроінтеграційний вектор розвитку України.

Посилання на веб-сайт: <https://parlament.org.ua>

# ПОДЯКА

Це дослідження підготовлено в рамках проєкту «Парламентська підзвітність сектору безпеки в Україні (PASS Ukraine)». Фінансова підтримка для цього дослідження була надана Програмою розбудови миру та стабілізації Міністерства закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади (PSOPs). Цей Посібник — це спільна робота представників Лабораторії законодавчих ініціатив та команди Парламентського центру. Ми визнаємо, що без їхньої співпраці та допомоги це дослідження було б неможливим. Особлива подяка Ріку Стюарту, експерту з оцінки законодавчого впливу, за його внесок під час розробки цього Посібника. Ми вдячні всім членам та працівникам комітетів Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки, з питань правоохоронної діяльності та з питань інтеграції України до Європейського Союзу, які активно використовували методологію Оцінки законодавчого впливу (LIA) під час законотворчої роботи, незважаючи на складні обставини війни.

**ПЕРЕДМОВА**



## **ВСТУПНЕ СЛОВО ВІД ОЛЕКСАНДРА КОРНІЄНКА, ПЕРШОГО ЗАСТУПНИКА ГОЛОВИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ, ЩОДО АНАЛІЗУ ЗАКОНОПРОЄКТІВ**

У період воєнного стану Верховна Рада України продовжувала свою роботу як єдиний законодавчий орган. Протягом першого місяця від початку повномасштабного вторгнення росії народні депутати розробляли пропозиції і приймали рішення, які першочергово стосуються економічної, соціальної сфер, обороноздатності; здійснювали кадрові зміни; пріоритезували напрями відновлення України. В усіх проведених засіданнях Верховної Ради у період воєнного стану беруть участь більше 300 депутатів, що свідчить про законність прийнятих рішень<sup>1</sup>.

Окрім цього, народні депутати працювали у напрямі парламентської дипломатії. Серед основних питань: відновлення зруйнованих міст та об'єктів критичної інфраструктури, джерела фінансування для відновлення України, європейська перспектива України та підтримка реформ, введення санкцій проти росії, захист та реставрація культурної спадщини України, гуманітарна допомога, доставка зброї та військової амуніції, комунікація з міжнародними медіа, парламентами, організаціями, про військові злочини росії і відповідне реагування на них.

Особливо важливим напрямом, який зможе забезпечити відновлення України, є парламентська реформа. Ця реформа насамперед про взаємодію між законодавчою та виконавчою гілками влади — Парламентом і Урядом. Робоча група з парламентської реформи визначила для себе 7 пріоритетних

<sup>1</sup> Детальніше про перший місяць війни: <https://parlament.org.ua/2022/04/04/shho-robila-verhovna-rada-protyagom-misyatsya-vijni/>  
У якому форматі працює Верховна Рада після повномасштабного вторгнення? | Лабораторія законодавчих ініціатив ([parlament.org.ua](https://parlament.org.ua))

задач, які потрібно вирішити для посилення інституційної спроможності. Зокрема, необхідно:

- 1)** підвищити якість і сприяти зниженню надмірної кількості законодавчих ініціатив, що призводять до неефективного використанні парламентських ресурсів;
- 2)** підвищити рівень інституційної спроможності системи забезпечення роботи Верховної Ради України відповідно до актуальних потреб та викликів;
- 3)** підвищити рівень обізнаності громадян із роботою Верховної Ради України;
- 4)** вирішити недоліки в організації роботи Верховної Ради України, зумовлені невідповідністю актів парламентського права Конституції України;
- 5)** підвищити рівень парламентського контролю;
- 6)** усунути недоліки конституційної конструкції владного трикутника (Парламенту, Уряду, Президента);
- 7)** виправити неузгодженість юридичних і фактичних парламентських процедур, що може негативно впливати на якість рішень.

Підвищення якості законодавчих ініціатив народних депутатів та якості експертного супроводу законопроектів є актуальними проблемами. Їхнє вирішення вимагає проведення наступних заходів: створення компетентних структур (парламентської дослідницької служби), удосконалення вимог до пояснювальних записок та інших супровідних документів (зокрема, щодо оцінки впливу, гендерного аналізу, підготовки плану пост-законодавчого контролю).

Запровадження практики з оцінки законодавчого впливу — дієвий інструмент для удосконалення експертно-аналітичного супроводу законопроектів. Для народних депутатів, які приймають рішення, документ з оцінки законодавчого впливу дає можливість зрозуміти наслідки прийняття законопроекту, вплив на соціальні категорії та сфери, а також є механізмом ефективної комунікації під час розгляду законопроекту.





## **ВСТУПНЕ СЛОВО ВІД ІВАННИ КЛИМПУШ- ЦИНЦАДЗЕ, ГОЛОВИ КОМІТЕТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ, ЩОДО ГЕНДЕРНОГО АНАЛІЗУ ЗАКОНОПРОЄКТІВ**

Гендерний складник у оцінці законодавчого впливу поступово актуалізується серед членів комітету та структурних підрозділів ВРУ, які здійснюють попередній огляд законопроектів. Звичайно, поширення важливості цього складника потребує все більшої системної роботи як державних органів влади, так і громадськості, оскільки не всі комітети Верховної Ради, депутати надають значення питанням гендерної рівності та гендерного аналізу законопроектів.

Дослідження, яке було проведено Лабораторією законодавчих ініціатив серед секретаріату Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки, Комітету з питань правоохоронної діяльності та Комітету з питань європейської інтеграції, показують, що загалом гендерний аналіз пропозицій щодо пропонувананих до розгляду законопроектів не є поширеним явищем. Більше того, деякі члени і членкині секретаріатів комітетів припустили, що такий аналіз не є обов'язковою вимогою, а може здійснюватися лише за потреби<sup>2</sup>. Попри те, що здійснення гендерного аналізу та утвердження гендерної рівності є задекларованими цілями України, а також передумовами євроатлантичної та європейської інтеграції, існує мало доказів, що такі зусилля послідовно докладаються у контексті діяльності комітетів. Тобто існує розрив між закріпленою у документах державною політикою та її впровадженням.

З цього випливає, по-перше, про необхідність поширення досвіду підготовки оцінки законодавчого впливу, що включає гендерний аналіз. По-друге, з огляду на високе робоче навантаження та недостатню кількість персоналу секретаріатах комітетів, найбільш доцільним і практичним рішенням є використання експертних знань неурядових організацій та громадянського суспільства з питань гендерної тематики. Така синергія на сьогодні сприятиме розробці якісних документів з аналізу впливу законопроектів та підтримку державного сектору.

<sup>2</sup> [gendernii- analiz\\_ veb1.pdf \(parlament.org.ua\)](#)

# ВСТУП

Цей посібник є описом методології оцінки законодавчого впливу, законодавчої процедури в Канаді та Україні, а також досвіду підготовки оцінки двома комітетами ВРУ — Комітету з питань правоохоронної діяльності та Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу.

Мета посібника — текстовим описом передати досвід, який набули комітети, та поширити його для застосування іншими комітетами Верховної Ради України та структурними підрозділами, які здійснюють експертизу законопроектів.

Посібник складається з чотирьох основних частин, які супроводжуються контекстуальним прологом та післямовою, а також відповідними додатками.

**ПРОЛОГ** — містить короткий огляд принципів найкращої практики Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) з розробки оцінки регуляторного впливу, що допомагають підтримувати надійну законотворчу систему.

**ЧАСТИНА 1** — «Суть та значення оцінки законодавчого впливу» — містить опис інформації про поняття оцінки впливу в законодавчому і регуляторному процесах, значення оцінки впливу законопроектів для законодавчого процесу, міжнародний досвід проведення оцінки впливу у законодавчому і регуляторному процесах.

**ЧАСТИНА 2** — «Законодавчий процес, роль оцінки впливу» — містить короткий огляд норм законодавчого процесу в Канаді та Україні, сутність та роль супровідних документів і експертно-аналітичного супроводу законопроектів структурними підрозділами Верховної Ради України.

**ЧАСТИНА 3** — «Методологія оцінки законодавчого впливу» — містить опис канадських та українських практик розробки методології оцінки законодавчого впливу, що включає деталізацію етапів проведення оцінки та структурних елементів для її реалізації. З огляду на досвід проведення оцінки законодавчого впливу в Канаді та Україні, подані короткі міркування щодо забезпечення ефективності у процесі проведення оцінки.

**ЧАСТИНА 4** — «Гендерно-орієнтований аналіз — GBA+» — читачі та читачки зможуть ознайомитися із сутністю та роллю гендерного аналізу як аналітичного процесу, що забезпечує оцінку впливу законопроектів на різні групи чоловіків та жінок, хлопців та дівчат.

**ПІСЛЯМОВА** — містить окреслені виклики, які стосуються законодавчої системи України, що допоможе підвищити рівень обізнаності про проблеми та наслідки, які вони мають для ефективного прийняття рішень.

**ДОДАТКИ** — у цьому розділі наведено більш детальну інформацію щодо методології оцінки законодавчого впливу (канадський та український контексти), список корисних посилань на джерела щодо оцінки впливу в законодавчому та регуляторному процесах, а також приклади оцінки законодавчого впливу, які проводили комітети ВРУ — Комітет з питань правоохоронної діяльності та Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу.

Аналіз, який проводив Комітет з питань правоохоронної діяльності до ЗУ «Про право на цивільну вогнепальну зброю», розроблявся раніше, ніж оцінка законодавчого впливу, проведена Комітетом з питань інтеграції України в ЄС до ЗУ «Про внесення зміни до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення діяльності спільних слідчих груп». Тому застосована комітетами методологія оцінки відрізняється, адже протягом всього періоду підготовки документів з аналізу впливу комітети адаптовували і змінювали методологію відповідно до українського контексту з метою досягнення ефективних результатів.

За підтримки проекту комітети значно покращили свої навички у проведенні оцінки законодавчого впливу. Відгуки експерта проекту свідчать про те, що якість роботи, проведеної співробітниками комітету, зросла. Загалом було підготовлено 18 аналітичних документів: 8 — Комітетом з питань правоохоронної діяльності, 10 — Комітетом з питань інтеграції України в ЄС. Застосування канадського досвіду проведення оцінки впливу в Україні сприяв більш глибокому вивченню проблеми, яку вирішує законодавча ініціатива, її причин, і в результаті — визначенню прогнозу наслідків у разі прийняття законопроекту. Комітет з питань правоохоронної діяльності та інтеграції в Україні в ЄС продовжують працювати з адаптованою методологією оцінки впливу. Надалі планується проведення тренінгів, підготовка навчальних матеріалів та поширення цього досвіду на інші комітети Верховної Ради України.

# ПРОЛОГ:

Аналіз законодавчого/регуляторного впливу —  
основа ефективного управління

Законодавство та нормативні акти є важливими інструментами для досягнення цілей державної політики. Як відзначила Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у своїй роботі щодо регуляторної політики та управління, якість як регуляторного середовища, так і результатів політики сильно залежить від якості процесів та інструментів розробки, оцінки та затвердження відповідних політик.

Посібник зосереджений, насамперед, на аспектах надійної законотворчої системи — принципах і практиках, пов'язаних із проведенням високоякісного політичного аналізу законодавчих/нормативних пропозицій. Проте, як би це не було важливо для сприяння прийняттю обґрунтованих рішень, цього самого по собі недостатньо. Це має супроводжуватись відповідними інституційними механізмами управління, підзвітністю та оперативними можливостями.

ОЕСР визначила набір принципів найкращої практики, які мають допомогти політичним діячам, державним службовцям та іншим практикам державного сектора розробити загальну систему Оцінки регуляторного впливу<sup>3</sup>. Зазначається, що якщо використовувати Оцінку регуляторного впливу систематично та як загальнодержавний підхід, вона надає важливий інструмент, який може допомогти забезпечити кращу якість законодавчого/нормативного втручання уряду. Принципи охоплюють низку інструментів і практик інституційних організацій, які підтримують діючу систему, і поділені відповідно до п'яти тем:

- 1.** Політична прихильність і сприяння використанню Оцінки регуляторного впливу для підтримки процесу прийняття рішень;
- 2.** Відповідні механізми управління, які інтегрують Оцінку регуляторного впливу у правову та адміністративну систему країни та культуру прийняття рішень, і заохочують парламенти встановлювати процедури для покращення якості законодавства;
- 3.** Зміцнення спроможності та підзвітності державного управління шляхом наявності детальних інструкцій, відповідного навчання державних службовців з Оцінки регуляторного впливу та винятків із загальної вимоги щодо аналізу усіх регуляторних пропозицій;
- 4.** Цілеспрямована та відповідна методологія, яка є максимально простою та гнучкою, підтримується надійними стратегіями даних та адаптована до потреб осіб, які приймають рішення;
- 5.** Постійний моніторинг, оцінка та вдосконалення законів/нормативних актів після імплементації для підтвердження реального впливу прийнятих законів та нормативно-правових актів після їх впровадження.

<sup>3</sup> ОЕСР використовує термін «Регулювання» як загальний термін, що охоплює як первинне законодавство (статути), так і вторинне законодавство (імплементаційні нормативні акти).

# ЧАСТИНА 1

Суть та роль оцінки законодавчого впливу

## 1.1. ОЦІНКА ВПЛИВУ В ЗАКОНОДАВЧОМУ ТА РЕГУЛЯТОРНОМУ ПРОЦЕСАХ

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 впливу» — це структурований процес, за допомогою якого можна визначити та оцінити майбутні наслідки та ймовірні впливи запропонованого курсу дій до того, як захід буде впроваджено. Оцінка впливу є загальною рисою процесу розробки політики для багатьох урядів у всьому світі, яка використовується як формальна, заснована на процедурі фактичних даних, яка оцінює наслідки дій державної політики. Вона також може служити інструментом, що допомагає підвищити суспільну прозорість процесу прийняття рішень.

Оцінка впливу — це аналітичний інструмент, який можна застосовувати в різних обставинах, чи це оцінка нової ініціативи в галузі економічної/соціальної політики, заходів щодо реалізації адміністративної програми чи законодавчих/нормативних змін. Для цілей цього Посібника термін «Оцінка законодавчого впливу» (LIA) використовуватиметься для позначення структурованого підходу до критичної оцінки необхідності визначеного державного втручання у формі запропонованого законодавчого заходу (тобто проекту закону).

Суттєва цінність LIA полягає в його здатності допомогти стейкхолдерам (обраним особам) оцінити, чи повністю розроблений запропонований захід і відповідає обставинам, і чи він справді досягне поставленої мети. Цей аналітичний інструмент особливо важливий у тих ситуаціях, коли захід пропонується з дуже невеликою кількістю супровідної інформації чи обґрунтування (або якщо допоміжний матеріал має дуже технічний характер). Таким чином, мета LIA полягає в тому, щоб стейкхолдери (міністри та парламентарі) могли бути впевнені в тому, що вони володіють інформацією, аналізом і ясністю, необхідними для прийняття обґрунтованих рішень, що ґрунтуються на фактах.

Фокус і форма оцінки впливу часто відрізняються за характером і структурою, залежно від проблеми, що розглядається, і того, як оцінка використовується для підтримки процесу прийняття рішень.

- У деяких ситуаціях виборні особи (стейкхолдери), які приймають рішення, потребують аналізу та поради про те, як найкраще вчинити в тій чи іншій ситуації;
- В інших ситуаціях виборні особи (стейкхолдери), які приймають рішення, можуть просто шукати оцінку запропонованому варіанту вирішення проблеми.

У будь-якому випадку оцінка впливу забезпечує структурований спосіб комплексного аналізу ситуації та запропонованого курсу дій. Загалом такі оцінки майже завжди складаються з трьох основних елементів:

- **Аналіз контексту/визначення проблеми** — який характер проблеми, чи є потреба у певних діях?
- **Мета/Політичне обґрунтування** — Який запропонований план дій і чому?
- **Очікуваний вплив** — Який ефект від запропонованої дії, що потрібно зробити, щоб вона спрацювала?

Від того, як аналітики структурують ці елементи в загальну Оцінку впливу залежатиме яку роль вони відіграють у процесі прийняття рішень. Що це означає на практиці, буде описано більш детально в наступних розділах цього Посібника. Важливо відзначити, що існує значна гнучкість у тому, як Оцінка впливу може бути структурована, щоб бути найбільш корисною для тих, хто приймає рішення. Тому політичні аналітики повинні відчувати себе комфортно, адаптуючи елементи, описані вище, відповідно до своїх конкретних обставин.

## 1.2. НАЙКРАЩІ ПРАКТИКИ ОРГАНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА РОЗВИТКУ (ОЕСР)<sup>4</sup>

Розробка політики на основі фактичних даних є добре зрозумілим і прийнятним принципом ефективного управління. Політика та/або нормативні акти мають завжди базуватися на найкращій доступній інформації, даних, аналізі та науковому досвіді та враховувати всі можливі альтернативні рішення проблеми. Однак урядове втручання, будь то політика, закон, нормативний акт чи інший тип «правила», не завжди повністю враховує їхні ймовірні наслідки під час їх розвитку. Крім того, державне втручання має витрати, і можуть бути випадки, коли ці витрати можуть переважити очікувані вигоди. Як наслідок, є багато випадків непередбачуваних наслідків і, зрештою, негативного впливу на громадян, підприємства та суспільство в цілому, які, по суті, є результатом погано розроблених втручань, і їх можна уникнути.

Оцінка регуляторного впливу (RIA) (також зазвичай називається Оцінкою законодавчого впливу або LIA) надає особам, які приймають рішення, важливу інформацію про те, чи потрібно і як регулювати для досягнення цілей державної політики. Це може допомогти політикам захистити рішення не втручатися в ринки, де ціна такого втручання переважає над вигодами, а також допомогти їм захистити рішення, продемонструвавши переваги регулювання — те, що часто не помічається суспільством і урядами.

Для того, щоб оцінка впливу була актуальною та корисною частиною процесу прийняття рішень, методологія RIA/LIA має бути максимально простою та гнучкою, забезпечуючи охоплення ключових характеристик. Тим не менш, ОЕСР

<sup>4</sup> This section is adapted from the OECD (2020), Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>.



визначила елементи найкращої практики, які повинні бути частиною ефективного RIA/LIA:

- **Визначення проблеми** — опис характеру та масштабу проблеми, яка має бути вирішена регуляторною пропозицією, бажано в кількісному вираженні;
- **Ціль** — чітке формулювання цілей(ів) політики та цілей регуляторної пропозиції;
- **Опис регуляторної пропозиції** — опис як існуючої нормативно-правової бази, так і запропонованого заходу, визначення адміністративних органів та установ, відповідальних за розробку, реалізацію та виконання пропозиції, а також окреслення режиму застосування та дотримання запропонованої стратегії для її забезпечення;
- **Ідентифікація альтернатив** — перелік практичних альтернатив, включаючи будь-які нерегуляторні підходи, які розглядаються як потенційне вирішення визначеної проблеми;
- **Аналіз вигод і витрат** — чіткий опис очікуваних вигод і витрат від запропонованого підходу та можливих альтернатив; у відповідних випадках слід враховувати висновки з поведінкової науки та економіки;
- **Ідентифікація бажаного рішення** — оцінка того, як і в чому визначена регуляторна пропозиція є кращою за альтернативи, які розглядалися;
- **Міркування щодо впровадження** — розробка стратегій забезпечення виконання та відповідності повинна бути включена як частина аналізу;
- **Структура моніторингу та оцінки** — опис того, як результативність регулювання буде оцінюватися після впровадження (визначення необхідних даних для проведення цієї оцінки).

Варто зазначити, що RIA/LIA завжди має проводитися на початковій стадії процесу розробки законів, ґрунтуватися на всіх наявних доказах і науковому досвіді, розроблятися прозоро з зацікавленими сторонами та чітко повідомляти результати.

# **ЧАСТИНА 2**

**Законодавчий процес, роль оцінки впливу**

Як зазначено в розділі 1.1 цього Посібника, добре структурована Оцінка законодавчого впливу аналізуватиме контекст, який потребує дій з метою подальшого впливу. Однак, те, як структурований цей аналіз, щоб бути найбільш корисним для осіб, які приймають рішення, часто залежить від того, де і як він використовується у процесі прийняття рішень. Це значною мірою залежить від того, як структуровано та як організований загальний процес розробки політики та прийняття рішень у країні. У наступних розділах коротко описано, як відбувається процес розробки та ухвалення законів в залежності від того, хто ініціює законопроект — виконавча чи законодавча гілка влади.

## **2.1. ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНОДАВЧИХ РІШЕНЬ — ГОЛОВНОЮ Є ВИКОНАВЧА ГІЛКА ВЛАДИ**

У деяких парламентських системах саме виконавча гілка влади відіграє провідну роль у ініціюванні законодавчих пропозицій через процес ухвалення парламентом. Хорошим прикладом цієї моделі є Канада. Майже всі законодавчі акти, які отримують схвалення парламенту в Канаді, розробляються виконавчою гілкою влади. У рамках виконавчої влади саме міністр, відповідальний за питання, що розглядається, відіграє провідну роль у висуванні пропонованих ініціатив на розгляд. Після виявлення проблеми, яка викликає занепокоєння, посадові особи відомства (державні службовці) проводять відповідні дослідження та аналіз впливу, щоб визначити можливий план дій для розгляду на рівні міністрів. Цей аналіз часто порівнює запропонований підхід з альтернативними варіантами, щоб визначити, який підхід дасть найкращий результат, і визначає можливі наслідки/ефекти (позитивні та негативні) та потенційні недоліки. Відповідальний міністр використовує цю інформацію для визначення кращого курсу дій, а потім передає пропозицію Прем'єр-міністру та Кабінету Міністрів, щоб отримати схвалення для внесення законопроекту до парламенту для затвердження законодавчою гілкою влади.

Члени законодавчої гілки влади (парламенту) також можуть ініціювати та вносити законопроекти — так звані «приватні законопроекти». Хоча може бути багато таких законопроектів, винесених на розгляд під час парламентської сесії, кількість, фактично обрана для процесу схвалення парламентом, зазвичай обмежена за кількістю і майже завжди в кінцевому підсумку потребує підтримки виконавчої влади. Це не означає, що законодавча гілка влади не відіграє важливої ролі в процесі розробки державної політики та законодавства. Навпаки. Часто обираються парламентарі, які виявляють та інформують громадськість про важливі питання в надії спонукати уряд розглянути та розробити відповідні політичні заходи.

У рамках цього загального процесу саме робота з оцінки законодавчого впливу, яку проводять державні службовці, допомагає переконатися, що урядові міністри — і, зрештою, парламентарі — можуть бути впевнені, що вони добре

поінформовані про питання, які стосуються запропонованих законодавчих змін під час їх схвалення. Загалом це допомагає гарантувати, що час та зусилля парламенту можуть бути зосереджені на ретельному вивченні ініціатив, які ретельно опрацьовуються, досить важливі для вжиття заходів та мають високу ймовірність схвалення та прийняття закону.

## ПРОЦЕС РОЗРОБКИ ТА СХВАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА — КАНАДА

### ВИКОНАВЧА ВЛАДА

1. Визначення/затвердження питання виконавчою владою (зазвичай відповідальним департаментом)
2. Відповідальний департамент проводить оцінку проблеми, виявляючи можливі дії
  - a. Детальна оцінка законодавчого впливу (LIA)
  - b. Часто включає консультації з громадськістю
3. Відповідальний міністр просить Кабінет схвалити запропоновані заходи
  - a. Схвалення в принципі підходу, інструкцій з розробки законопроектів
4. Початок роботи над законопроектом
  - a. Посадові особи департаментів та розробники законопроектів Міністерства юстиції спільно розробляють законопроект
  - b. Проект законопроекту розглядається за підтримки спонсора/відповідального міністра

### ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА

5. Подання законопроекту на розгляд парламенту
  - a. Внесення в Палату громад — голосування в першому читанні
  - b. Попереднє обговорення і голосування під час другого читання з питання про передачу законопроекту на розгляд відповідного Постійного комітету
  - c. Постійний комітет проводить детальний огляд / перевірку
    - i. Показання свідків співробітників Департаменту в обґрунтування пропозиції
    - ii. Громадські слухання, свідки
  - d. Виявлення, обговорення та внесення потенційних поправок
  - e. Постійний комітет повертає законопроект до парламенту
6. Голосування в третьому читанні для затвердження Палатою громад
7. Розгляд і прийняття Сенатом
8. Королівське схвалення і прийняття законопроекту

## 2.2. ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНОДАВЧИХ РІШЕНЬ — ГОЛОВНОЮ Є ЗАКОНОДАВЧА ГІЛКА ВЛАДИ

В інших парламентських системах саме законодавча гілка влади відіграє провідну роль у ініціюванні та розробці законодавчої пропозиції через процес затвердження парламентом. Україна є хорошим прикладом цієї моделі. У цьому підрозділі окреслена звичайна процедура розгляду та прийняття законопроектів у Верховній Раді України. Аналіз норм та практик базується на огляді законодавчого процесу без врахування процедурних особливостей бюджетного процесу та внесення змін до Конституції України. У тексті не охоплена інформація про особливості законодавчого процесу у період воєнного стану в Україні.

### 2.2.1. ЗАКОНОДАВЧІ ОРГАНИ ТА ЇХ РОЛЬ

Єдиним законодавчим органом в Україні є Верховна Рада України. Депутати Верховної Ради розглядають та приймають закони більшістю від свого конституційного складу. Конституційний склад Верховної Ради України — 450 народних депутатів<sup>5</sup>.

Народні депутати, як і Уряд та Президент, є ініціаторами законодавчих ініціатив, тобто вони можуть розробляти та подавати на розгляд парламенту законопроекти. Разом із текстом законопроекту вони готують супровідні документи, які є обов'язковими для реєстрації законопроекту. (Супровідні документи та їх роль у законодавчому процесі будуть описані більш детально в наступному розділі).

Для будь-якого законопроекту на основі предмета законодавчої ініціативи визначається **головний комітет**. Головний комітет супроводжує законопроект від початку його реєстрації і до етапу прийняття кінцевого рішення щодо нього: протягом попереднього аналізу, підготовки до розгляду у Верховній Раді, доопрацювання. Загалом у Верховній Раді IX скликання налічується 23 комітети, кожен з яких відповідає за певний напрямок законопроектної роботи. Тобто якщо, наприклад, законопроект стосується питання цивільної зброї, то відповідно він закріплюється за комітетом з питань правоохоронної діяльності (який опікується цим питанням). І вся подальша робота здійснюється на засіданнях цього комітету — доопрацювання, обговорення, надання висновків на основі рекомендацій інших структурних підрозділів, комітетів, громадськості.

<sup>5</sup> Станом на сьогодні кількість народних депутатів становить 420 осіб, у зв'язку з тимчасовою окупацією територій АР Крим, Севастополя та окремих районів Донецької та Луганської областей.

На етапі попереднього аналізу законопроектів важливою є співпраця громадськості, наукових установ, експертного середовища та Парламенту. У комітетів є інструменти, які передбачають отримання зворотного зв'язку у процесі підготовки законопроектів: портал громадського обговорення, проведення круглих столів, комітетські слухання, робочі групи. **Ефективність робочих груп із залученням фахівців може бути різною — залежно від складу групи, організації процесу роботи цих груп, фахового потенціалу складу групи, і загалом готовності членів комітету співпрацювати з громадськістю.**

**Комітети з питань бюджету, антикорупційної політики та інтеграції України до ЄС** здійснюють обов'язковий попередній розгляд законопроектів у частині свого предмету аналізу та готують висновок про доцільність включення законопроекту до порядку денного.

- **Комітет з питань бюджету** проводить експертизу щодо впливу законопроекту на показники бюджету та відповідність законам, що регулюють бюджетні відносини.
- **Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу** — відповідність положень законопроекту Угоді про асоціацію між Україною та ЄС і міжнародно-правовим зобов'язанням.
- **Комітет з питань антикорупційної політики** — відповідність антикорупційному законодавству та відсутність корупційних факторів.

На основі їхніх пропозицій головний комітет формує свої висновки щодо включення законопроекту до порядку денного.

Кожен зареєстрований законопроект на кожній стадії законотворчого процесу проходить експертизу та аналіз з метою перевірки релевантності та якості (в першу чергу техніко-юридичної) його положень, доопрацювання перед остаточним рішенням щодо його прийняття. **Процес попереднього аналізу та експертизи законопроектів є важливим для відсіювання неякісних (або непотрібних) законопроектів і, таким чином, збереження ресурсу Верховної Ради України та прийняття ефективних рішень. У Верховній Раді України таку експертизу здійснюють структурні підрозділи — Головне науково-експертне управління та Головне юридичне управління.**

- **Головне науково-експертне управління** є структурним підрозділом апарату Верховної Ради України і проводить експертизу всіх законопроектів, які внесені до Парламенту, перед першим читанням на предмет оцінки їхнього концептуального рівня: правової, економічної, соціальної доцільності, відповідність Конституції України та міжнародним договорам, засадам державної політики. Свої висновки ГНЕУ направляє у головний комітет.

→ У підготовці до наступних читань (другого, третього) законопроект проходить юридичну експертизу у **Головному юридичному управлінні**. ГЮУ аналізує положення законопроекту щодо дотримання чітких юридичних термінів, відповідності правовим нормам. Свої висновки ГЮУ також направляє до Головного комітету.

Окрім цього, до аналізу законопроектів можуть залучатися 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 (найчастіше у ЦОВВ та наукових установ, іноді у профільних громадських організацій та міжнародних організацій).

## 2.2.2. ОПИС ЕТАПІВ ПРОХОДЖЕННЯ ЗАКОНОПРОЄКТУ: ВІД ПОЧАТКУ ДО КІНЦЯ

Для того, щоб законопроект набув статусу закону, він має пройти декілька стадій, які можуть мати різний часовий вимір:

- Перед реєстрацією законопроекту у Апараті Верховної Ради України, ініціатори готують текст законопроекту разом із супровідними документами.
- Якщо законопроект відповідає нормам Регламенту (в першу чергу формальна наявність визначених для реєстрації документів) — Апарат ВРУ реєструє законопроект і розміщує його на офіційному веб-сайті Верховної Ради.
- Після того як законопроект зареєстрований, починається робота над його опрацюванням — не пізніше ніж протягом 5-ти днів він відправляється до головного комітету, а також у комітет з питань бюджету, антикорупційної політики та інтеграції України до ЄС. Головний комітет уніфікує висновки інших комітетів та на їх основі формує свої пропозиції протягом 30-ти днів щодо доцільності включення законопроекту до порядку денного.
- Проте інші комітети з власної ініціативи або за зверненням головного комітету можуть направляти свої пропозиції. Якщо комітети у 21-денний строк з дня отримання законопроекту не подали свої рекомендації, то головний комітет ухвалює свої висновки без них.
- Якщо законопроект зареєстрований і включений до порядку денного, перед першим читанням він направляється для проведення наукової експертизи до Головного науково-експертного управління<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> На цьому етапі працівники головного комітету готують документ з оцінки законодавчого впливу законопроекту, який разом з висновками ГНЕУ подається на ознайомлення членам-депутатам комітету. У рамках проекту «Парламентська підзвітність сектору безпеки України» проводився пілотний запуск цієї ініціативи серед Комітету з питань правоохоронної діяльності та Комітету з питань євроінтеграції України в ЄС.



Стадія розгляду законопроекту у Верховній Раді України народними депутатами є однією з найважливіших у законотворчому процесі, адже від її результату залежить доля законопроекту — його буде відхилено, відправлено на доопрацювання чи він набуде статусу офіційного нормативного акту. Відповідно до Регламенту усі законопроєкти, як правило, мають розглядатися за процедурою трьох читань.

**1. У першому читанні** відбувається обговорення основних положень, структури законопроекту та ймовірно прийняття його за основу. Народні депутати розглядають законопроєкт, враховуючи висновки головного комітету та ГНЕУ, заслуховують доповіді ініціатора законопроекту, представника головного комітету, виступи інших народних депутатів і приймають відповідне рішення. Це може бути: 1) прийняття законопроекту за основу і підготовка його до другого читання; 2) повернення на доопрацювання для підготовки на повторне перше читання; 3) опублікування законопроекту для громадського обговорення і повторне подання на перше читання; 4) відхилення законопроекту.

**2. У другому читанні** відбувається постатейне обговорення законопроекту. Якщо законопроєкт прийнятий у першому читанні за основу, до його окремих пунктів протягом 14-ти днів вносяться пропозиції. Перед другим читанням текст законопроекту проходить юридичну експертизу в Головному юридичному управлінні. Їхні висновки враховуються головним комітетом при підготовці законопроекту до другого читання. За наслідками обговорення на цьому етапі народні депутати приймають рішення щодо законопроекту: 1) приймають в цілому; 2) приймають законопроєкт в 2 читанні та готують його до 3 читання; 3) приймають в 2 читанні за винятком окремих розділів чи статей та, відповідно, доопрацьовують з поданням законопроекту на повторне 2 читання; 4) повертають законопроєкт головному комітету на доопрацювання з поданням на повторне 2 читання; 5) відхиляють законопроєкт.

**3. Третє читання** — це етап остаточного прийняття рішення щодо законопроекту, який потребував доопрацювання. До законопроєктів, які готуються до третього читання, поправки вносяться у 5-денний строк після його прийняття у другому читанні. На цьому етапі вносяться лише поправки у разі незгодженості між собою структурних елементів чи частин законопроекту, але без зміни його змісту. Після третього читання народні депутати можуть прийняти наступні рішення: 1) прийняття закону в цілому і направлення його на підпис Президенту; 2) схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум; 3) перенесення голосування щодо законопроекту в цілому; 4) відхилення законопроекту.

Якщо законопроєкт проголосований більшістю народних депутатів, він підписується Головою Верховної Ради України і передається на підпис Президентові. Президент протягом 15-ти днів має підписати закон або повернути із своїми пропозиціями для повторного розгляду. Якщо Президент підписав закон, то

його текст публікується в офіційних виданнях і на веб-сторінці Верховної Ради України. Тоді закон вважається таким, що вступив в дію.

Часові терміни від реєстрації до ухвалення законопроекту бувають різними — залежно від специфіки законопроекту, сфери, якої він стосується, його структури та обсягу, якості викладу положень тощо. На пленарному засіданні розглядаються зазвичай ті законопроекти, які включені до порядку денного сесії. Проте винятком може бути прийняття процедурного рішення, у разі якого до порядку денного включається законопроект, який потрібно терміново розглянути, бо він важливий у контексті певних суспільних подій.

### 2.2.3. СУТНІСТЬ І РОЛЬ СУПРОВІДНИХ ДОКУМЕНТІВ В ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ

Як зазначалося в попередніх пунктах, багато важливих документів і оцінок супроводжують законопроект і є невід'ємною частиною процесу розгляду та ухвалення законопроектів депутатами. Метою цього пункту є зосередження уваги на ролі та структурі двох супровідних документів, які є однаково важливими в процесі прийняття рішень — **пояснювальної записки**, яка повинна супроводжувати запропонований законопроект, та **документу з оцінки законодавчого впливу**, підготовленого співробітниками Секретаріату, який надається членам комітету до розгляду законопроекту на засіданні основного комітету.

**Пояснювальна записка** є обов'язковим супровідним документом до законопроектів. Її мета — надати короткий виклад основних положень законопроекту у зрозумілій для нефакхівців формі, щоб допомогти народним депутатам та іншим особам ознайомитися з пропозицією за короткий проміжок часу. Вона також слугує комунікаційним інструментом для пояснення запропонованої законодавчої ініціативи таким чином, щоб сприяти отриманню більш змістовного зворотного зв'язку в процесі консультацій та підготовки законопроекту до прийняття. Зокрема, вона повинна містити таку інформацію:

- обґрунтування проблеми та її причин, що слугуватиме аргументом про необхідність прийняття законопроекту;
- мету законопроекту (тобто результат, якого планується досягти);
- короткий виклад основних положень законопроекту; законодавчі акти, які регулюють відповідну сферу (для того, щоб зрозуміти підстави розробки законопроекту);
- позицію стейкхолдерів (як державних, так і недержавних) щодо законопроекту;

- фінансово-економічне обґрунтування (якщо передбачені зміни у бюджеті — подаються розрахунки, якщо не передбачені — про це вказується у пояснювальній записці);
- очікувані наслідки законопроекту (правові, соціальні, економічні тощо, ймовірні ризики у разі прийняття чи неприйняття законопроекту).

**Оцінка законодавчого впливу** спрямована на аналіз законопроекту з точки зору його імплементації, впливу на різні соціальні групи, наслідків і ризиків у разі його ухвалення чи відхилення депутатами Верховної Ради. Оцінка готується працівниками секретаріату головного комітету, до компетенції якого входить законопроект, та надається членам комітету перед розглядом питання. Як зазначалося раніше, Оцінки впливу законопроекту сприяє більш ефективному прийняттю рішень і є інструментом із чітко визначеними критеріями для прогнозування ймовірних наслідків запропонованого правового механізму. Конкретну структуру та питання, які мають бути розглянуті в Оцінці в українському контексті, буде описано більш детально в пункті 3.2.

# **ЧАСТИНА 3**

**Методологія оцінки законодавчого впливу**

Мета цього Посібника полягає в тому, щоб надати організовану основу для структурування та проведення оцінки впливу пропозиції до державної політики (законодавчі чи нормативні акти, програмні чи адміністративні заходи). Підхід ґрунтується на передумові, що якщо особа, яка приймає рішення, заздалегідь розуміє, **що** викликає занепокоєння і **чому**, вона може краще оцінити надані докази та аргументи для вжиття заходів.

Існують різні способи організації Оцінки законодавчого впливу залежно від характеру проблеми/питання, типу інформації, необхідної особам, які приймають рішення, та ролі державних службовців, аналітиків у підтримці процесу прийняття рішень. Загалом такі оцінка впливу складається з трьох основних елементів:

# 01

## Аналіз контексту/визначення проблеми

Який характер проблеми, чи є потреба у певних діях?

# 02

## Мета/Політичне обґрунтування

Який запропонований план дій і чому?

# 03

## Оцінка впливу

Який ефект від запропонованої дії, що потрібно зробити, щоб вона спрацювала?

У наступних двох розділах посібника подані альтернативні шаблони методології оцінки впливу. Організаційна структура та питання, що включають ці три основні компоненти, різняться залежно від того, коли проводиться оцінка впливу в загальному процесі прийняття рішень, і від того, яку роль відіграє аналітик у наданні інформації особам, які приймають рішення. Важливо пам'ятати, що існує значна гнучкість у тому, як можна структурувати оцінку впливу, щоб вона була максимально корисною для осіб, які приймають рішення. Відповідно, аналітики можуть адаптувати елементи, описані в наступних розділах, відповідно до своїх конкретних обставин.

### 3.1. ЗАГАЛЬНА ПРАКТИКА, ДЕ ГОЛОВНОЮ Є ВИКОНАВЧА ГІЛКА ВЛАДА — КАНАДА

Як зазначено в Частині 1, у Канаді саме виконавча гілка влади та пов'язані з нею адміністративні департаменти (наприклад, Департамент сільського господарства, департамент громадської безпеки, тощо) несуть головну відповідальність за визначення політики чи законодавчих заходів, необхідних для вирішення наявних проблем або просування політичного порядку денного уряду. Оцінка впливу широко використовується в процесі розробки політики та прийняття рішень, чи щодо законодавчих пропозицій, які мають бути представлені на затвердження парламенту, чи для публічної політики/адміністративних заходів, рішення щодо яких ухвалює виконавча влада. Ці оцінки майже завжди розробляються та використовуються на **ранніх** стадіях процесу прийняття рішень, щоб допомогти розглянути варіанти та розробити потенційний курс дій.

Державні службовці, які працюють у різних департаментах, виконують дві основні ролі: по-перше, адміністрування операційних програм, законів та нормативних актів у сфері відповідальності свого департаменту, а по-друге, виступи у ролі експертів з певної теми та політичних радників щодо певних питань і для підтримки свого міністра. Остання роль передбачає дві широкі відповідальності:

- моніторинг подій і проблем, що впливають на їх сферу відповідальності, та оцінка необхідності вжиття заходів;
- надання рекомендації/поради своєму міністру щодо найоптимальніших чи найкращих заходів, які необхідно здійснити відповідно до ідентифікованої політичної ідеї.

У цьому контексті політичний аналітик відіграє важливу роль у забезпеченні того, щоб міністри мали чітке уявлення про проблеми, та наслідки можливих механізмів вжиття заходів (або бездіяльності). Таким чином, міністри впевнені у тому, що вони можуть прийняти обґрунтоване рішення. Оцінка впливу є найважливішим інструментом, який допомагає досягти прийняття зваженого рішення, і зазвичай включає наступну логічну послідовність дій:

1. Аналітик, як правило, починає з визначення та аналізу різних факторів, які спричинили проблему. Це можна вважати етапом «визначення проблеми» загального процесу оцінювання;
2. Виходячи з цього, аналітик робить висновок, чи є необхідність діяти, і якщо так, визначить бажаний результат із варіантами того, як найкраще діяти («обґрунтування політики»);

**3.** Нарешті, аналітик надасть детальну оцінку очікуваних ефектів і наслідків запропонованих дій разом із думками щодо впровадження («аналіз впливу»).

Розглянемо ці три основні компоненти докладніше (див. Додаток А2 — більш детальний опис Оцінки законодавчого впливу).

### 3.1.1. ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Першим пунктом аналізу в загальній оцінці впливу є визначення проблеми — тобто чи є щось, що потрібно зробити, і чому. Тут мета полягає в тому, щоб отримати чітке розуміння питання/проблеми, що викликає занепокоєння, і чинників для розуміння того, чи потрібно реагувати/вирішувати її. Більш повне опрацювання проблематики може допомогти сформуванню напрямку політики. Відповідно, аналіз розглядатиме контекст, у якому виникла проблема, з метою виявлення причинних факторів проблеми, а не лише ознак проблеми, що спостерігаються. Аналіз також намагається визначити фактори, які б зробили ситуацію неприйнятною без вжиття політичних чи законодавчих заходів, а також чи робилися в минулому спроби вирішити цю проблему.

### 3.1.2. ЗАВДАННЯ/ЦІЛЬ ПОЛІТИКИ

Наступний крок аналізу спрямований на визначення того, як буде вирішуватися проблема та отримання бажаного результату після вжиття заходів.

Мета тут полягає не в тому, щоб вказати основні положення запропонованої дії (це буде в наступному розділі аналізу), а скоріше в тому, щоб описати результат, який потрібно досягнути. Важливо бути якомога чіткішим і конкретнішим у визначенні бажаного результату, оскільки це допоможе сформулювати належний і ефективний політичний захід, а також забезпечить основу для подальшої оцінки успішної чи невдалої реалізації заходу і відповідно розуміння того чи потрібні коригування. Найкращою практикою для досягнення ясності у визначенні бажаного результату є визначення цілі за допомогою так званого «S.M.A.R.T». параметру:

**Specific (Конкретність)** — ціль конкретна та чітко визначена;

**Measurable (Вимірність)** — чи є чіткий, конкретний показник, який демонструє прогрес у досягненні мети;

**Achievable (Досяжний)** — чи можна досягти бажаного результату визначеними діями;

**Realistic/Relevant (Реалістичний/релевантний)** — чи запропонована дія справді вирішить проблему;

**Timeliness (Своєчасність)** — чи є чіткий, обґрунтований часовий вимір для результату

Цей розділ оцінки також розглядає питання вибору інструменту для вирішення проблеми. Це передбачає визначення того, чи потрібно вирішити проблему за допомогою певної адміністративної домовленості (політичний захід чи оперативна реакція на виконання), чи необхідні законодавчі дії. Він також оцінить те, чи необхідно створювати нову політичну програму або законодавчий захід, чи коригування існуючих програм/законів достатньо для досягнення бажаного результату. Мета полягає в тому, щоб визначити підхід, який, як очікується, буде найбільш ефективним.

### 3.1.3. АНАЛІЗ ВПЛИВУ

Після обґрунтування двох вищевказаних питань, оцінка впливу має сфокусуватися на аналізі очікуваних результатів та наслідків реалізації запропонованих заходів до державної політики.

Мета тут полягає в тому, щоб оцінити, наскільки добре буде працювати запропонований підхід і що потрібно для того, щоб зробити його ефективним. Цей аналіз, як правило, передбачає широкий набір факторів, спрямованих на оцінку не лише бажаного/запланованого впливу запропонованого заходу, але й на оцінку його потенційних непрямих наслідків та адміністративних міркувань. Хоча конкретні елементи цього аналізу можуть відрізнятися в залежності від ситуації, надійна оцінка впливу зазвичай охоплює такі фактори:

- Визначення можливих **варіантів дій** — це включатиме не лише опис ефективного/рекомендованого підходу, але також підкреслюватиме наслідки бездіяльності та визначатиме можливі альтернативні варіанти дій.
- Оцінка очікуваних результатів — це дозволить перевірити те, чи вплив заходу є релевантним щодо проблеми, яка розглядається, оцінити рівень невизначеності та ризику, які можуть вплинути на запропонований підхід, і спробувати визначити ймовірність непередбачуваних наслідків (і можливих дій для мінімізації негативних наслідків).
- Наслідки для цільової групи, аудиторії — це дозволить визначити вплив на групу, на яку спрямовано запропонований захід, та їхню очікувану реакцію



на захід. Аналіз також розглядатиме, чи може запропонований захід мати побічний вплив на інші групи, і якщо так, чи викликає це занепокоєння та як його можна пом'якшити.

- Ця частина оцінки також включає ретельний гендерний аналіз (GBA+) — аналітичний процес, який оцінює рівень впливу запропонованого механізму на осіб залежно від їхньої статі та інших ознак, таких як раса, етнічна приналежність, релігія, вік, стать, тощо. Мета полягає в тому, щоб розпізнати та зруйнувати системні бар'єри в розробці політики. (Докладніше про цей аналітичний процес можна знайти в Частині 4).
- Наслідки для юрисдикцій — у деяких випадках проблемне питання має наслідки для інших юрисдикцій, як на субнаціональному, так і на міжнародному рівні, і можуть виникати питання спільної відповідальності. Мета тут полягає в тому, щоб позначити такі зв'язки та визначити, як їх слід вирішувати в рамках запропонованого курсу дій.
- Що стосується законодавчого заходу, аналіз розглядатиме питання **законодавчої узгодженості**, визначаючи, чи викличе запропонований законопроект необхідність внесення відповідних змін до інших існуючих законів.
- Положення щодо **затвердження та виконання** — чи має відповідальний орган спроможність і повноваження для реалізації та виконання запропонованих дій, і чи захоче/ймовірно, що громадськість буде виконувати цей захід.

## 3.2. ЗАГАЛЬНА ПРАКТИКА, ДЕ ГОЛОВНОЮ Є ЗАКОНОДАВЧА ГІЛКА ВЛАДИ — УКРАЇНА

Порівняно з канадським контекстом, процес ініціювання та аналізу дещо відрізняється в Україні. Тут саме представники законодавчої гілки влади (Верховної Ради України), як правило, беруть на себе ініціативу щодо пропозицій нових законодавчих актів для розгляду та схвалення парламентом. Процес схвалення включає розгляд проекту закону окремими комітетами Верховної Ради України, де співробітники секретаріатів надають організаційну та аналітичну підтримку.

Роль співробітників Секретаріату полягає в наданні аналітичної підтримки (і іноді консультацій) членам Комітету, в процесі підготовки та розгляду законопроектів. У цьому випадку структура аналізу законодавчого впливу (LIA) дещо відрізнятиметься від описаної вище для канадського контексту. Тут важливо зазначити, що оцінка впливу готується після реєстрації законопроекту, а не на етапі його розробки. Відповідно, структура LIA для українського контексту має такий порядок:

- 1.** Оцінка впливу повинна починатися з чіткого опису того, яку проблему пропонується вирішити, і чому це вважається необхідним («обґрунтування/мета політики»);
- 2.** Після цього здійснюється стислий аналіз ключових особливостей проблеми, що розглядається («контекст»), визначаючи аспекти, що вимагають вирішення, кого і як це стосується, практики інших установ тощо;
- 3.** Нарешті, більша частина загального аналізу буде зосереджена на «аналізі впливу», який вивчає характеристики запропонованої дії з точки зору очікуваних результатів і аспектів реалізації.

Розглянемо ці три основні компоненти докладніше (див. Додаток А2 — більш детальний опис Оцінки законодавчого впливу).

### 3.2.1. МЕТА/ОБҐРУНТУВАННЯ ПОЛІТИКИ

Відправною точкою Оцінки законодавчого впливу законопроекту є надання чіткого опису того, яку проблему пропонується вирішити, і чому законопроект подається на розгляд і схвалення саме зараз. Мета тут полягає в тому, щоб коротко підсумувати те, що ініціатор законопроекту пропонує як механізм вирішення проблеми. У випадках, коли запропонований захід має дуже технічний або формалізований характер, аналітику необхідно перефразувати мету ініціатора доступною для ширшої аудиторії мовою.

### 3.2.2. АНАЛІЗ ВПЛИВУ

Після надання основної інформації щодо мети та контексту, фокус аналізу переходить до опису очікуваного впливу та наслідків запропонованих законодавчих змін. Як описано в попередньому розділі, 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. Хоча конкретні елементи цього аналізу можуть відрізнятися в залежності від ситуації, зазвичай він буде зосереджений навколо багатьох факторів, які були визначені у пункті 3.1.3:

- Опис **ситуації, що виникне внаслідок** прийняття запропонованих законодавчих змін, включаючи аналіз аспектів, які можуть виникнути, якщо законопроект не буде схвалений, а також наявність невизначеностей чи ризиків, пов'язаних із поточною ситуацією, які можуть вплинути на результат;
- Оцінка того, чи вплине дія **на різні соціальні групи** — відповідно до гендерного аналізу (GBA) — і якою буде очікувана реакція громадськості;
- Чи існують питання **юрисдикційних повноважень** та/або **міжнародні зобов'язання**, які необхідно взяти до уваги, і як вони мають формувати конкретну структуру запропонованого законодавчого механізму;
- Опис змін, які, можливо, необхідно буде внести до інших чинних законів, щоб забезпечити їхню **узгодженість**;
- Висновок про те, чи мають відповідні відомства/органи повноваження та ресурси, необхідні для **прийняття та виконання** законопроекту, якщо він буде схвалений.

### 3.3. ФАКТОРИ ЕФЕКТИВНОСТІ ОЦІНКИ ВПЛИВУ

У наведених вище пунктах описується аналітичний процес, який зазвичай застосовується до процесу розробки та оцінки політики у багатьох розвинених країнах. Хоча зміст може здатися докладним, він ні в якому разі не претендує на те, щоб бути вичерпним описом факторів, 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.

Крім того, існує ряд очевидних проблем, пов'язаних із підготовкою якісної оцінки впливу. У деяких випадках може існувати тенденція переходу до обраного рішення під час розробки пропозицій до державної політики («упередженість політики»), а характер оцінки у такому разі буде обмежений при вивченні впливу запропонованого заходу. З цим пов'язана проблема наявності CIA, що має одностороннє оцінювання потенційного впливу без належного врахування більш широких наслідків запропонованої політики чи закону. Ймовірно, найбільша проблема, полягає у здатності підготувати Оцінку впливу, яка була б досить вичерпною, але при цьому не була б надто докладною та несконцентрованою на конкретній проблемі. Здатність робити це — «швидше мистецтво, ніж наука», і потребує здатності відокремлювати інформацію, що має

вирішальне значення для прийняття рішень, від інформації, яка просто цікава.

Нарешті, коментар щодо термінів підготовки та розгляду Оцінки впливу. Як зазначалося раніше в цьому документі, Оцінка впливу законодавства може бути підготовлена та використана виконавчою гілкою влади до внесення в Парламент; або ж вони можуть бути підготовлені після того, як буде подано проект закону, щоб підтримати розгляд парламентаріями цього проекту. Насправді, немає правильного чи неправильного часу для цього аналізу — його можна адаптувати до правил і практик парламентської системи країни, і він може змінюватися з часом. З точки зору найефективнішого та продуктивного використання часу, існує аргумент на користь того, щоб Оцінка була підготовлена і доступна до внесення та розгляду Парламентом. Однак, незалежно від часу, важливо, щоб детальна Оцінка, як описано в цьому Хендбуці, була фактично підготовлена та доступна для законодавців та інших осіб, які приймають рішення, для підтримки прийняття обґрунтованих рішень.

# ЧАСТИНА 4

## Гендерно-орієнтований аналіз (GBA+)<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Інформація в цьому розділі взята з «Статус жінок Канади», «What is Gender-based Analysis Plus» (2022) і «Demystifying GBA+: Job Aid» (2019)

Гендерно-орієнтований аналіз (GBA+) — це аналітичний процес, який забезпечує точний метод оцінки системної нерівності, а також засіб для оцінки того, як різні групи жінок, чоловіків і гендерне різноманіття можуть сприймати політику, програми та ініціативи. «Плюс» у GBA Plus визначає, що це не лише відмінності між біологічними (статями) і соціокультурними (гендерами). Ми всі наділені численними факторами ідентичності, які перетинаються та визначають нас тими, ким ми є. GBA Plus враховує багато інших факторів ідентичності, таких як раса, етнічна приналежність, релігія, вік, розумові чи фізичні вади, а також те, як взаємодія між цими факторами впливає на те, як ми можемо сприймати урядову політику та ініціативи.

## 4.1. ЗНАЧЕННЯ GBA+ У ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ

Уся законодавча робота парламенту впливає на громадян. Групи людей неоднорідні, і привернення уваги до гендеру є важливим засобом позитивного впливу державної політики на всіх членів суспільства. Гендерна перспектива може бути не відразу очевидною, але майже завжди існує важливий гендерний вимір у державній політиці.

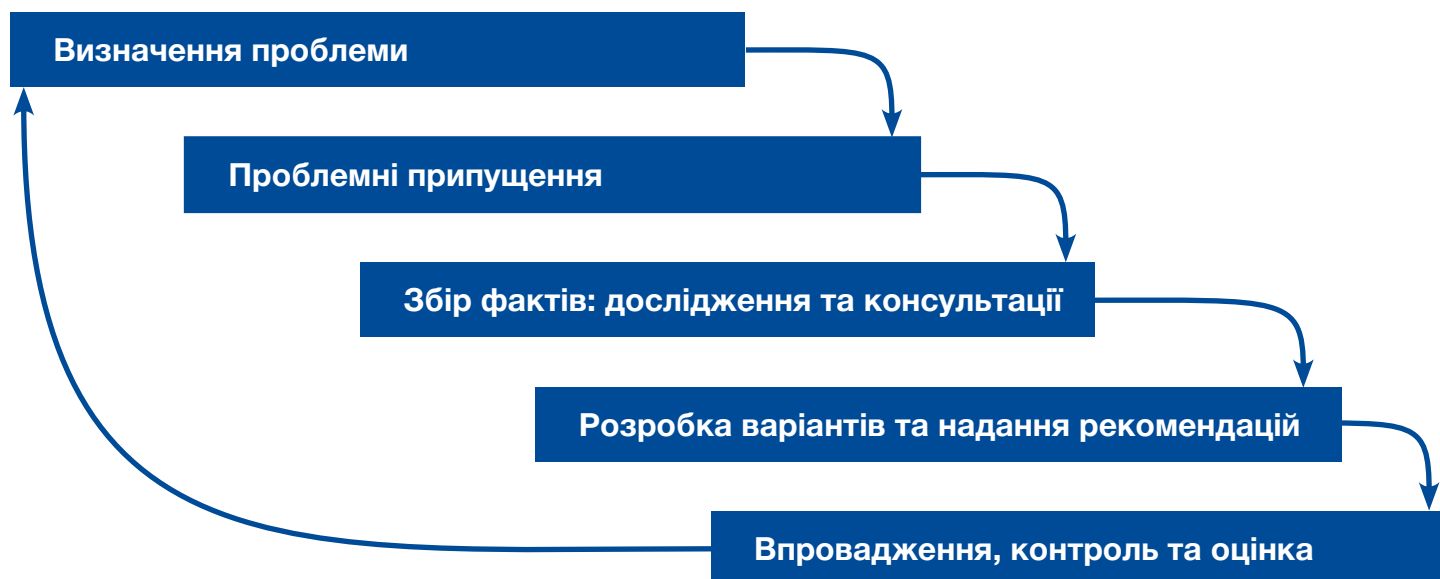
Хоча гендер зазвичай концептуалізують у бінарному ключі (дівчинка/жінка та хлопець/чоловік), існує значна різноманітність у тому, як люди та групи розуміють, переживають і виражають гендер. «Плюс» у GBA+ визнає, що GBA виходить за рамки біологічних (стать) і соціально-культурних (гендерних) відмінностей. Усі ми маємо численні фактори ідентичності, які перетинаються, щоб зробити нас тими, ким ми є. Перехресний характер цих ідентичностей демонструє, що стать є лише одним із факторів, який може вплинути на роль та ідентичність особи в суспільстві.

## 4.2. ВКЛЮЧЕННЯ GBA+ В ОЦІНКУ ЗАКОНОДАВЧОГО ВПЛИВУ

Законодавчі та інші політичні ініціативи відрізняються за характером і цілями, і гендерна перспектива може бути не відразу очевидною. GBA+ — це інструмент, який може допомогти в аналітичному процесі розгляду потенційних впливів — позитивних і негативних — законодавства, політики та програм з точки зору різних людей. Його мета полягає в тому, щоб визначити потенційні ризики та проблеми на ранній стадії та допомогти створити відповідні стратегії пом'якшення. GBA+ не є тим, за що слід братися постфактум, і його не може виконувати лише одна людина. Це інструмент, який слід використовувати на всіх етапах циклу політики, від розробки до впровадження. Тож, GBA+ — це ефективний аналіз, який може допомогти прийняти обґрунтовані рішення.

Ініціативи державної політики відрізняються, і не існує універсального шаблону GBA+; однак є деякі ключові міркування та питання, які слід розглянути в процесі оцінювання.

## GBA+ ПРОЦЕС ОЦІНЮВАННЯ



- **Визначення проблем** — подібно до Оцінки законодавчого впливу, першим кроком у GBA+ є чітке розуміння проблеми, на вирішення якої спрямована ініціатива. Мета полягає в тому, щоб вийти за рамки вузької мети та розглянути глибину та широту проблеми. Ключове питання, яке слід поставити тут, полягає в тому, чи існують історичні відмінності, пов'язані з більш ширшою проблемою.
- **Проблемні припущення** — у кожного є припущення, як на індивідуальному рівні, так і на рівні організації (де формальна та неформальна політика може вплинути на розвиток або результат ініціативи). Хоча може здатися, що запропонована ініціатива впливає на всіх однаково, важливо оцінити, чи є гендерні та інші наслідки різноманітності. Ключові питання з цього приводу можуть включати:
  - Чия точка зору відображена у визначенні проблеми?
  - Які припущення ґрунтувалися на визначенні теми як проблеми?
  - Які припущення щодо однорідності груп населення? Чи можуть певні групи впливати по-різному?
  - Якщо питання вважається «нейтральним», чи можна підтвердити це доказами?

→ **Збір фактів: дослідження та консультації** — дані потрібні, щоб оцінити, чи матиме запропонований захід більш значний вплив на певну групу людей, чи існують перешкоди. Дані дослідження мають бути дезагреговані за якомога більшою кількістю різних факторів ідентичності. Відповідну інформацію також можна отримати шляхом консультацій із різними зацікавленими сторонами, беручи до уваги будь-які розбіжності між поглядами та думками цих груп щодо питання, яке досліджується. Ключові питання, які можуть допомогти сформуванню цього етапу аналізу, включають:

- Які групи людей можуть відчувати цю проблему інакше?
- Які типи дезагрегованих даних потрібні для розуміння гендерних аспектів проблеми?
- Чи свідчить отримана інформація про те, що проблема/ініціатива по-різному впливає на різні групи людей? Якщо так, то яким чином?
- Чи покращує запропонована ініціатива ситуацію для всіх, чи вона має ненавмисні диференційовані наслідки чи створює перешкоди для деяких груп людей?

→ **Розробка варіантів та надання рекомендацій** — використовуючи зібрані дані, розробіть можливі варіанти, вказавши, як вони вирішать будь-які виявлені гендерні та ненавмисні перешкоди. Основні міркування при розробці варіантів і порад щодо продовження включають:

- Яких результатів очікують зацікавлені сторони від цієї ініціативи?
- Які результати покращать поточну нерівну ситуацію між чоловіками та жінками та між різними групами людей?
- Чи допоможе рекомендований підхід посиленню або усуненню історичної несправедливості?
- Чи гендерні питання, зазначені в наведеному вище аналізі, визначені як ризики та/або вирішені за допомогою стратегій пом'якшення?
- Що люди, які приймають рішення, очікують дізнатись під час розгляду варіантів, щоб прийняти обґрунтоване рішення?

→ **Впровадження, контроль та оцінка** — останній аспект ретельного аналізу GBA+ передбачає моніторинг реалізації ініціативи. Мета полягає в тому, щоб оцінити, чи дає він заплановані результати та є ефективним і відповідним для різних груп людей. Якщо виявлено проблеми, аналіз міг би визначити способи адаптації ініціативи для зменшення бар'єрів та/або кращої допомоги тим, кого це стосується.

І останнє, про що слід пам'ятати, стосується способу написання та оприлюднення політичного заходу (наприклад, проекту закону). Мова сама по собі не є нейтральною, і в багатьох культурах вона може відображати цінності патріархального суспільства. Відповідно, важливо використовувати мову, яка відповідає гендеру та різноманітності (наприклад, загальну), щоб не закріплювати стереотипи та/або суспільні упередження.



# ПІСЛЯМОВА

## ВИКЛИКИ ДЛЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Основна мета цього Посібника — надання короткої констуктивної інструкції, яка допоможе аналітикам удосконалити проведення ефективної Оцінки впливу законодавчих та інших політичних пропозицій. У ширшому плані він також визначив ключові принципи та практики, які лежать в основі прозорого, добре поінформованого процесу прийняття рішень. З огляду на принципи найкращої практики ОЕСР створення ефективної Оцінки впливу, яка була викладена у вступному розділі цього документа, існує низка особливостей законодавчої системи України, які можуть створити проблеми. Мета заключного розділу — підвищення обізнаності про ці проблеми та наслідки, які можуть вплинути на ефективне прийняття рішень.

## 1. ОБСЯГ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ — ВІДСУТНІСТЬ ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ СОРТУВАННЯ

Кожного року українські законодавці (депутати та Уряд) визначають велику кількість потенційних законопроектів, які стосуються широкого кола питань. Хоча існують законодавчі механізми, які можуть відфільтрувати кількість пропозицій до більш керованого обсягу, на практиці практично всі вони реєструються та вносяться до порядку денного для розгляду у Верховній Раді. Це створює значний тиск на структурні підрозділи, які відповідають за попередній аналіз та підготовку законопроектів до розгляду депутатами, що впливає на своєчасність та якість експертно-аналітичного супроводу процесу прийняття рішень.

З цим пов'язана частота схвалення законопроектів депутатами на різних етапах читання в Раді. У VI сесії IX скликання Верховної Ради майже третина прийнятих законів були прийняті в першому читанні, тобто перед затвердженням не підлягали розгляду в Головному юридичному управлінні. Крім того, всі інші ухвалені у другому читанні, тобто жоден не пройшов до третього читання, де зазвичай розглядаються повноцінні плани імплементації. У результаті цього часто недостатньо підзаконних повноважень для ефективної реалізації запропонованих заходів, що призводить до необхідності внесення додаткових законопроектів для внесення змін до вже прийнятих законів. У середньому більше трьох чвертей прийнятих законів спрямовані на внесення змін до чинних законів.

## **2. АНАЛІТИЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ — РОБОЧЕ НАВАНТАЖЕННЯ**

Значна кількість законопроектів і відносно короткі встановлені терміни для оцінки ініціативи різними комітетами можуть створити значне робоче навантаження. Деякі комітети можуть бути дуже завантаженими — Комітет з питань правоохоронної діяльності був найбільш завантаженим під час останніх сесій Верховної Ради. Через обмеження кількості працівників Головного науково-експертного управління та персоналу Секретаріату, який підтримує Головний комітет, спроможність забезпечити ретельне дослідження та аналіз законопроекту обмежена, створюючи ризик поверхневого аналізу та/або недотримання термінів.

## **3. ЯКІСТЬ СУПРОВІДНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ ТА АНАЛІЗУ**

Якість пояснювальних записок, які супроводжують запропоновані законопроекти, неоднозначна. Деякі з них досить хороші, з чітким описом мети, змісту та очікуваного результату запропонованого заходу. Однак, багато інших більш поверхневі та незрозумілі за своєю природою, часто написані дуже технічною мовою або без пояснень мети чи наслідків. Частково причиною цього може бути те, що ініціатори законопроектів можуть не до кінця розуміти, як має бути створена пояснювальна записка, або бракує часу та аналітичних можливостей для підготовки якіснішого продукту. Але, ймовірно, іншим важливим фактором є те, що в Регламенті Верховної Ради України — основному документі, який регулює зміст супровідних документів — відсутні чіткі роз'яснення необхідного інформаційного наповнення цих документів. Удосконалення пояснень, заохочення зворотного зв'язку та навчання ініціаторів законопроекту допоможе покращити загальний процес прийняття рішень.

## **4. РЕКОМЕНДАЦІЇ ГОЛОВНОГО НАУКОВО-ЕКСПЕРТНОГО УПРАВЛІННЯ**

Остання проблема стосується неоднозначності щодо того, чи обов'язкове врахування висновків Головного науково-експертного управління. 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-аналітиків 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.

**ДОДАТКИ**

<b>Додаток А1</b>	Типова методологія Оцінки законодавчого впливу — головною є виконавча гілка влади (Канада)
<b>Додаток А2</b>	Типова методологія Оцінки законодавчого впливу — головною є законодавча гілка влади (Україна)
<b>Додаток А3</b>	Публікації ОЕСР щодо оцінки регуляторного впливу
<b>Додаток А4</b>	Приклади Оцінки законодавчого впливу, проведеної Секретаріатами Комітетів ВРУ
<b>Додаток А4.1.</b>	Проект закону №5708 «Про право на цивільну вогнепальну зброю»
<b>Додаток А4.2</b>	Проект закону №7330 «Про внесення зміни до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення діяльності спільних слідчих груп»

# ДОДАТОК А

**Типова методологія оцінки законодавчого впливу — головною є виконавча гілка влади (Канада)**

Цей шаблон описує структуру проведення Оцінки впливу пропонуванних заходів політики (заходи законодавчого характеру, заходи регулювання, інші адміністративні заходи) у контексті прийняття рішень, де головною є виконавча гілка влади (як в Канаді). Оцінка містить загальні вказівки щодо того, якого роду питання/аспекти слід розглядати при проведенні оцінки впливу на законодавство. Залежно від характеру розглянутого питання можуть виникати інші суміжні питання або думки, які слід взяти до уваги. Як правило, така Оцінка складається з трьох основних компонентів:

- 1. Визначення проблеми** — Чи потрібно щось робити і чому?
- 2. Обґрунтування політики** — Чого ми хочемо і яким чином?
- 3. Аналіз впливу** — Які наслідки запропонуванних заходів; і що потрібно зробити, щоб це спрацювало?

## 1. ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ

*(«Чи потрібно щось робити? Чому?»)*

Етап первинного аналізу — важливо отримати чітке уявлення про проблему, яка викликає стурбованість, щоб допомогти оцінити, чи слід і як реагувати. Вивчити контекст, в якому виникла ця проблема, з тим щоб виявити корінні причини цієї проблеми, а не тільки те, що ми спостерігаємо. Отримати якомога докладніші / дезагреговані дані — чи існують неоднорідні чи різноманітні фактори, які не проявляються в узагальнених даних?

**Ясність** щодо питання, яке необхідно вирішити

- Які основні ознаки проблеми?
- Як і чому виникла проблема?
- Кого стосується ця проблема?
- Як на них впливає?

### Обґрунтування змін

- Чому питання викликає занепокоєння? Чи є заклики громадськості чи інших груп діяти? Якщо так, то хто і чому?
- Які фактори — безпекові, економічні, соціальні — роблять ситуацію нестійкою без законодавчих чи політичних дій?
- Чому потрібно діяти? Чи були раніше спроби вирішити цю проблему?

## 2. ОБҐРУНТУВАННЯ ПОЛІТИКИ/ЦІЛІ

(«Що нам потрібно/хочемо зробити/досягти? Який підхід буде застосовано»)

Мета цього етапу полягає у визначенні бажаних результатів вжиття заходів та підходу, який повинен бути використаний. Тут важливо бути якомога більш чіткими і конкретними, з тим щоб не тільки розробляти належні та ефективні заходи політики, а й мати можливість оцінювати успіх (або невдачі) після здійснення/прийняття. Мета полягає не в тому, щоб конкретизувати основні положення запропонованих заходів (які будуть включені в наступний розділ, а в тому, щоб описати наслідок/результат, якого ви ставите перед собою.

**Бажаний результат** — опис з використанням параметрів S.M.A.R.T. («Чого треба досягти?»)

**Specific (конкретний)** — це чітка і добре визначена мета (тобто щось більше, ніж просто «покращення ситуації»);

**Measurable (вимірюваний)** — чи є чіткий, конкретний показник, який може свідчити про прогрес в досягненні мети;

**Achievable (досяжний)** — чи є бажаний результат реально досяжним з прийнятними зусиллями / діями

**Realistic/Relevant (реалістичний/доречний)** — чи дійсно запропонований результат вирішить проблему;

**Timely/Timeliness (своєчасний)** — чи існує чіткий термін досягнення результатів і чи є він розумним.

### **Вибір інструменту**

(Який підхід буде найбільш ефективним?)

- Чи можна належним чином вирішити це питання за допомогою якого-небудь адміністративного механізму (міри політики або оперативні заходи реагування)?
- Чи є необхідною сила законодавчого акту?
- Чи може очікуваний результат бути досягнутий за допомогою нових або змінених нормативних правил (вторинного законодавства) в рамках існуючої нормативно-правової бази?
- Чи існує необхідність у прийнятті нових нормативних актів / допоміжних нормативних актів?
- Якщо потрібне прийняття нових законодавчих заходів, чи володіє департамент / установа, що відповідає за це питання, достатніми статутних повноваженнями для прийняття відповідних заходів?



### 3. АНАЛІЗ ВПЛИВУ

(«Чи спрацює запропонований підхід? Що потрібно для успіху?»)

#### Варіанти можливих дій

- Обґрунтування для втручання — сценарій «бездіяльності»
- Опис ситуації, якщо не буде вжито жодних заходів; будьте якомога більш докладними
- Бажаний підхід, інші дієві альтернативи
- Опис основних особливостей запропонованих заходів
- Опис ситуації, яка виникне в результаті прийняття таких заходів (надішліть листа з якомога більш детальною інформацією)
- Чи були запропоновані інші альтернативні рішення? Якщо так, опишіть їх ключові характеристики та очікуваний вплив

#### Очікувані результати/впливи

- Використовуючи показники, зазначені вище в частині 2, яким чином ситуація поліпшується в результаті вжитих заходів?
- Чи мають вжиті заходи будь-які негативні або ненавмисні наслідки? Якщо так, то що можна було б зробити для пом'якшення гостроти цієї проблеми?
- Аналіз чутливості — чи існують які-небудь невизначеності або ризики щодо нинішньої ситуації, які могли б вплинути на результат вжитих заходів? Якщо так, то що можна зробити для вирішення цієї проблеми?
- Результати аналізу витрат і результатів — по можливості спробувати оцінити вигоди / поліпшення, досягнуті в результаті вжитих заходів, і витрати, пов'язані з цими заходами; зробити це по кожному альтернативному варіанту.
- Чи існують інші пов'язані заходи, які є необхідними доповненнями для покращення результатів?

#### Наслідки для юрисдикційних органів

- Чи несуть субнаціональні юрисдикції будь-яку відповідальність і повноваження щодо сприяння вирішенню цього питання? Яким чином це враховується в запропонованому рішенні?
- Чи стикалися з цією проблемою інші країни / юрисдикції? Що вони зробили?
- Чи існують міжнародні зобов'язання / обов'язки, які стосуються ситуації, що склалася і запропонованого заходу? Як будуть вирішуватися ці питання?

Наслідки для **цільової аудиторії**, інших

- Гендерно-орієнтований аналіз (GBA+)
- Чи має проблема, яку потрібно вирішити, різний вплив на чоловіків і жінок? Якщо так, то як/чому?  
Чи має ця проблема різні наслідки залежно від віку, раси, релігії та ін?
- Якою буде реакція громадськості на запропоновану дію? Як це стосується закликів до дії (якщо такі були)? Чи приймуть люди необхідність запропонованої дії?
- Чи мають пропонувані дії більш широкі наслідки/вплив, ніж лише для цільової групи населення?

Наслідки для **чинних статутів**, нормативних актів

- Чи відповідає запропонований захід існуючим законодавчим нормам/зобов'язанням?
- Якщо запропонований захід буде реалізовано, чи потрібно внести послідовні зміни до інших статутів, нормативних актів, щоб забезпечити загальну послідовність?

Міркування щодо **прийняття та застосування**

- Вартість наслідків запропонованого підходу
- Чи має відповідальний департамент/агентство належну кадрову спроможність для впровадження та виконання запропонованих дій?
- Чи має відповідальний департамент/агентство необхідні фінансові ресурси для впровадження та виконання запропонованої дії?
- Чи є наслідки людських ресурсів чи фінансових витрат для інших урядових відомств/установ у результаті запропонованої дії?
- Чи є наслідки щодо витрат чи операцій для інших третіх сторін (бізнесу тощо)?
- Чи буде широка громадськість (люди, підприємства), яка готова / здатна виконати запропоновані заходи? Чи потрібні додаткові заходи або стимули для забезпечення дотримання?

Міркування щодо **прийняття та застосування**

# ДОДАТОК А2

**Типова методологія оцінки законодавчого впливу — головною є виконавча гілка влади (Україна)**

Цей шаблон описує структуровану структуру для проведення Оцінки впливу законопроекту в контексті прийняття рішень, де головною є законодавча гілка влади (як в Україні). Оцінка містить загальні вказівки щодо того, якого роду питання/аспекти слід розглядати при проведенні оцінки впливу на законодавство. Залежно від характеру розглянутого питання можуть виникати інші суміжні питання або думки, які слід взяти до уваги. Як правило, така Оцінка складається з трьох основних компонентів:

- 1. Мета/політичне обґрунтування** — Що пропонується і чому?
- 2. Контекст** — Що викликало проблему? Який досвід інших?
- 3. Аналіз впливу** — Чи працюватиме запропонований підхід, як описано? Яким буде результат?

## 1. МЕТА/ПОЛІТИЧНЕ ОБГРУНТУВАННЯ

*(«Що пропонується? Чому це потребує затвердження?»)*

Метою цієї частини оцінки є визначення того, що пропонує автор законопроекту та чому це вважається необхідним. Тут важливо переконатися, що те, що пропонує автор, чітко описано, але все ще є лаконічним — аналіз буде здійснено в наступних частинах Оцінки. Нижче наведено типові запитання, які можуть бути корисними для формулювання цього питання:

- Що пропонується?
- Чому питання викликає занепокоєння; яке заявлене обґрунтування дії?
- Чому проект закону виносять на затвердження саме зараз?
- Який заявлений результат запропонованої дії?

Можуть бути випадки, коли проект закону не є чітко визначеним, і/або автор не має чіткого уявлення про мету пропозиції. Якщо це так, вкажіть це та надайте обґрунтоване пояснення того, чого досягає запропонований законодавчий захід.

## 2. КОНТЕКСТ

(«Що викликало проблему?»)

У цій частині Оцінки розглядаються різні фактори та динаміка, які спонукали автора законопроекту запропонувати зміни в українському законодавстві. Оцінка має враховувати не лише фактори, визначені автором законопроекту, а й будь-які інші питання, які можуть мати значення. Мета полягає в тому, щоб надати хороший опис і розуміння проблем, які стали причиною написання законопроекту. Варто розглядати питання «контексту» наступним чином:

**Характер** проблеми, що розглядається

- Які основні ознаки проблеми?
- Як і чому виникла проблема?
- Кого стосується ця проблема?
- Як вони впливають?

**Обґрунтування** дії

- Чи є заклики громадськості чи інших груп діяти? Якщо так, то хто і чому?
- Які фактори — безпека, економіка, соціум — роблять ситуацію неспроможною без законодавчих чи політичних заходів?
- Чи були спроби вирішити цю проблему?

## 3. АНАЛІЗ ВПЛИВУ

(«Чи спрацює запропонований підхід? Які будуть результати?»)

**Очікувані результати/впливи**

- Опис ситуації, яка виникне в результаті виконання запропонованих дій; це має включати пояснення того, якою буде ситуація, якщо запропонований захід не буде схвалено/впроваджено. Чи мають вжиті заходи будь-які негативні або ненавмисні наслідки? Якщо так, то що можна було б зробити для пом'якшення гостроти цієї проблеми?
- Аналіз чутливості — чи існують які-небудь невизначеності або ризики щодо нинішньої ситуації, які могли б вплинути на результат вжитих заходів? Якщо так, то що можна зробити для вирішення цієї проблеми?
- Результати аналізу витрат і результатів — по можливості спробувати оцінити вигоди/поліпшення, досягнуті в результаті вжитих заходів, і витрати, пов'язані з цими заходами; зробити це по кожному альтернативному варіанту.

Наслідки для **цільової аудиторії**, інших

- Гендерний аналіз
  - Чи має проблема, яку потрібно вирішити, різний вплив на чоловіків і жінок? Якщо так, то як/чому?
  - Чи має ця проблема різні наслідки залежно від віку, раси, релігії, освіти, міського/сільського тощо?
- Якою буде реакція громадськості на запропоновану дію? Як це стосується закликів до дії (якщо такі були)? Чи приймуть люди необхідність запропонованої дії?
- Чи мають пропонувані дії більш широкі наслідки/вплив, ніж лише для цільової групи населення?

Наслідки для **юрисдикційних органів**

- Чи несуть субнаціональні юрисдикції будь-яку відповідальність і повноваження щодо сприяння вирішенню цього питання?<sup>8</sup> Яким чином це враховується в пропонуваному рішенні?
- Чи стикалися з цією проблемою інші країни / юрисдикції? Що вони зробили?
- Чи існують міжнародні зобов'язання / обов'язки, які стосуються ситуації, що склалася і запропонованого заходу? Як будуть вирішуватися ці питання?

Наслідки для **чинних статутів**, нормативних актів

- Чи відповідає запропонований захід існуючим законодавчим нормам/зобов'язанням?
- Якщо запропонований захід буде реалізовано, чи потрібно внести послідовні зміни до інших статутів, нормативних актів, щоб забезпечити загальну послідовність?

<sup>8</sup> У Канаді цей аналіз включено, оскільки державна влада є децентралізованою. Цей вид аналізу в Україні використовується рідше. Однак у висновках Головного науково-експертного управління щодо законопроектів у сфері державної та регіональної структури можна спостерігати критичні зауваження щодо спроб врегулювати на рівні закону, що належить до компетенції місцевого самоврядування. Тому в контексті децентралізації в Україні важливо включити це питання до типової Оцінки законодавчого впливу.

Міркування щодо **прийняття та застосування**

- Вартість наслідків запропонованого підходу
- Чи має відповідальний департамент/агентство належну кадрову спроможність для впровадження та виконання запропонованих дій?
- Чи має відповідальний департамент/агентство необхідні фінансові ресурси для впровадження та виконання запропонованої дії?
- Чи є наслідки людських ресурсів чи фінансових витрат для інших урядових відомств/установ у результаті запропонованої дії?
- Чи є наслідки щодо витрат чи операцій для інших третіх сторін (бізнесу тощо)?
- Чи буде широка громадськість (люди, підприємства), яка готова / здатна виконати запропоновані заходи? Чи потрібні додаткові заходи або стимули для забезпечення дотримання?

# **ДОДАТОК АЗ**

**Публікація ОЕСР щодо оцінки регуляторного впливу**



ОЕСР, 2021, **Прогноз регуляторної політики 2021**, Париж, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecd-regulatory-policy-outlook-2021-38b0fdb1-en.html>

ОЕСР, 2018, **Прогноз регуляторної політики 2018**, Париж, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

ОЕСР, 20175, «**Звіт про оцінку в Чилі: Оцінка регуляторного впливу**», Огляд ОЕСР регуляторної реформи, Париж, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Chile-Evaluation-Full-Reportweb.pdf>

Deighton-Smith, Erbacci and Kauffmann, 2016, «**Сприяння інклюзивному зростанню шляхом кращого регулювання: роль оцінки регуляторного впливу**», Робочі документи ОЕСР щодо регуляторної політики, № 3, Париж, <https://doi.org/10.1787/5jm3tqwqp1vj-en>

ОЕСР, 2015, **Прогноз регуляторної політики 2015**, Париж, <https://doi.org/10.1787/9789264238770-en>

ОЕСР, 2015, **Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015**, Париж, <https://doi.org/10.1787/9789264241800-en>

Jacob, Ferretti and Guske, 2012, **Сталість оцінки впливу: огляд систем оцінки впливу в окремих країнах ОЕСР та Європейській комісії**, видавництво ОЕСР, Париж, [http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/sustainability%20in%20impact%20assessment%20sg-sd\(2011\)6-final.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/sustainability%20in%20impact%20assessment%20sg-sd(2011)6-final.pdf)

ОЕСР, 2012, **Рекомендація Ради з регуляторної політики та управління**, видавництво ОЕСР, Париж, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>

Klaus et al., 2011, **Інтеграція навколишнього середовища в оцінку регуляторного впливу**, Париж, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Integrating%20RIA%20in%20Decision%20Making.pdf>

ОЕСР, 2009, **Аналіз регуляторного впливу: Інструмент узгодженості політики**, Париж, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264067110-en>

ОЕСР, 2008, **Вступний Хендбук для проведення оцінки регуляторного впливу**, видавництво ОЕСР, Париж, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

ОЕСР, 2008, **Побудова інституційної основи для оцінки регуляторного впливу: Посібник для політиків**, Париж, <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>

Rodrigo, 2005, «**Оцінка регуляторного впливу в країнах ОЕСР, виклики для країн, що розвиваються**», Париж, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>

ОЕСР, 2004, **Реєстр оцінки регуляторного впливу**, Париж, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258430.pdf>

ОЕСР, 1997, **Аналіз регуляторного впливу: передовий досвід у країнах ОЕСР**, Париж, <https://doi.org/10.1787/9789264162150-en>

Інші публікації ОЕСР: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.html>

# **ДОДАТОК А4**

**Приклади Оцінки законодавчого впливу,  
проведеної Секретаріатами Комітетів ВРУ**

## ДОДАТОК А4.1

Проект закону №5708 «Про право на цивільну вогнепальну зброю»  
Комітет правоохоронної діяльності

### 1. ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ

(«Чи потрібно щось робити? Чому?»)

#### 1. Визначення проблеми

Проблема, що склалась в Україні довкола обігу цивільної вогнепальної зброї є вкрай складною, однак навряд чи унікальною. **Неврегульована зброя (non-regularised firearms) або ж непорядкований правовий статус вогнепальної зброї та/або боєприпасів — це поняття, яке активно використовують, до прикладу, аналітики Flemish Peace Institute<sup>9</sup> на позначення невідповідностей авторизації зброї, що може скластись внаслідок зміни законодавства або військового конфлікту.**

Лише декілька відносно недавніх прикладів з історії країн Європи, що залишили по собі тисячі одиниць зброї, яка досі циркулює на чорних ринках, як-от війна в Югославії, конфлікт у Північній Ірландії чи терористична діяльність ЕТА в Країні Басків (Іспанія) становили доволі подібний виклик. Загалом ситуація з нерегульованою зброєю властива країнам, які здійснюють політичний транзит. **Саме неврегульована зброя насамперед становить проблему для України, зокрема в контексті конфлікту на сході України.** Це робить вжиток даного терміну вкрай доцільним для подальшого аналізу.

Проект закону має на меті «посилення дотримання режиму законності в питаннях визначення правового режиму власності на зброю, закріплення основних прав та обов'язків громадян і юридичних осіб щодо виробництва, набуття, володіння, розпорядження та використання зброї та боєприпасів, врегулювання інших суспільних відносин, що безпосередньо з цим пов'язані». Іншими словами, **їдеться про спробу встановити ефективний контроль над вогнепальною зброєю, яка на сьогодні перебуває на території України.**

Відповідно до даних МВС України, загальна кількість зареєстрованої зброї становить 1,2 млн одиниць<sup>10</sup>. Водночас за найбільш скромними оцінками, йдеться про понад мільйон одиниць незареєстрованої зброї. З певними обмеженнями, автор дослідження незаконних потоків зброї в Україні, що було проведено спеціально для Small Arms Survey<sup>11</sup> у 2017 році, наводить цифру у 2-3 мільйони одиниць нелегальної зброї<sup>12</sup>. Однак, йдеться про припущення автора, що базуються на бесідах з експертами. Вже у 2018 році, у звіті Small Arms Survey йшлося про 4,4 млн одиниць зброї загалом, 3,6 млн з яких неза-

<sup>9</sup> <https://vlaamsvredesinstituut.eu/en/report/5040/>

<sup>10</sup> <https://mvs.gov.ua/press-center/news/mvs-sfera-obigu-zbroji>

<sup>11</sup> Small Arms Survey — незалежний дослідницький проєкт при Женевському інституті міжнародних відносин та розвитку

<sup>12</sup> <https://www.smallarmssurvey.org/resource/measuring-illicit-arms-flows-ukraine>

реєстровані<sup>13</sup>. Важливо, що точні цифри невідомі, і вже це становить суспільну значущість і додаткову актуальність законопроекту.

Отже, **Україна займає перші позиції серед країн Європи у співвідношенні нелегальної зброї до легально зареєстрованої**<sup>14</sup>. Аналітики Small Arms Survey вказують цифру у 9,9 одиниць цивільної вогнепальної зброї на 100 осіб для 2018 року (автори законопроекту у Пояснювальній записці до законопроекту пишуть лише про 5,5 одиниць). Масштаб проблеми суттєво зріс, якщо поглянути на динаміку: у 2007 році цей показник становив 6,6 одиниць зброї на 100 осіб<sup>15</sup>.

Наразі право на володіння зброєю в Україні регулюється лише на рівні нормативно-правового акту, а саме Наказу МВС України № 622 від 21 серпня 1998 року<sup>16</sup>. Потреба удосконалити правове регулювання та зробити законодавство відповідним сучасним викликам постала ще з перших років незалежності, коли йшлося про ефективний контроль над значними обсягами зброї, які залишились після розпаду Радянського Союзу. Важливо, що як ініціатори законопроекту, так і стейкхолдери погоджуються, що наявне законодавство є фрагментованим, неузгодженим і не відповідає принципу правової визначеності<sup>17</sup>.

Натепер у світовій пресі Україна згадується як джерело нестабільності саме у світлі можливого поширення запасів нелегальної зброї, поруч із, до прикладу, Лівією<sup>18</sup>. Такі побоювання лунають, зокрема, щодо можливості потрапляння зброї з України у руки терористів безпосередньо в країни Європейського Союзу, де після теракту в редакції газети «Charlie Hebdo» (Париж, 2015) актуалізувались питання більш суворого контролю зброї. Увага з боку європейських політиків прикута до питання нелегальної зброї в Україні, зокрема, після найбільшої наразі спроби контрабанди боєприпасів в ЄС з Донбасу, що пов'язана із громадянином Франції Грегаром Муто, якого за підготовку теракту засудили до 6 років позбавлення волі<sup>19</sup>. Імідж «країни-супермаркета» зброї<sup>20</sup>, що підсилений розгортанням військового конфлікту та неефективним регулюванням становить водночас репутаційну шкоду для України на міжнародній арені.

Зумовлений побоюваннями потрапляння зброї з України у руки терористів і дослідницький фокус аналітиків Flemish Peace Institute. У своєму матеріалі «Незаконне розповсюдження вогнепальної зброї на периферії ЄС: приклад України» вони зосереджують свою увагу на ризиках збільшення обігу зброї та боєприпасів на чорному ринку<sup>21</sup>. На їхню думку, потенційна доступність цієї зброї робить загрозу розповсюдження ще більш помітною та актуальною. Вони також проводять паралелі українського контексту із ситуацією, що склалась внаслідок війни на Балканах, звідки йдуть найбільші потоки нелегальних поставок зброї в Європу.

<sup>13</sup> <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-BP-Civilian-Firearms-Numbers.pdf>

<sup>14</sup> <https://www.rferl.org/a/guns-in-europe/29551062.html>

<sup>15</sup> <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/Small-Arms-Survey-2007-Chapter-02-annexe-4-EN.pdf>

<sup>16</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98#Text>

<sup>17</sup> <http://www.golos.com.ua/article/354081>

<sup>18</sup> <https://time.com/how-europes-terrorists-get-their-guns/>

<sup>19</sup> <https://hromadske.ua/posts/kontrabanda-zbroi-z-ukraini-v-evropu>

<sup>20</sup> <https://www.newyorker.com/culture/photo-booth/ukraine-a-supermarket-for-guns>

<sup>21</sup> [https://flemishpeaceinstitute.eu/safe/files/project\\_safte\\_eu\\_neighbourhood\\_ukraine.pdf](https://flemishpeaceinstitute.eu/safe/files/project_safte_eu_neighbourhood_ukraine.pdf)

Зброя також є об'єктом власності, на який поширюється особливий режим регулювання, що може бути здійснений виключно Законом України. **Фактично, законодавство натепер не є цілісним, а наявне регулювання не можна назвати дієвим.** Така ситуація створює значну проблему й диктує основну актуальність проекту закону № 5708. Зрештою, автори останнього дослідження Small Arms Survey, присвяченого Україні «Making the Rounds: Illicit Ammunition in Ukraine» (2021) закликають до довгострокових скоординованих зусиль української влади та міжнародної спільноти, адже лише так можна ефективно вплинути на загрози, які створюють для місцевої та регіональної безпеки боєприпаси та нелегальна зброя<sup>22</sup>.

#### **а. Ясність щодо питання, яке необхідно вирішити**

Проблемним моментом є те, що законопроект відштовхується від забезпечення права громадян «на активний особистий захист свого життя та здоров'я, а також життя та здоров'я навколишніх від злочинних посягань, в стані крайньої необхідності за допомогою вогнепальної зброї», хоча виходить із проблеми ефективного контролю. Таким чином, **порушується принцип ясності, адже обґрунтування не узгоджується, як з метою проекту закону, так і зі змістом положень документа.**

По-перше, формулювання авторів Пояснювальної записки «переважна більшість розвинених країн світу (усталених демократій) забезпечили таке право [на цивільну вогнепальну зброю] своїм громадянам» є суттєвим перебільшенням. Так, **існує два фундаментальні підходи у праві щодо врегулювання зброї: зброя як базове право і зброя як привілей.** Ґрунтовний аналіз регулювання цивільної вогнепальної зброї дослідниками із Small Arms Survey, проведений на основі вибірки із 42 країн засвідчив, що лише дві з цих країн підходять до зброї як до права (США та Ємен), а всі інші як до привілею<sup>23</sup>. Натомість більшість країн світу тяжіє до збалансування у законодавстві між убезпеченням від шкоди для суспільства (вчинення злочинів, насилля, самогубства) і законним використанням зброї цивільними особами<sup>24</sup>.

По-друге, покликання на Конституцію України щодо «права людини на життя, життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і особисту безпеку» у Пояснювальній записці до законопроекту у світлі питання врегулювання зброї ставить навіть необхідну самооборону у контекст збройного зіткнення. У самому ж тексті законопроекту право на особистий захист не деталізовано.

По-третє, незгодженою зі змістом самого проекту закону виглядає і пропозиція надати право на придбання у власність короткоствольної вогнепальної зброї (пістолетів, оскільки придбання та використання револьверів забороняється відповідним проектом закону) лише спортсменам, тобто обмеженій групі громадян. Іншими словами, врегульовується використання зброї лише для занять спортом, а не для самозахисту, адже зберігання такої зброї передбачено виключно в стрілецькому тирі або на стрільбищі. Водночас транспортування зброї має відбуватися з розрядженими магазинами, що унеможлиблює застосування зброї задля самозахисту, власне, у випадках крайньої необхідності, згаданої вище.

<sup>22</sup> <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-Report-Illicit-Ammunition-Ukraine.pdf>

<sup>23</sup> <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/Small-Arms-Survey-2011-EN.pdf>

<sup>24</sup> <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/Small-Arms-Survey-2011-summary.pdf>

По-четверте, дискусія щодо того, як право на захист різниться у континентальній та англосаксонській системі права є важливою складовою дебатів довкола врегулювання зброї в Україні<sup>25</sup>. **Приклад США, абсолютного світового лідера у володінні стрілецькою зброєю (120,5 одиниць на 100 осіб<sup>26</sup>), згаданий і авторами Пояснювальної записки, є насправді екстремою. Країна є лідером у показниках як кількості самогубств, так і кількості злочинів вчинених з використанням зброї<sup>27</sup>.** В обох випадках фактор доступності зброї відіграє ключове значення. Така ситуація спричинена перш за все традиціями, що задекларовані у конституції (Друга поправка). При тому американське суспільство натепер активно сперечається щодо контролю над зброєю (gun control<sup>28</sup>) і є досить розділеним у поглядах щодо врегулювання<sup>29</sup>.

Напроти, **жодна з конституцій країн-членів Європейського Союзу не передбачає збройного самозахисту та не гарантує права на носіння чи володіння вогнепальною зброєю на індивідуальному рівні.** При тому, після згаданого уже теракту у Парижі 2015 року, **Європейська Комісія внесла зміни до директиви ЄС про зброю з метою подальшого посилення боротьби проти нелегального обігу вогнепальної зброї, аби мати змогу застосовувати більш скоординований та узгоджений підхід.** Директива заклала більш суворі правила щодо переробки навіть спортивної зброї в автоматичну, заборону певних типів напівавтоматичної зброї, однакові для всіх стандарти щодо деактивації зброї, обмеження терміну дії дозволу на зброю до п'яти років<sup>30</sup>. Таким чином, можемо підсумувати, що ЄС в останні роки тяжіє до запровадження більш суворих законів про зброю, що пов'язані насамперед із контртерористичними заходами.

Обговорення права на самозахист у самому ЄС розгортається радше в контексті гендерної рівності та протидії домашньому насиллю і насамперед стосується жінок, які зазнають насильницьких дій, переважно з боку їхніх партнерів (див., наприклад, дослідження підготовлене на замовлення European Parliament Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs<sup>31</sup>). При тому, така дискусія оминає увагою питання зброї як таке.

## **b. Обґрунтування втручання**

Питання зброї є суспільно чутливим. Неспроможність дійти компромісу була основною перешкодою, котра пояснює відсутність спеціального закону. Так, лише в період з 1998 до 2020 року в парламент подали 20 законопроектів щодо питання зброї. Різні підходи та відмінність інтерпретації зумовлюють дискусію, котра активно триває в Україні в останні роки.

Заклики діяти були виражені найбільш видимо двома петиціями на сайті Президента України, що зібрали необхідну кількість голосів у 2015<sup>32</sup> та 2019<sup>33</sup> роках, де питання зброї розглядається через призму права на захист. При тому, формування порядку дискусії щодо зброї пріоритетно через самозахист рад-

<sup>25</sup> <https://voxukraine.org/the-right-to-armed-self-defence-ua/>

<sup>26</sup> <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-BP-Civilian-Firearms-Numbers.pdf>

<sup>27</sup> <https://www.vox.com/policy-and-politics/2017/mass-shooting-gun-violence-statistics-charts>

<sup>28</sup> <https://www.nytimes.com/interactive/2015/10/07/us/gun-control-explained.html>

<sup>29</sup> <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/09/13/key-facts-about-americans-and-guns/>

<sup>30</sup> [https://ec.europa.eu/growth/sectors/firearms-directive\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/firearms-directive_en)

<sup>31</sup> [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOLE\\_STU\(2016\)571385](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOLE_STU(2016)571385)

<sup>32</sup> <https://petition.president.gov.ua/petition/40>

<sup>33</sup> <https://petition.president.gov.ua/petition/53416>

ше ділить суспільство, ніж об'єднує. Відповідно до різних опитувань, понад 70% громадян не підтримують легалізацію володіння зброєю<sup>34</sup> і не вірять, що зброя допоможе підвищити особисту безпеку<sup>35</sup>.

Поданий проект закону №5708 також виводить необхідність втручання з «права на зброю» та самозахисту, чим ускладнює консенсус всередині навіть робочої групи<sup>36</sup>. Альтернативою є розгляд питання окремо від «права на зброю», тобто через призму врегулювання та приведення у відповідність законодавства.

## 2. ОБҐРУНТУВАННЯ ПОЛІТИКИ

### а. Ясність щодо бажаного результату

Відповідно до тексту Пояснювальної записки, завданням законопроекту є «посилення дотримання режиму законності в питаннях визначення правового режиму власності на зброю». Далі йдеться про «закріплення основних прав та обов'язків громадян і юридичних осіб щодо виробництва, набуття, володіння, розпорядження та використання зброї та боєприпасів», а також «врегулювання інших суспільних відносин, що безпосередньо з цим пов'язані».

За допомогою параметрів S.M.A.R.T., проаналізуємо ясність стосовно бажаного результату.

Мета та завдання проекту закону сформульовані чітко і визначено, тобто вони є достатньо конкретними (Specific). Фактично йдеться про ефективний контроль над зброєю в державі. Досвід інших країн Європи свідчить про те, що така ж ціль у різний час стояла і перед владою у Німеччині та Польщі (зброя, що залишається після Другої світової війни), Північної Ірландії, Іспанії та країнах колишньої Югославії<sup>37</sup>.

Вимірюваність результативності (Measurable) забезпечують положення законопроекту, що передбачають розробку порядку створення та ведення Єдиного державного реєстру цивільної вогнепальної зброї. Такий реєстр зможе слугувати індикатором, який свідчить про прогрес у досягненні мети. Крім того, роль додаткового індикатора виконуватиме статистика кримінальних правопорушень, зокрема, динаміка злочинів.

Бажаний результат можна назвати досяжним (Achievable) з низки причин. По-перше, здійсненність цілі впливає з а) конкретності поставленої мети та б) спроможності органів державної влади втілювати її на практиці (спроможність правозастосування). По-друге, вищезгадані приклади з історії країн Європи, у тому числі Східної та Південної, демонструють реалістичні моделі для наслідування. По-третє, ситуація в Україні із вогнепальною зброєю, хоч і

<sup>34</sup> [https://ratinggroup.ua/research/ukraine/ukraina\\_v\\_fokuse\\_sociologicheskie\\_izmereniya.html](https://ratinggroup.ua/research/ukraine/ukraina_v_fokuse_sociologicheskie_izmereniya.html)

<sup>35</sup> <https://rb.com.ua/uk/blog-uk/omnibus-uk/stavlenija-ukrainciv-do-volodinnja-vognepalnoju-zbroieju/>

<sup>36</sup> <http://komzakonpr.rada.gov.ua/documents/zasid/75228.html>

<sup>37</sup> <https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2021/04/Def-DIVERT-NonReg-Report.pdf>



викликає обґрунтовані занепокоєння, однак не є критичною. Так, до прикладу, один з недавніх звітів Small Arms Survey щодо України відзначає, що досі не виявило доказів широкомасштабної міжнародної торгівлі нелегальною зброєю з України до інших країн Європи<sup>38</sup>.

Запропонований результат є релевантним (Relevant), адже відповідає а) міжнародним зобов'язанням та співробітництву України (Протокол ООН проти незаконного виготовлення та обігу вогнепальної зброї<sup>39</sup>, спеціальна програма ОБСЄ щодо посилення спроможності української влади у запобіганні та протидії незаконному обігу зброї, боєприпасів та вибухових речовин<sup>40</sup>; б) зобов'язанням держави перед своїми громадянами (ст. 3 Конституції України); в) доречна щодо специфіки локального контексту.

Нарешті, своєчасність (Timely) закону продиктована викликами часу, тобто необхідністю вжити оперативних заходів доки проблема не загострилась. Щодо термінів досягнення такого результату, то проблема, спричинена розповсюдженням зброї та боєприпасів в Україні, потребуватиме скоординованих та постійних зусиль з боку української влади та міжнародної спільноти ще багато років<sup>41</sup>.

## **б. Вибір інструменту**

**Вирішити окреслену проблему неможливо лише за допомогою адміністративного механізму.**

Рішення Верховного суду про те, що відсутність закону щодо порядку надання дозволу на носіння зброї не унеможливорює притягнення особи до кримінальної відповідальності, фактично прирівнюючи Наказ МВС України № 622 від 21 серпня 1998 до закону<sup>42</sup> має правозастосовний дефект. На практиці саме зважаючи на відсутність спеціального закону українські суди часто повертають вилучену зброю її власникам і не враховують положення відомчих інструкцій, які обмежують приватну власність на зброю<sup>43</sup>. Отже, такі заходи можуть бути запроваджені лише на рівні закону.

Водночас виключно прийняття змін до законодавства не розв'яже проблему відсутності ефективного контролю над зброєю в Україні. Дієвість бажаного результату буде залежати також від розбудови потенціалу відповідних українських органів влади, навчання персоналу, посилення координації та правової бази. Тобто необхідно застосувати комплексний підхід до подолання викликів, які становить незаконна зброя та боєприпаси.

Відповідно до проекту закону, держателем Єдиного державного реєстру цивільної зброї визначено Міністерство внутрішніх справ України, що на сьогодні уже веде подібні обліки<sup>44</sup>. Також впродовж останніх років відомство посилило інституційну спроможність через мережу Сервісних центрів МВС у всіх регіонах України. Попри те, що альтернативний варіант (проект закону №5708-1) пропонує, аби даний Реєстр був у віданні Міністерства юстиції, орган відмовився бути його держателем і запропонував залишити підпорядкування реєстру МВС України.

<sup>38</sup> <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-Report-Illicit-Ammunition-Ukraine.pdf>

<sup>39</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_792#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_792#Text)

<sup>40</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019D2009>

<sup>41</sup> <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-Report-Illicit-Ammunition-Ukraine.pdf>

<sup>42</sup> <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/539261/>

<sup>43</sup> <http://www.golos.com.ua/article/354081>

<sup>44</sup> <https://mvs.gov.ua/uk/activity/licenzuvannya/licenziyi>

## 4. АНАЛІЗ ВПЛИВУ

### а. Варіанти можливих дій

За умови відсутності втручання, ситуація загострюватиметься. Дана оцінка операється на зростання динаміки спроб незаконного ввезення вогнепальної зброї з України у сусідні країни<sup>45</sup>. Понад те, аналітики Flemish Peace Institute детально описують загрози потрапляння зброї у «неправильні руки» (тероризм, масова стрілянина<sup>46</sup>). Сприятливим для торговців зброєю залишається відсутність єдиного і чіткого закону, адже злочинці насамперед використовують правові прогалини для перевезення і продажу зброї, шукають лазівки у законодавстві та законодавчі розбіжності між країнами ЄС<sup>47</sup>.

У випадку, якщо проєкт закону буде прийнято, то кількість зареєстрованої легально зброї ймовірно поступово буде збільшуватись. Органи правопорядку матимуть більше спроможностей відстежувати застосування зброї, а отже й збільшуватиметься ефективність розслідування (проведення балістичних експертиз, сертифікаційних випробувань, огляду технічного стану та відстрілу зброї тощо). Це може мати додатковий вплив на безпекову ситуацію в країні.

Проте, варто зазначити, що на сьогодні не розділяється розслідування злочинів з використанням легальної чи нелегальної зброї. При тому, попри цифри, що наводять ініціатори проєкту закону у тексті Пояснювальної записки щодо незначної кількості злочинів вчинених з використанням зброї, їх слід розглядати з певною обережністю. Так, якщо поглянути лише на злочини проти громадської безпеки (а не сукупність усіх злочинів загалом), то зброя, бойові припаси, вибухові речовини та вибухові пристрої були предметом 55714 злочинів у 2014 році, що становили 65,7 % від загальної кількості виявлених злочинів проти громадської безпеки (у 2018 році таких злочинів було уже 80,97 % або ж 54910)<sup>48</sup>. Іншими словами, у випадку прийняття, проєкт має потенціал видимо вплинути на громадський правопорядок.

Водночас прийняття закону є необхідним, але недостатнім для ефективного контролю над зброєю. Спроби посилити законодавство часто є першим засобом реагування на події пов'язані з використанням зброї. Переважна більшість нелегальної зброї зникає з легального ринку і загалом має довгий життєвий цикл. Дієва ж політика повинна зосереджуватись на посиленні регулювання правил законного володіння зброєю і нарощуванні спроможностей відомств, які щодня беруть участь у боротьбі із незаконним володінням зброєю.

Найкращим варіантом втручання видається прийняття даного проєкту закону із введенням у дію Єдиного державного реєстру цивільної вогнепальної зброї. Однак, доречним буде відмова від концептуального оформлення ініціативи як «права на зброю». Таке формулювання явно суперечить міжнародному досвіду, адже у випадку із врегулюванням зброї ідеться радше про правила

<sup>45</sup> <https://euobserver.com/world/153792>

<sup>46</sup> <https://vlaamsvredesinstituut.eu/mass-shootings-in-europe-how-did-weapons-fall-into-the-wrong-hands/>

<sup>47</sup> [https://www.unodc.org/documents/firearms-protocol/2020/UNODC-EU-Report-A8\\_FINAL.pdf](https://www.unodc.org/documents/firearms-protocol/2020/UNODC-EU-Report-A8_FINAL.pdf)

<sup>48</sup> [https://er.dduvs.in.ua/bitstream/kryminalna\\_vidpovidalnist\\_zbroya\\_monografia\\_2020.pdf](https://er.dduvs.in.ua/bitstream/kryminalna_vidpovidalnist_zbroya_monografia_2020.pdf)

(«Balancing Acts: Regulation of Civilian Firearm Possession»<sup>49</sup>). Водночас дискусія щодо зброї може бути реактуалізована вже у новому контексті.

## **в. Очікувані результати**

У короткостроковій перспективі прогнозується, що кількість вчинених правопорушень із застосуванням зброї може зрости, адже органи правопорядку отримують визначений інструмент правозастосування.

Прогнозування, однак, слід базувати якраз на вже наявні правозастосовні практики. Так, у період з 2016 по 2020 роки всього було анульовано лише 6 ліцензій (детальніше див. Додаток 1). Загалом ситуація із державним наглядом за виданими ліцензіями залишає бажати кращого, а тому одним із наступних кроків повинне бути підвищення інституційної спроможності профільних органів.

В довгостроковій перспективі очікується, що законодавчі зміни дозволять суттєво зняти проблему нерегульованої зброї, яка натеper є в Україні.

З прийняттям законопроекту також очікується, що дані новоствореного Єдиного державного реєстру цивільної вогнепальної зброї будуть краще відображати наявну ситуацію зі зброєю. Своєю чергою, коректні дані уможливають прийняття доказових (evidence-based) політик у майбутньому.

## **с. Наслідки для цільової аудиторії**

Попри певні концептуальні розбіжності, можна очікувати, що прийняття законопроекту буде позитивно сприйняте цільовою аудиторією, адже дозволить у загальних рисах врегулювати найбільш нагальні виклики обігу зброї, які понад дві декади називали в українському суспільстві.

Разом з тим, проблема врегулювання зброї матиме різні наслідки в залежності від гендеру. Так, відповідно до опитувань лише 5% жінок має досвід користування зброєю (до порівняння 35% серед чоловіків), і при тому, лише 9% українок вважає, що зброя допоможе їм почувати себе більш безпечно (29% чоловіків)<sup>50</sup>. Така ж тенденція прослідковується й у відмінностях щодо володіння. Тобто і власниками зброї в Україні здебільшого є чоловіки. Такий гендерний розрив загалом повторює патерн Європейського Союзу, де за даними Євробарометра 2013 року власниками зброї назвали себе 9% чоловіків і 2% жінок<sup>51</sup>.

Кримінологічні розвідки також простежують закономірність, що наявність зброї з більшою ймовірністю зробить домашнє насилля летальним. Іншими словами, в будинках/родинах, де є вогнепальна зброя, жінки частіше за все стають жертвами убивства<sup>52</sup>. Інше дослідження встановило, що домашнє насильство, де залучено вогнепальну зброю, у 12 разів збільшує вірогідність завершення подій смертю одного з партнерів, ніж сімейні конфлікти, в які не залучено вогнепальну зброю<sup>53</sup>. Це також співвідноситься із добре встановле-

<sup>49</sup> <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/Small-Arms-Survey-2011-EN.pdf>

<sup>50</sup> [https://rb.com.ua/wp-content/uploads/2021/03/zbroja\\_berezen\\_2021\\_ukr-1.pdf](https://rb.com.ua/wp-content/uploads/2021/03/zbroja_berezen_2021_ukr-1.pdf)

<sup>51</sup> [https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2019/03/firearms\\_and\\_violent\\_deaths\\_in\\_eu.pdf](https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2019/03/firearms_and_violent_deaths_in_eu.pdf)

<sup>52</sup> <https://www.acpjournals.org/doi/10.7326/M13-1301?articleid=1814426>

<sup>53</sup> <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/1588718/>

ним спостереженням у кримінології: жінки найчастіше гинуть у приватному, а не публічному просторі від рук своїх партнерів<sup>54</sup>. Дослідження «Зброя у житті жінок, що постраждали від домашнього насилля» ілюструє, що тільки 7% жінок, які піддавалися домашньому насильству, успішно змогли використати зброю для самозахисту. У двох третинах випадків саме чоловіки використовували вогнепальну зброю проти жінок<sup>55</sup>. Насамкінець, низка досліджень демонструє, що жінки частіше вчиняють самогубства<sup>56</sup> і частіше гинуть від необережного використання зброї<sup>57</sup>.

Проте, варто брати до уваги, що у загальному розподілі усіх вбивств найчастіше йдеться про вбивство чоловіками чоловіків<sup>58</sup>, що також відбувається у приватному просторі — за різними даними на нього припадає понад дві третини усіх вбивств і йдеться про універсальну тенденцію<sup>59</sup>. Таким чином, більшість і вбивць, і жертв є чоловіками (male offender/male victim). При тому, аналіз судових рішень в Україні підтверджує спостереження міжнародних кримінологічних досліджень<sup>60</sup>. Так, типове українське вбивство вчиняє чоловік напідпитку, що з необережності вбиває іншого чоловіка (знайомого або товариша) під час сварки. Важливим підсумком огляду наявних кримінологічних досліджень є те, що наявність зброї вдома є фактором підвищеного ризику летальних наслідків<sup>61</sup>.

#### **d. Наслідки для законодавства**

Запропонований захід відповідає міжнародним зобов'язанням України (Протокол ООН проти незаконного виготовлення та обігу вогнепальної зброї), а також не суперечить чинним законам.

Водночас прийняття законопроекту вимагає внесення змін у низку законів (зокрема, Закон України «Про Національну поліцію», Закон України «Про охоронну діяльність», Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності»).

<sup>54</sup> <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30100045/>

<sup>55</sup> <https://repository.upenn.edu/cgi/>

<sup>56</sup> <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17426563>

<sup>57</sup> <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/15949457/>

<sup>58</sup> <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2018/51/fewer-women-than-men-fall-victim-to-violence>

<sup>59</sup> <https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/vio.2017.0016>

<sup>60</sup> <https://texty.org.ua/fragments/102380/typovyj-ukrayinskyj-ubyvcya-pyanyj-muzhyk-statistika/>

<sup>61</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/>

**ДОДАТОК 1**

*Заходи державного нагляду у сфері ліцензування зброї у 2016-2020 роках.*

<b>Рік</b>	<b>Кількість планових заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням</b>	<b>Кількість розпоряджень про усунення порушень вимог</b>	<b>Кількість позапланових заходів державного нагляду (контролю)</b>	<b>Кількість анульованих ліцензій</b>
<b>2016</b>	44	15	4	1
<b>2017</b>	Не проводилось у зв'язку із встановленим мораторієм на проведення планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.			
<b>2018</b>	Не проводилось у зв'язку із встановленим мораторієм на проведення планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.			
<b>2019</b>	110	68	5	4
<b>2020</b>	20	12	1	1

Таблиця відображає кількість заходів державного нагляду (контролю) та їх результатів у сфері виробництва та ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозогінної та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продажу, що підлягає ліцензуванню.

# **ДОДАТОК А4.2**

**Проект закону №7330 «Про внесення зміни до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення діяльності спільних слідчих груп»**

**Комітет з питань інтеграції України до ЄС**

## ОБҐРУНТУВАННЯ 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)<sup>62</sup>. Зокрема, у Кодексі зазначено, що:

- 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 року<sup>63</sup>, Європейською Конвенцією про взаємну допомогу у кримінальних справах від 2001 року<sup>64</sup>, Конвенцією Організації об'єднаних націй проти транснаціональної організованої злочинності<sup>65</sup>, Другому додатковому протоколі до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах<sup>66</sup>, Рамковому рішенні Ради ЄС про спільні слідчі групи<sup>67</sup>.

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

<sup>62</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

<sup>63</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_238#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_238#Text)

<sup>64</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_036#Text)

<sup>65</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_789#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789#Text)

<sup>66</sup> Другий додатковий протокол до Європейс... | від 08.11.2001 (rada.gov.ua)

<sup>67</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002F0465>



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 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 поранених<sup>68</sup>. 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 поранених<sup>69</sup>.

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 поранено<sup>70</sup>.

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

<sup>68</sup> Ukraine: civilian casualty update 3 April 2022 | OHCHR

<sup>69</sup> Ukraine - civilian casualty update as of 24 July 2022 UKR.pdf (un.org)

<sup>70</sup> Головна - Офіс Генерального прокурора (gp.gov.ua)

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 Євроості.

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 обґрунтованим 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