



ПРОВЕДЕННЯ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНО- ПРАВОВИХ АКТІВ З ВИКОРИСТАННЯМ МЕТОДИКИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

РПРП Програма
сприяння
Парламенту II
Програма розвитку законотворчої політики



INDIANA UNIVERSITY



JOHN GLENN SCHOOL
OF PUBLIC AFFAIRS

**ПРОГРАМА СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТУ II:
ПРОГРАМА РОЗВИТКУ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ПОЛІТИКИ**

Тетяна Фулей, Лора Лукас, Лорна Сайц

П Р О В Е Д Е Н Н Я
ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЕКТІВ
Н О Р М А Т И В Н О -
П Р А В О В И Х А К Т І В З
В И К О Р И С Т А Н Н Я М
М Е Т О Д И К И
В И Р І Ш Е Н Н Я П Р О Б Л Е М

Київ – 2013

Проведення експертизи проектів нормативно-правових актів з використанням методики вирішення проблем / Тетяна Фулей, Лора Лукас, Лорна Сайц. – К.: [ФОРМ Москаленко О. М.], 2013. – 168 с.

Рецензенти: Борденюк В.І., д.ю.н., професор
Шмельова Г.Г., к.ю.н., доцент

Рекомендовано до друку рішенням Вченої ради Національної академії державного управління при Президентові України (протокол №198/10-8 від 20.12.2012 р.).

З 1994 р. Програма сприяння Парламенту України (ПСП II) надає народним депутатам України, Апарату Верховної Ради України та секретаріатам комітетів Верховної Ради України порівняльну інформацію, проводить тренінги та консультації щодо ефективної роботи парламентських органів, належного виконання парламентських функцій та зміцнення спроможності єдиного законодавчого органу України, сприяючи в досягненні більшої прозорості його роботи та покращенні доступу громадян до законотворчого процесу.

Зважаючи на успіх попередніх років співпраці з парламентом, у вересні 2008 року Програму було продовжено з метою надання технічної допомоги Верховній Раді України та започаткування співпраці з Адміністрацією Президента України, Секретаріатом Кабінету Міністрів України та окремими міністерствами. У 2009 році ПСП II ініціювала програму співпраці з Верховною Радою Автономної Республіки Крим (ВР АРК). У травні 2011 року діяльність ПСП II продовжено на 2 роки (до липня 2013).

ПСП II зосереджує увагу на ефективних механізмах розвитку законотворчої політики і посиленні спроможності законодавчої та виконавчої гілок влади у цій царині. У своїй діяльності Програма сприяння Парламенту України ставить собі за мету досягнення таких результатів:

- консультативний, прозорий законодавчий процес підвищить ефективність і підзвітність діяльності виконавчої та законодавчої гілок влади;
- українські інституції матимуть потенціал і технічні навички, необхідні для підтримки ефективного та прозорого процесу прийняття рішень законодавчою та виконавчою гілками влади;
- українські організації громадянського суспільства відіграватимуть більш вагомую роль у розгляді, розробці та моніторингу законодавчих рішень і політики;
- Верховна Рада Автономної Республіки Крим розширить свій потенціал щодо співпраці з Верховною Радою України та інститутами громадянського суспільства.



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



**Програма
сприяння
Парламенту II**
Програма розвитку законотворчої політики



INDIANA UNIVERSITY



**JOHN GLENN SCHOOL
OF PUBLIC AFFAIRS**

Це видання здійснено за підтримки Місії USAID в Україні, Молдові та Білорусі відповідно до умов угоди № AID 121-A-00-03-00008 (Програма сприяння Парламенту II: Програма розвитку законотворчої політики).

Думки і твердження, висловлені в публікаціях, відображають особисту позицію авторів і можуть не збігатись з позицією USAID та Університету штату Огайо.

Електронна версія публікації розміщена на сайті ПСП II: <http://pdp.org.ua>

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1. ОГЛЯД МЕТОДИКИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ДЛЯ РОЗРОБКИ ТА ОЦІНЮВАННЯ ПОЛІТИКИ І ЗАКОНУ	9
4 кроки методики: короткий огляд	9
Коли може застосовуватися ця методика	12
Вимоги до експертів, які здійснюють аналіз проектів НПА	14
РОЗДІЛ 2. ВИКОРИСТАННЯ РЕГУЛЯТИВНИХ МОЖЛИВОСТЕЙ ПРАВА ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ЗМІН	16
Роль права і закону в житті суспільства	16
Право, соціальні зміни і «добре врядування»	18
Закон і людська поведінка	19
Сучасний стан українського законодавства	21
Вимоги до законопроектів та проектів підзаконних НПА	23
Вимоги до проектів регуляторних актів	31
Вимоги до проектів актів Кабінету Міністрів України	35
Удосконалення якості обґрунтування НПА: окремі пропозиції	42
Підходи до законо-, нормопроєктування	46
Розуміння поведінки: ключ до розробки якісного НПА	51
РОЗДІЛ 3. ЗАКОНОДАВЧІ ВИМОГИ ДО ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЕКТІВ НПА	54
Визначення та ознаки експертизи	54
Форми і види експертизи та підстави її проведення	56
Об'єкти експертизи	57
Експертиза законопроектів	58
Види експертизи законопроектів за предметом дослідження	62
Види експертизи проектів НПА Кабінету Міністрів України	68
РОЗДІЛ 4. ВИКОРИСТАННЯ МЕТОДИКИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ДЛЯ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЕКТУ НПА.....	75
Крок 1: Визначення проблеми та поведінки, яка її складає	78
Виклик 1: Визначення цілей і завдань законопроекту (проекту підзаконного НПА)	79
Виклик 2: Виявлення чинних пов'язаних законів та підзаконних нормативно-правових актів	86
Виклик 3: Оцінка, чи пояснювальна записка описує проблему	89
Виклик 4: Оцінка, чи широка проблема була належним чином звужена	92
Виклик 5: Виділення поведінкових компонентів проблеми	94

Виклик 6: Виявлення, чи закон охоплює деталі проблемної поведінки.....	96
Крок 2: Пояснення причин проблемної поведінки.....	98
Виклик 1: Оцінка причин поведінки, яка розглядається у законопроекті.....	99
Виклик 2: Визначення можливих додаткових ролевиконавців і уточнення масштабів проблеми.....	111
Крок 3: Вибір рішення, спрямованого на усунення причин проблемної поведінки.....	112
Виклик 1: Оцінка відповідності рішення завданню з усунення причин проблемної поведінки.....	114
Виклик 2: Оцінка впливу і розгляд альтернативних рішень	118
Виклик 3: Пропозиція висновків щодо необхідності пом'якшення негативних наслідків	122
Виклик 4: Пропозиція висновку про необхідність бюджетної оцінки	123
Виклик 5: Оцінка вибору і структури органу-виконавця.....	124
Виклик 6: Оцінка якості оформлення обраного рішення в законопроект (проект підзаконного НПА)	127
Виклик 7: Визначення, чи ролевиконавці можуть діяти належним чином (поводитися у бажаний спосіб).....	137
Виклик 8: Підвищення ймовірності досягнення цілей законопроекту (підвищення ймовірності, що ролевиконавці будуть поводитися у бажаний спосіб).....	139
Виклик 9: Перевірка законопроекту на повноту.....	140
КОНТРОЛЬНИЙ ПЕРЕЛІК ЗАПИТАНЬ ПРИ ЕКСПЕРТИЗІ ЗАКОНОПРОЕКТУ	148
ВИСНОВКИ	151
ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ	153
ВПРАВИ ДЛЯ РОБОТИ В МАЛИХ ГРУПАХ.....	156
ПРИКЛАДИ.....	157
ІНСТРУМЕНТИ.....	158
ДОДАТКИ.....	159
АЛФАВІТНИЙ ПОКАЖЧИК ТЕРМІНІВ	163
TABLE OF CONTENTS	165
SUMMARY.....	167

ПЕРЕДМОВА

Посібник, який ви тримаєте в руках, є результатом кількарічної роботи українських та американських фахівців щодо пошуку нових та удосконалення існуючих методик, що можуть бути використані у законотворчій та нормотворчій діяльності. Це друга подібна публікація, здійснена Програмою сприяння Парламенту П, яка реалізовується Університетом штату Огайо та Університетом Індіани за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID); перша – «Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем», написана тим самим авторським колективом (Тетяна Фулей, Лора Лукас, Лорна Сайц) і опублікована у червні 2012 року¹, адресована розробникам законопроектів.

Цільовою аудиторією цього посібника є спільнота експертів (як працівників органів-суб'єктів владних повноважень, так і неурядових організацій), що де-факто здійснюють експертизи проектів нормативно-правових актів (далі – НПА), до того ж як законопроектів, так і проектів підзаконних НПА.

В основу цього посібника покладена удосконалена та «українізована» версія методики вирішення проблем (англ. *Problem-Solving Method*), описаної проф. *Енн та Робертом Сейдманами* (*Ann and Robert B. Seidman*) та *Налін Абеєсекере* (*Nalin Abeysekere*) у посібнику «Legislative Drafting for Democratic Social Change»². Українське видання цього посібника – «Розробка законопроектів для демократичних соціальних змін» – побачило світ у 2006 р³. Однак, це видання сприймалося швидше як наукова публікація, а не практичне керівництво для розробників законопроектів.

Проект НПА, розроблений відповідно до методики вирішення проблем, розглядається передусім не як текст, а як найбільш оптимальний (з-поміж можливих альтернатив) варіант вирішення певної суспільної проблеми, що потребує правового регулювання.

Таким чином, запропонована методика, що широко застосовується у різних країнах, передбачає використання права як основного інструменту для вирішення суспільних проблем. Вихідними положеннями для її використання є, зокрема, розуміння того, що (1) проблеми розвитку тієї чи іншої країни породжуються усталеними способами поведінки, тобто інституціями; (2) для зміни *поведінки*, а отже, для трансформування інституцій, найкращими та найдієвішими інструментами є закони, які (3) можна і потрібно використовувати для стимулювання широкомасштабної трансформації суспільства⁴.

1 Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем [Текст] / Тетяна Фулей, Лора Лукас, Лорна Сайц – К., ФОП Москаленко О. М., 2012. – 180 с.

З посібником можна ознайомитися на сайті ПСП II <http://pdp.org.ua/books/2705--l-r-2012>

2 *Legislative Drafting for Democratic Social Change. A Manual for Drafters* by *Ann Seidman, Robert B. Seidman and Nalin Abeysekere*. Kluwer Law International, first published, 2001.

3 *Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абеєсекере Н.* Розробка законопроектів для демократичних соціальних змін. Пер. з англ. / За заг. ред. *М.Мельника*. – К.: Сфера, 2006. – 448 с.

4 Детальніше див.: *Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абеєсекере Н.* Розробка законопроектів для демократичних соціальних змін. Пер. з англ. / За заг. ред. *М.Мельника*. – К.: Сфера, 2006. – Цит. праця, Передмова до українського видання.

Отже, на відміну від низки інших понять, як от:

- «законодавча техніка», яка визначається як «система мовних та логічних прийомів, методів, юридичних процедур та спеціально-юридичних засобів законодавчої діяльності державного апарату з вироблення юридичних норм у формі положень законодавчих актів з метою встановлення належного правопорядку в суспільстві»⁵ чи «система юридико-мовних та юридико-логічних прийомів, методів і юридико-технічних процедур розроблення законодавчих актів державним апаратом»⁶ або в ширшому сенсі як «система юридичних, організаційних та інших процедур розробки, внесення до законодавчого органу, розгляду, експертизи та прийняття законопроектів, а також розгляду й редагування законів і набрання ними чинності (тоді як «система юридичних, лінгвістичних та інших засобів, прийомів, правил і принципів написання текстів законопроектів, а також редагування текстів законів» визначається поняттям «законотворча техніка»)⁷,
- «правотворча техніка» як техніка написання текстів проектів усіх нормативно-правових актів та редагування текстів усіх прийнятих нормативно-правових актів, у тому числі законопроектів і законів⁸,
- «техніка нормопроєктування» та ін.,

запропонована методика не зосереджується на мовних прийомах і засобах чи юридичних або організаційних процедурах розробки або внесення проекту НПА. Зазначені питання охоплюються лише одним із кроків цієї методики, майже на завершальних етапах її використання.

Зазначена методика застосовується у багатьох країнах світу. Її розробкою та викладанням займаються експерти Міжнародного консорціуму з права і розвитку (*International Consortium for Law and Development (ICLAD)*), що знаходиться у м. Бостоні (Масачусетс, США).

Варто зазначити, що починаючи з 2008 року, ПСП II провела низку заходів щодо застосування цієї методики, серед яких:

- 4-денний тренінг (27-30 листопада 2008 р., м. Мукачеве);
- 3-денна робоча зустріч (24-27 травня 2009 р., селище Сімеїз (Автономна Республіка Крим);
- 2-денна робоча зустріч (11-12 листопада 2010 р., м. Київ) за участю експертів *ICLAD*;
- 3-денний тренінг для експертів (6-9 квітня 2011 р., м. Буча);
- 2-денний тренінг для тренерів (11-12 червня 2012 р., с. Трипілля).

3 травня 2011 року, коли почався новий етап діяльності ПСП II, методику вирішення проблем при розробці нормативно-правових актів було успішно апробовано під час тренінгів та навчальних курсів для різних категорій учасників, зокрема:

5 Риндюк В.І. Законодавча техніка: поняття, форми, види, реалізація в Україні. – Автореферат дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Київ, 2008. – С. 11.

6 Риндюк В.І. Законодавча техніка як чинник удосконалення законодавчого процесу // Віче. – 2007. – № 12 (201). – С. 10.

7 Кутиркін А.А. Поняття й складові частини законотворчої техніки в Україні та країнах Європейського Союзу. – С. 197.

8 Там само, с. 198.

- тренінгах для членів громадських рад, що відбулися в рамках співпраці ПСП ІІ з Секретаріатом Кабінету Міністрів України в Одесі, Львові, Дніпропетровську, Харкові та Києві (вересень-грудень 2011 р.);
- навчальному курсі для викладачів, науковців та слухачів Національної академії державного управління при Президентові України (далі – НАДУ) (вересень-листопад 2011 р.);
- тренінгах для керівників структурних підрозділів міністерств та інших органів центральної виконавчої влади (жовтень-листопад 2011 р.) та ін.

Ці та інші заходи показали потребу вітчизняних фахівців, які залучаються до розробки чи аналізу проектів законів чи підзаконних НПА, в розширенні методологічного арсеналу, а також існування запиту на нові методи, способи та інструменти, що можуть придатися у такій роботі.

Окрім того, проведення багатьох тренінгів також збагатили авторів методики новими прикладами можливостей її використання на практиці, в щоденній роботі розробників та аналітиків НПА.

Запропонована методика дозволяє відповісти на запитання, *хто* спричинює певну суспільну проблему, *чия* та *яка саме поведінка* призводить до її виникнення, *які причини* цієї *проблемної поведінки* та *як* їх усунути. І лише після цього – як викласти бажане рішення у вигляді проекту відповідного НПА та *яким чином* переконатися, що запропонований проект *усуває причини проблемної поведінки*, яка спричиняла суспільну проблему.

Оригінальний текст розділів 1 (огляд методики вирішення проблем) та 4 (застосування методики при здійсненні експертизи проектів НПА) цього посібника написаний Т.Фулей, Л.Лукас та Л.Сайц англійською мовою і завершений у квітні 2011 року. Редагування перекладу на українську мову здійснено Т.Фулей та Е.Рахімкуловим.

Подальше доопрацювання посібника, зокрема, написання розділів 2-3, доопрацювання розділів 1 та 4, а також наповнення посібника прикладами з української практики, завданнями для роботи в малих групах, питаннями для самоперевірки та додатками і загальне наукове редагування здійснила Т.Фулей.

Автори та Програма сприяння Парламенту ІІ висловлюють подяку за коментарі та зауваження учасникам численних тренінгів, робочих груп з підготовки законопроектів з числа працівників Апарату Верховної Ради України (далі – Апарату ВР України), працівників секретаріатів комітетів ВР, помічників-консультантів народних депутатів України, представників органів виконавчої влади, академічних установ, членам громадських рад при різних органах влади за їхні коментарі та зауваження щодо застосування методики вирішення проблем при розробці та здійсненні експертизи проектів НПА в Україні.

Особлива подяка головним науковим консультантам Головного науково-експертного управління Апарату ВР України І.Снігур, Т.Макійчук та С.Бортнік, завідувачу відділу з питань конституційного, кримінального, адміністративного законодавства та судово-правової реформи Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України С. Мішурі, науковцям НАДУ: завідувачу кафедри права С.Дубенко та

заступнику завідувача цієї кафедри Н.Плахотнюк, доценту кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом І. Дегтярьовій, доценту кафедри європейської інтеграції К.Баранцевій, викладачу Національного університету «Києво-Могилянська Академія» З.Черненко, а також колективу Програми сприяння Парламенту II – Е.Валентайн, Е.Рахімкулову, Л.Нечипоренко, М.Руденко, О.Сусловій, Н.Жугай, М.Савіній, С.Чередніченку, М.Гаращенко, І. Винокурову.

Сподіваємося, що запропонована методика стане корисною розробникам та фахівцям, які здійснюють експертизу проектів нормативно-правових актів, зокрема, членам робочих груп з розробки проектів законів та інших НПА, парламентарям та їхнім помічникам-консультантам, депутатам ВР АРК, працівникам Апарату ВР України, депутатам місцевих рад, працівникам центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державним службовцям та службовцям органів місцевого самоврядування.

Водночас, посібник можна використовувати в навчальному процесі при вивченні курсів з розробки та експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів, а також при проведенні семінарів та тренінгів в рамках підвищення кваліфікації державних службовців та посадовців органів місцевого самоврядування. З цією метою до посібника включено чимало прикладів, які наглядно ілюструють можливості методики на різних етапах її використання, а також завдання для роботи в малих групах та питання для самоперевірки. Водночас наголосимо, що мета наведених прикладів – продемонструвати можливості методики вирішення проблем, і тому, зважаючи та обмежений обсяг посібника, ми були змушені обмежитися лише окремими витягами з експертних висновків, аналітичних записок та науково-дослідних звітів, залишаючи багато фактичних матеріалів «за кадром», аби не перенасичувати посібник фактичною інформацією, яка з часом застаріває.

Враховуючи таке, сподіваємося, що цей посібник стане у нагоді слухачам Національної академії державного управління при Президентіві України та її регіональних інститутів, студентам вищих навчальних закладів, які навчаються за спеціальностями «правознавство», «державне управління» та «державна служба».

РОЗДІЛ 1. Огляд методики вирішення проблем для розробки та оцінювання політики і закону

У цьому посібнику пропонується сучасна методика вирішення проблем [методика вирішення проблем, що базується на дослідженнях] для здійснення експертизи (аналізу) політики⁹ і проектів нормативно-правових актів (як законів, так і підзаконних НПА).

4 кроки методики: короткий огляд

Запропонована методика охоплює 4 етапи (кроки)¹⁰.

Перший етап – *визначення проблеми* – має дві складові, з них перша – усвідомлення проблеми людьми, відповідальними за прийняття рішень, – слугує поштовхом для започаткування власне процесу розробки законопроекту. В аналітичному (науково-дослідному) звіті, що має передувати розробці проекту НПА, розробники мають викласти факти, на основі яких формуватимуться описові гіпотези щодо *зовнішніх ознак* суспільної (соціальної) проблеми¹¹, та визначити *ролевиконавців*¹², чия й яка саме поведінка становить проблему.

На **другому етапі** відбувається *з'ясування та підтвердження пояснень про причини проблемної поведінки кожного з ролевиконавців*. Оскільки ефективний закон за визначенням змінює проблемну поведінку членів суспільства (але це можливо лише шляхом змінення або усунення причин такої поведінки), тому на цьому етапі розробники законопроекту пропонують і перевіряють пояснювальні гіпотези про *причини проблемної поведінки ролевиконавців*, відображаючи в аналітичному звіті усю наявну інформацію.

Після підтвердження даними, передбаченими другим етапом, обґрунтовані припущення стосовно причин існуючої проблемної поведінки дають змогу розробникам

9 **Політика** – тут це поняття використовується у значенні «сукупність заходів чи план дій, сукупність політичних цілей», на противагу технічному терміну «управління» (Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, Political Studies Quarterly, Vol.2, 1887, p. 197-222).

10 Див. детальніше: Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 90-92.

11 У цьому посібнику, як і у посібнику для розробників проектів НПА, ми розумітимемо під **суспільною проблемою** складне питання, яке стосується усього суспільства і потребує розв'язання, певну суспільну задачу, яка потребує вирішення, а під **соціальною проблемою** – питання, яке стосується життя людей у суспільстві. Ми не розглядатимемо термін «соціальна проблема» як такий, що стосується лише сфери соціального забезпечення. Для використання цієї методики терміни «суспільна» та «соціальна» проблема можуть використовуватися як синоніми.

12 Соціологічний термін «ролевиконавець» (синонім – «рольовий гравець») використовується в цьому посібнику на позначення особи, яка виконує певну роль і таким чином задіяна у суспільну проблему. Юридичним еквівалентом цього терміну є «адресат норми». Однак термін «ролевиконавець» для використання цієї методики є більш доцільним, оскільки члени суспільства виконують кілька ролей одночасно, тоді як норми права можуть бути адресовані їм лише з приводу виконання однієї з ролей. Також, ролевиконавці можуть і не бути адресатами норми за її відсутності, наприклад, у випадку прогалин у правовому регулюванні.

прогнозувати майбутню поведінку. Враховуючи, що *доки існують ті самі причини, доти існуватиме ймовірність проявів цієї поведінки, на третьому етапі* розробники повинні розглянути низку законодавчих заходів, включно з конкретними механізмами впровадження, які видаються потенційно здатними змінити чи усунути причини проблемної поведінки і спонукати до більш бажаної.

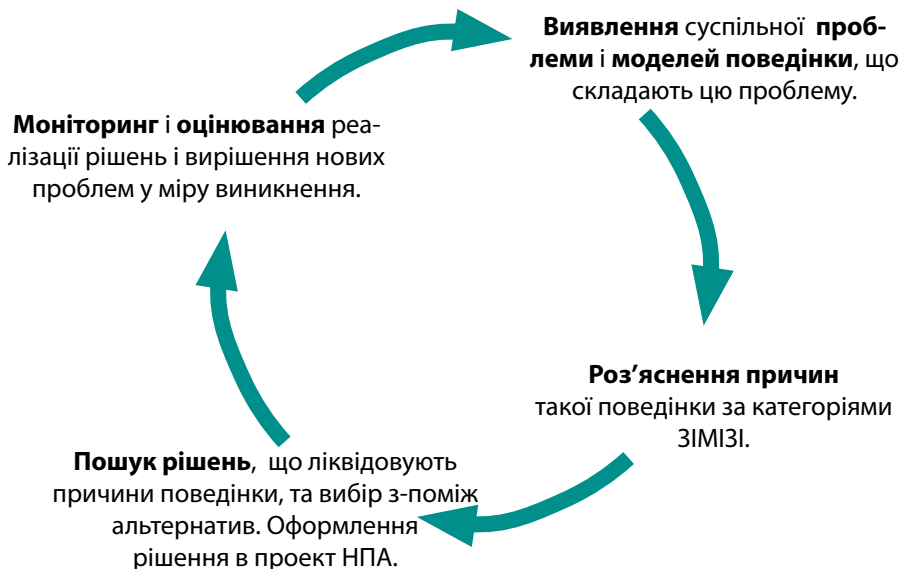
Враховуючи функцію аналітичного звіту з обґрунтування вибору положень, що їх повинен включати законопроект, у відповідному розділі, в якому йдеться про розв'язки соціальної проблеми, мають бути відображені можливі соціальні та економічні наслідки запланованих заходів, тобто аналізуватися пов'язані з цим витрати та вигоди для суспільства. Ця оцінка повинна включати висновок про соціальний вплив із зазначенням, зокрема, можливого впливу нового закону на ті групи населення, які зазвичай не беруть участі в прийнятті рішень.

Жодний закон не діє достеменно так, як передбачалося. Потреба в негайній розробці та ухваленні законодавства нерідко заважає виконанню належного аналізу наявних даних, а тим паче проведенню нового дослідження. Обставини постійно змінюються, особливо в умовах соціально-економічних перетворень. Після ухвалення й впровадження закону законотворцям потрібен належний зворотний зв'язок, щоб визначити, чи справді певні члени суспільства (і зокрема уповноважені державні органи) поведуться відповідним чином. Тому на **четвертому етапі** необхідно переконатися, що законопроект містить належні механізми моніторингу й оцінки.

Автори методики підкреслюють, що *другий і четвертий етапи є дуже важливими ланками тієї логіки, що на ній ґрунтується розв'язання проблеми*. На другому етапі розробники законопроекту формулюють і перевіряють гіпотези, призначені пояснити відповідну проблемну поведінку. Якщо ці гіпотези узгоджуються з наявними фактами, розробники можуть з достатньою впевненістю накреслити розв'язок (конкретні положення законопроекту). Отриманий в результаті законопроект має змінювати або усувати чинники, які зумовлюють хибну поведінку відповідних членів суспільства, а не просто гасити симптоми. Лише тоді розробники законопроекту можуть стверджувати, що розроблені ними заходи ефективно спонукатимуть до нової, бажаної поведінки.

Забезпечуючи в законопроекті механізми контролю й оцінки виконання нового закону та його впливу на суспільство, четвертий етап забезпечує тим самим зворотний зв'язок, потрібний законотворцям для подальшого перегляду та вдосконалення закону в разі необхідності.

Схематично методику вирішення проблем можна зобразити у вигляді кола:



Розглянемо ці кроки детальніше.

По-перше, як *проявляється* проблема? Що (які фактичні дані) *свідчить* про її існування? Якими є *зовнішні прояви* цієї проблеми? Чи дійсно проблема існує? Чи є вона важливою і чи наносить шкоду? Хто задіяний у проблему, тобто *хто* і як *саме* робить «внесок» у цю проблему? Що ці задіяні особи (ролевиконавці) роблять (фактично), особливо у порівнянні з тим, що вони *повинні* робити натомість?

По-друге, чому ці ролевиконавці – фізичні чи юридичні особи, державні органи або установи – поведуться саме так?

По-третє, які рішення у нашій чи інших країнах використовувалися в минулому для вирішення подібної суспільної проблеми? Чи спрацювали ці рішення, і наскільки ефективно? Чи зможуть ці рішення усунути причину поведінки у нашій правовій системі, чи нам необхідно розробити нові рішення для подолання конкретних перешкод в Україні?

Нарешті, коли прийнято новий закон або підзаконний НПА, чи є докази того, що ці рішення працюють: що вони призвели до бажаного результату?

ВАЖЛИВО: потрібно зібрати інформацію [факти] на кожному етапі. Іншими словами, кожен етап передбачає формулювання певного припущення (гіпотези) на підставі поінформованості, яке має підтверджуватися новими зібраними фактами. Припущення, які підтверджуються фактами, рекомендується використовувати для генерування рішень, натомість припущення, які спростовуються на підставі фактів, не повинні використовуватися під час розробки рішення.

Зазвичай, уся інформація оформлюється у вигляді науково-дослідного звіту чи аналітичної записки. Цей документ може допомогти у розробці ефективних проєктів, їх оцінюванні й переконанні інших у тому, що бажані рішення будуть дієвими. Такий звіт виконує стосовно законопроекту функцію певного контролю якості – він надає членам законодавчого органу та іншим особам інформацію, потрібну

для оцінки ймовірності того, що законопроект допоможе розв'язати відповідну соціальну проблему¹³. Тому його підготовкою не можна нехтувати, а сам документ має бути ретельним та обґрунтованим, а не формальним¹⁴.

Послідовне виконання чотирьох етапів дозволить розробляти та оцінювати систему законодавства (та й правову систему в цілому) для забезпечення якості законів. Етапи цієї методики замикаються у коло: виявлення проблеми, аналіз її причин, генерування рішення, яке усуває її причини, потім моніторинг і оцінювання для визначення потреби у наступних рішеннях.

Коли може застосовуватися ця методика

Ця методика вирішення проблем може застосовуватися при розробці політики, проектів законів та інших НПА. Її можуть використовувати депутати та помічники депутатів чи представники органів виконавчої влади, які мають на меті розробити політичні пропозиції або законопроекти, працівники комітетів Верховної Ради, Кабінету Міністрів та виконавчих органів, а також аналітики й експерти, НУО чи громадяни, які залучені у нормотворчий процес – коротше кажучи, усі учасники політичного процесу, процесу законотворення та впровадження законів.

Методика може бути застосована для:

- генерування:
 - досліджень політики;
 - ефективних політичних пропозицій;
 - національних стратегій, програм, планів дій;
 - відповідних законодавчих пропозицій;
- обґрунтування запропонованої політики чи законопроекту на основі фактів та інформації;
- аналізу:
 - пропозицій з розробки і впровадження політики;
 - законопроектів [законів або підзаконних НПА];
 - альтернативних законодавчих пропозицій;
- моніторингу та оцінювання чинного закону або затвердженої політики.

Отже, методика вирішення проблем може стати корисним інструментом для багатьох учасників законотворчого та нормотворчого процесу, оскільки вона дає розробникам чіткі рамки для **вироблення складових політичного рішення та оформлення цього рішення у вигляді закону чи нормативного акту**. Вона допомагає розробникам відповісти на більш широке питання – чи запропоновані положення зможуть ефективно вирішити соціальну проблему – до початку процесу технічної розробки акта.

¹³ Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абесекере Н. Цит. праця, с. 87.

¹⁴ Про підготовку аналітичного звіту докладніше див., напр.: Еойн Янг і Ліза Куїнн. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Пер. з англ. С.Соколик. Наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: "К.І.С.", 2003. – 120 с.

Однак різні суб'єкти можуть застосовувати методику вирішення проблем по-різному.

Розробники проектів нормативно-правових актів застосовують її, починаючи з **першого** кроку. Якщо викласти методику у вигляді порад-підказок, то це матиме такий вигляд:

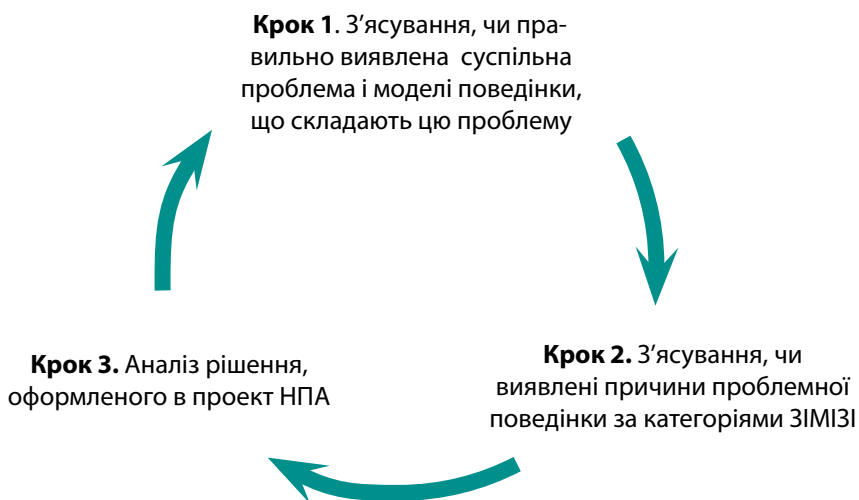
1. Опишіть, чия саме і яка поведінка складає суспільну проблему.
 - Запитайте: «*Хто і як* саме робить «внесок» у проблему?»: визначте «ролевиконавців» – осіб чи уповноважені органи, «задіяні» у створенні проблеми.
 - Розбийте проблему на взаємопов'язані складові частини (компоненти).
 - Виявіть поведінкові компоненти проблеми (тобто прояви проблеми у поведінці кожного з ролевиконавців, їхні «внески» у проблему).
2. Поясніть причини проблемної поведінки ролевиконавців.
 - Проаналізуйте проблему за переліком категорій ЗІМІЗІ (див. стор. 100 і наступні).
 - Зробіть припущення про причини проблемної поведінки ролевиконавців відповідно до кожної з категорій.
 - Знайдіть інформацію [факти], що відповідають на запитання і підтверджують це припущення.
3. Розробіть рішення, які знімають причини проблемної поведінки.
 - Запропонуйте варіанти рішень (альтернативні рішення).
 - Використовуйте аналіз впливу¹⁵ та бюджетний аналіз, щоб обрати найбільш оптимальне рішення.
 - Оформіть рішення у законопроект, дотримуючись як вимог до змісту, так і правил техніки нормопроєктування.
 - Перевірте законопроект на повноту, використовуючи запропоновані інструменти (див. стор. 141 і наступні).
4. Проведіть моніторинг та оцінювання.

На відміну від розробників, **експерти** «входять» в процес, коли розробники вже знаходяться на **третьому** кроці застосування методики. Законопроект, що надійшов на експертизу, можна розглядати як своєрідний варіант вирішення певної суспільної проблеми за допомогою права, який запропонований суб'єктом законодавчої ініціативи. Можна презюмувати, що це рішення – оптимальний варіант, обраний з-поміж низки альтернативних рішень, однак, як і будь-яка інша презумпція, ця також може бути спростованою. Адже згодом може з'ясуватися, що запропонований у законопроекті варіант вирішення суспільної проблеми не є оптимальним, або взагалі недо-

15 Аналіз впливу (англ. *Impact Assessment, IA*, нім. *Gesetzesfolgenabschätzung, GFA*, фр. *l'évaluation des politiques publiques et aux études d'impact*) є «...процесом визначення проблем і цілей регулювання, вибору альтернатив досягнення цих цілей, з метою виключення надмірного і необдуманого регулювання і використання наукових технік, які піддаються перевірці і на основі всієї наявної доступної інформації, а також з врахуванням різних думок, отриманих в ході консультацій, аналізу витрат і вигід, обраних альтернатив». З матеріалами Європейської Комісії щодо оцінки впливу можна ознайомитися на сайті http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm. Одним із різновидів можна вважати аналіз регуляторного впливу, передбачений ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. В РФ – оцінка регуляторного впливу (див. Приклад на стор. 33).

цільним, оскільки проблема може бути вирішена в інший спосіб – не за допомогою права, а за допомогою інших соціальних регуляторів.

Тому експерти можуть успішно використовувати запропоновану методику вирішення проблем для аналізу законопроектів та супровідних документів, однак, за дещо **зміненним алгоритмом**.



Таким чином, отримавши законопроект для експертизи, експерт фактично починає з третього кроку методики, проходить по чергово перший, другий та третій кроки методики для підготовки експертного висновку. Що ж до четвертого кроку – моніторингу та оцінки – він чи вона може використовувати ці дані, за їх наявності, при обґрунтуванні своїх положень, якщо мова йде про експертизу проекту НПА про внесення змін до чинного законодавства. Однак, як правило, особи, які здійснюють експертизу проектів НПА, самостійно не здійснюють моніторингу чи оцінки впровадження чинних НПА. Тому четвертий крок методики при здійсненні експертизи проектів НПА є факультативним.

Вимоги до експертів, які здійснюють аналіз проектів НПА

По-перше, експерт мусить розуміти соціальну проблему, яку збираються розв'язати за допомогою законопроекту. Як правило, експертові пропонують вже сформульоване міністерством (чи депутатом) «бачення» проблеми або його «цілі». Доволі часто формальні ініціатори законодавчих змін та фактичні не співпадають: непоодинокими є ситуації, коли певні законопроекти вносяться народними депутатами, однак вони

«визріли» в коридорах влади¹⁶. Варто зазначити, що найчастіша причина невдач при розробці законопроектів – недостатнє уявлення розробників про соціальну проблему, що її призначений розв'язати відповідний законопроект, не кажучи вже про розуміння причин поведінки, що призвела до цієї проблеми¹⁷, а також вузьковідомчий підхід, якщо йдеться про законопроекти, ініційовані міністерствами чи іншими державними органами. Тому експертові не варто покладатися на бачення проблеми її ініціаторами чи розробниками, а критично проаналізувати проблему самостійно.

А. Ткачук вважає, що особа, яку залучено до розробки проектів НПА, має відповідати певним кваліфікаційним вимогам¹⁸, серед яких:

- розуміти національну політичну систему (органи та посадові особи, статус і повноваження);
- знати національну правову систему та ієрархію правових актів у ній;
- розуміти процедури розгляду та узгодження проектів НПА;
- володіти предметом правового регулювання (орієнтуватися в темі правовідносин, які регулюються НПА, що розробляється);
- бути достатньо грамотною (добре знати мову, якою готується НПА).

Робер К. Бержерон серед якостей доброго законопроектувальника, які, на наш погляд, мають бути притаманні експертові, називає, зокрема, такі¹⁹:

- вміти бачити приховані цілі;
- знати міжнародні зобов'язання держави, під якими вона підписалася;
- у конституційному праві знати не лише конституцію, але й закони щодо організації та функціонування органів держави, повноваження, які закон надає державним діячам та установам, та щодо вживаних до них норм відповідальності;
- особливо піклуватися про якість письмової мови, бо держава повинна давати взірець вживання мови;
- усвідомлювати економічні, соціальні, культурні та політичні проблеми своєї країни – не для того, щоб спробувати підмінити осіб, яким доручено їх вирішувати, а для того, щоб бути спроможним подавати рекомендації розробникам, щоб законопроекти після ухвалення стали ефективним інструментом управління.

16 Наприклад, проект Закону про внесення змін до деяких Законів України щодо операцій з іноземною валютою (р. № 11433 від 16.11.2012 р., відкликано 20.11.2012 р.), яким передбачалося запровадити сплату збору до Пенсійного фонду у розмірі 15% від суми валютної операції, було внесено народним депутатом України В. Хомутинником (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44834), хоча, за повідомленнями ЗМІ, ініціатором такого нововведення є НБУ (<http://www.epravda.com.ua/news/2012/11/26/346751/>); перехід від так і не реалізованої до кінця 12-річної шкільної освіти до 11-річної формально ініційований народними депутатами (Мартинюком А.І., Зарубінським О.О., Луцьким М.Г., Самойлик К.С.) – проектом Закону про внесення змін до законодавчих актів України з питань загальної середньої та дошкільної освіти (щодо організації навчально-виховного процесу) р. № 6518 від 14.06.2010 р. (зараз – чинний закон № 2442-VI від 06.07.2010 р.), реально ж за ним стояло Міністерство освіти і науки (<http://www.pravda.com.ua/articles/2012/11/27/6978277/>).

17 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 280.

18 Ткачук А. Законодавча техніка: навч. посіб. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2011. – С. 124.

19 Детальніше див.: Робер К. Бержерон. Листи до українських законопроектувальників. – К., 1999. – С.69-74.

Розділ 2. Використання регулятивних можливостей права для суспільних змін

Роль права і закону в житті суспільства

Право²⁰ – поряд з релігією і мораллю – є одним із соціальних регуляторів. Хоча соціальне призначення права не зводиться виключно до регламентації суспільних відносин, все ж право в цілому продовжує сприйматися як засіб здійснення певних управлінських завдань, проведення певної політики з боку держави. Відтак, завданням держави як такої організації політичної влади в суспільстві, яка забезпечує його цілісність, функціонування та розвиток шляхом управління та координації інтересів різних соціальних груп²¹, має бути врахування як властивостей, так і можливостей права як соціального регулятора, зокрема, для проведення дієвої політики.

Зокрема, ознаками права як соціального регулятора є такі.

Воно:

- декларує суспільні (загальнодержавні) цінності, а отже, є результатом узгодження інтересів різних суспільних груп;
- встановлює правила поведінки (і формулює їх у вигляді прав і обов'язків);
- має зовнішні форми вираження у відповідних джерелах права (конституції, законах, інших нормативно-правових актах);
- має загальнообов'язковий характер;
- встановлюється (санкціонується) державою;
- забезпечується державним примусом.

Таким чином, право як система загальнообов'язкових правових приписів (принципів і норм) держави втілюється у суспільну свідомість та поведінку (а також в індивідуальну свідомість та поведінку) різними способами (аж до погрози примусу за порушення), однак важливо враховувати, що норми права не лише офіційно обов'язкові, але й соціально обумовлені. Якщо є окремі норми права, які обумовлені не соціально, а під конкретне «замовлення» (бізнес-інтереси і т.д.), то вони або не сприймаються суспільством, або не діють, або не виконуються.

20 У цьому посібнику термін «право» використовується у значенні об'єктивного (позитивного) права як синонім поняття «система законів та інших нормативно-правових актів», а не у значенні суб'єктивного права (певного уповноваження особи).

21 *Луць Л.А.* Загальна теорія держави та права: Навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою). – К.: Атіка, 2007. – С.21.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Роль права в житті суспільства

Працюючи в малих групах, наведіть приклади норм права, які, на ваш погляд, не є соціально обумовленими. До яких наслідків це призвело?

Право покликане створювати **стан соціальної рівноваги**, який в кожній особи формує очікування відповідної поведінки іншої особи, тобто передбачувану поведінку, яка водночас дозволяє вибудувати і власну поведінку. **Соціально цінність права** полягає саме в тому, що регулюючи поведінку суб'єктів в типових випадках, воно також формує в них і **очікування передбачуваної**²², зрозумілої поведінки інших членів суспільства, їхніх взаємовідносин.

Отже, право має значний регулятивний потенціал і може ініціювати бажані соціальні (суспільні) зміни через стимулювання бажаної поведінки.

ПРИКЛАД

Як право може стимулювати бажану поведінку

Як відомо, в СРСР приватне підприємництво було поза правовим регулюванням. Однак в кінці 80-х рр. з прийняттям закону «Про індивідуальну трудову діяльність» (далі – ІТД) від 19 листопада 1986 р. ситуація змінилася.

Так, розроблений відповідно до концепції госпрозрахункового соціалізму, закон про ІТД дозволяв «індивідуальну трудову діяльність в сфері кустарно-ремесельних промислів, побутового обслуговування населення, а також інші види діяльності, засновані винятково на особистій праці громадян і членів їх сімей». Законом передбачалося надання підтримки громадянам, що займаються ІТД. Зокрема, виконкомам місцевих рад належало сприяти їм у придбанні сировини, матеріалів, інструментів та іншого майна, необхідного для зайняття ІТД, а також у збуті виробленої продукції, надавати їм нежитлові приміщення в оренду, а також необхідну інформацію.

Доходи, одержані від ІТД, підлягали оподаткуванню залежно від отриманої суми доходів та з врахуванням суспільних інтересів.

Закон про ІТД став першим кроком в історії формування вітчизняного малого і середнього підприємництва, оскільки він легалізував можливості підприємницької діяльності. Згодом були прийняті закони «Про кооперацію в СРСР» № 8998-11 від 26.05.1988 р. та «Про загальні засади підприємництва громадян СРСР» № 2079-1 від 02.04.1991 р. Вони частково вирішували проблему тотального дефіциту товарів та послуг, що існувала в державі, та стимулювали ініціативних і підприємливих людей до легальних заробітків і проявів своїх підприємницьких талантів. Таким чином, право стало стимулом бажаної поведінки.

Однак часто потенціал права вирішувати загальносуспільні проблеми залишається нереалізованим.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Вплив права на суспільні зміни

Працюючи в малих групах, наведіть 2-3 приклади, коли право стимулювало як бажану, так і небажану поведінку.

22 Щодо передбачуваності як вимоги до якості закону див. рішення Європейського суду з прав людини, наприклад, у справі «Толстой-Милославський проти Сполученого Королівства» (*Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom*), заява № 18139/91, рішення від 23 червня 1995 року.

У цьому посібнику пропонується сучасна методика розробки та аналізу політики і нормативно-правових актів (як законів, так і підзаконних НПА), зокрема, практичні стратегії та інструменти, які допоможуть фахівцям (як державним службовцям, так і представникам громадськості), що залучені до нормотворчого процесу, у їх роботі.

Право, соціальні зміни і «добре врядування»

«В усіх сучасних суспільствах основні елементи державної політики мають формулюватися мовою законів... Участь законів у плануванні та практичному здійсненні розвитку не є ані випадковістю, ані наслідком свідомого вибору. Розвиток... передбачає зміни. Якщо державні органи займаються плануванням і реалізацією розвитку, це значить, що вони мають на меті змінення поведінки. Інакше кажучи, вони намагаються застосувати владу... Державне право є головним джерелом легітимності для застосування влади державними органами або кимось від їх імені...»²³.

Таким чином, щоб зміни, які реалізують уряди держав, були легітимними, вони не можуть відбуватися поза правом, насамперед – без розроблення та прийняття нових законів. «Без законів уряд не може керувати»²⁴.

«Врядування» означає здатність уряду спрямовувати наявні соціально-економічні ресурси на досягнення поступу в розвитку країни, а «добре врядування» (англ. *good governance*) – ефективне управління плюс зважене прийняття рішень, тобто врядування за правилами, підзвітність, прозорість і можливість участі в управлінні²⁵. Однак для багатьох держав – молодих демократій – ці характеристики є недосяжними, їхні уряди на практиці стикаються з проблемами неефективного управління та прийняття довільних рішень (наявності широких меж розсуду).

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Ознаки доброго врядування

Працюючи в малих групах, наведіть приклади ознак як доброго врядування, так і поганого врядування.

Ознаки доброго врядування	Ознаки поганого врядування
Врядування за правилами	Врядування без правил (або відповідно до неписаних правил)
Підзвітність	Непідзвітність
Прозорість	Непрозорість
Залученість у процес прийняття рішень	Незалученість у процес прийняття рішень

23 *F.von Benda-Bechmann. Scapegoat and Magic Charm: Law in Development Theory and Practice // J. Legal Pluralism and Unofficial L., 28 (1989), 129. Цит. за: Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Розробка законопроектів для демократичних соціальних змін. Пер. з англ./ За заг. ред. М.Мельника. – К.: Сфера, 2006. – С. 12-13.*

24 *Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 13.*

25 Там само, с. 7.

Закон і людська поведінка

Є кілька підходів до проблеми, чи повинен законодавець враховувати вплив законодавства на поведінку людей. Зокрема, представники **формалістичного** підходу вважають, що законодавцю не слід витрачати час на питання, як право впливає чи не впливає на поведінку. Замість того, аби дискутувати про норми законів, їх просто необхідно виконувати. Прихильники **соціологічного** підходу, навпаки, підкреслюють, що право повинно відображати превалюючі в суспільстві цінності, інакше ніхто не буде його дотримуватися.

Ці два підходи відображають крайні позиції, від заперечення до повного врахування законодавцем впливу на поведінку. Водночас, наприклад, право може «консервувати» певний набір суспільних цінностей, які з часом, при розвитку суспільства, стануть застарілими.

Постмодерністський підхід має такі вихідні положення:

- людська поведінка враховує багато факторів, в т.ч. і правові;
- «законодавче» рішення, втілене в законі, важить все ж менше, аніж «політичне» рішення цей закон виконувати (інакше існуватиме проблема «непрацюючих» або невиконаних законів);
- законодавча мова, як і мова загалом, може бути обтічною і неконкретною і, таким чином, ніяк не впливати (або невідомо як впливати) на людську поведінку при виконанні (або спробах виконання) відповідного законодавчого припису.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Вплив права на поведінку

Працюючи в малих групах, обговоріть ситуації:

Чи зумовлює чинна пенсійна система певний тип поведінки, наприклад, відторгнення окремих ініціатив пенсійної реформи?

Чи спрощена податкова система для приватних підприємців стимулює підприємницьку діяльність чи вона є «нішею» для певних видів бізнесу для ухилення від сплати податків?

Чи зумовлює чинна система вимог до роботодавців, зокрема, в частині нарахувань на заробітну плату найманих працівників, повну та прозору оплату праці?

Ми вже наводили приклад, коли право і закон стимулюють бажану поведінку. Однак щоб розробити ефективний закон (а ефективність, як вже зазначалося, є першою умовою доброго врядування), розробники законопроекту повинні чітко знати, яка поведінка буде бажаною і за допомогою яких правових засобів та інструментів закон може її стимулювати.

Для цього розробники також повинні загалом розуміти мотиви та причини людської поведінки, іншими словами, відповісти на питання: чому люди, стикаючись із правовими нормами, поведуться так, як вони поведуться? Чому вони поведуться так, а не інакше?

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Чим люди керуються у своїй поведінці

Працюючи в малих групах, підготуйте презентацію групи на тему «Чим люди керуються у своїй поведінці?»

Після презентацій усіх груп, проаналізуйте відповіді та класифікуйте їх.

Які з них повторюються у всіх презентаціях? Про що це свідчить? Зробіть висновки.

Як свідчить досвід проведення різноманітних опитувань, найчастіше особи діють у відповідь на:

- законодавчі вимоги (правила, зокрема, конкретні обов'язки, що містяться в текстах законів і підзаконних НПА) – наприклад, обов'язок дотримуватися законодавчих вимог при укладенні угод, зареєструвати майно у визначеному законом порядку, подавати податкові декларації і т.п.;
- поведінку державних органів та їхніх представників – наскільки вони дотримуються законодавчих вимог;
- загрозу покарання (санкцій) у випадку невиконання норм;
- неюридичні чинники (умови роботи, наявність альтернативних варіантів, відповідність власним світоглядним установкам чи цінностям, і т.д.).

Автори посібника «Розробка законопроектів для демократичних соціальних змін» стверджують, що «вирішуючи, підкорятися чи не підкорятися головному принципу, адресати закону беруть до уваги не лише «юридичні» обмеження та можливості, а й *неюридичні*, тобто майже розмаїття характерних соціальних і фізичних ознак свого довкілля»²⁶.

Ці чинники слід враховувати і при нормопроєктуванні, оскільки «доки законодавці не втілять свою політику в офіційні правила, громадяни та посадовці не матимуть визначеного суспільством обов'язку й не відчуватимуть себе зобов'язаними підкорятися законодавцям. Тож ці останні майже завжди формулюють поважні пропозиції щодо розвитку та переходу до ринкової економіки у вигляді офіційних норм права»²⁷. Як слушно зауважив Є.Бурлай, в найбільш поширеному сучасному розумінні закон є владною вказівкою щодо того, що соціальні суб'єкти повинні розуміти навколишню природну і соціальну реальність і діяти в типових проблемних обставинах; його задекларована мета – раціональний устрій справ в громадському житті в цілому або в якихось суттєвих його фрагментах²⁸. І якщо ці норми не диктуватимуть потрібну поведінку в такий спосіб, аби змінити і саму поведінку, й інституції, процес керованого урядом розвитку може загальмуватися²⁹.

26 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 16.

27 Там само.

28 Бурлай Е.В. «Не усердствуй» (О государственном нормотворчестве и его неоднозначных результатах) // Проблемы философии права. – 2005. – Том III. – № 1-2. – С. 64.

29 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 16.

Сучасний стан українського законодавства

Сучасний стан українського законодавства викликає багато нарікань і критики. Як правило, учасники семінарів, які проводилися ПСП II, висловлюють дві точки зору, оцінюючи стан вітчизняного законодавства. Згідно з першою, законодавство України справді не виправдано ускладнене великою кількістю НПА, які містять суперечливі положення. Відповідно до другої, проблема не в якості законодавства, а в його невиконанні. «Нашу Конституцію експерти визнавали найкращою в Європі, однак вона не виконується», – такі твердження висловлюють прихильники другої точки зору.

Прихильники обох позицій єдині в тому, що «закони не діють». Погоджуємося з А. Ткачуком у тому, що часто закон не діє з причин простого незнання його суб'єктами, на які він поширюється, або через неможливість його застосування без підзаконних НПА виконавчої влади. Однак є й інша серйозна причина неефективності законів – низька якість підготовки самого тексту закону, недосконалість його структури й викладення. Часто застосуванню законів перешкоджають самі закони: через неповноту регулювання ними суспільних відносин, нечіткість і неточність формулювань нормативних положень, недосконалу структуру³⁰.

В науковій літературі висловлюється думка, що переважна більшість аномалій у правозастосовній діяльності через несистемність та колізійність правових норм, їхню теоретичну необґрунтованість, пробіли в законодавстві, правову некомпетентність суб'єктів відбувається внаслідок нерозуміння законодавцями або навмисного ігнорування ними об'єктивних закономірностей і тенденцій існування та розвитку відносин, які повинні регулюватися створюваними правовими нормами. На жаль, зустрічаються випадки кричущої відірваності правових норм, що приймаються, від системи законодавства, породження серйозної (часом – навмисно) колізійності, семантичної безграмотності, лексико-філологічного свавілля. Хиби останнього розряду часом так спотворюють сенс нормативного акту, що унеможливають однозначне його тлумачення і, таким чином, створюють патову правозастосовчу ситуацію³¹.

В. Косович пропонує розмежовувати правотворчі помилки за змістом (сутністю, вихідними засадами, що лежать в їх основі) та формою зовнішнього прояву (закріплення, фіксації, оформлення), оскільки такий підхід дозволить обрати максимально ефективний напрям та засоби їх подолання. До змістовних (сутнісних) відносять економічні, політичні, гносеологічні, аксіологічні, психологічні помилки; до формальних – логічні і помилки правозастосовчу техніки³².

Кожна з категорій помилок має свої особливості і потребує окремого дослідження. Серед змістовних помилок варто відзначити неналежне врахування ціннісних орієнтацій суспільства, що зумовлює їх нездатність ефективно

30 Ткачук А. Законодавча техніка: навч. посіб. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2011. – С. 36.

31 Гончаренко В.Г. Принцип науковості як методологія юридичного нормотворення // Вісник Академії адвокатури України. Випуск 10. – 2007. – С. 32.

32 Косович В. Правотворчі помилки – як наслідок помилок у правотворчій техніці // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні. Матеріали XV регіональної науково-практичної конференції. – Львів, 2009. – С. 15.

регулювати суспільні відносини. Показовим у цьому плані є податкове та пенсійне законодавство, яке сприймається широкими суспільними верствами як соціально несправедливе.

Іншими прикладами змістовних помилок є необґрунтованість (неврахування об'єктивних та суб'єктивних факторів відповідно до закономірностей і тенденцій розвитку суспільства), неоптимальний вибір та відсутність балансу дозвільних та забороняючих норм.

Досвід проведення тренінгів з сучасної методики розробки законопроектів, зокрема, обговорення стану сучасного законодавства, свідчить про те, що учасники найчастіше називають такі прояви неякісного законодавства:

- наявність великої кількості НПА, що регулюють ті самі правовідносини;
- дублювання нормативно-правових приписів в різних НПА;
- в НПА міститься лише перелік прав і обов'язків, але не існує механізмів їх реалізації, що фактично зводить нанівець проголошені права;
- не прослідковується зв'язок між уповноваженим і зобов'язаним суб'єктами: декларуючи певне право особи, НПА не містить чіткої вказівки на того суб'єкта (зокрема державного органу), в чій обов'язки входить реалізація цього права;
- положення НПА фокусуються на повноваженнях органів, а не на процесі (кінцевому результаті) вирішення якогось питання;
- дуже багато декларативних і описових норм, однак дуже мало процедурних, які б полегшували чи навіть робили можливим реальну (а не теоретичну) реалізацію норм права;
- НПА надають широкі межі розсуду уповноваженим органам при прийнятті рішень;
- органи, уповноважені на виконання функцій держави, поєднують непеєднувані функції – наприклад, одночасно є замовником, виконавцем і контролюючим органом;
- повноваження багатьох органів дублюються, іноді важко зрозуміти, хто ж є уповноваженим органом щодо конкретного питання;
- до реалізації певного права задіяно багато органів, які виконують дрібні функції, за відсутності координації між ними, відтак процедури є багатоступеневими і невиправдано ускладненими;
- незрозумілий, нечіткий та непрозорий процес прийняття рішень в державних органах.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Види правотворчих помилок

Працюючи в малих групах, наведіть приклади таких правотворчих помилок:

- a) дублювання нормативно-правових приписів у різних НПА;
- b) неоптимальне співвідношення дозволів і заборон;
- c) відсутність зрозумілого, чіткого та прозорого процесу прийняття рішень державними органами.

Оскільки цей посібник не має на меті здійснення аналізу проблем невиконання чинного законодавства, відтак, у ньому увага зосереджена на питаннях поліпшення якості законодавства, зокрема, шляхом розробки проектів нових законів чи змін до існуючих. Отже, доцільно розглянути такі питання, як:

- вимоги, які ставляться до законопроектів;
- підходи до законопроекування;
- причини неякісного законодавства.

Коротко їх розглянемо.

Вимоги до законопроектів та проектів підзаконних НП

Оскільки в юридичній літературі, зокрема з теорії права, існує чимало визначень понять «закон», «законодавство», «нормативно-правовий акт» та ін., які ми використовуємо, тому щоб не вдаватися у загальнотеоретичну дискусію, для цілей цього посібника ми наводимо визначення із Закону України «Про нормативно-правові акти»³³, який, проте, був заветований Президентом України та не набрав чинності, а згодом був відхилений³⁴.

Норма права – санкціоноване державою загальнообов’язкове правило поведінки, спрямоване на врегулювання суспільних відносин шляхом надання їм учасникам прав, встановлення обов’язків та юридичної відповідальності.

Нормативно-правовий акт – офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб’єктом у визначених законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування.

Закон – нормативно-правовий акт, що ухвалюється Верховною Радою України, який регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення статусу, загальнообов’язкових правил поведінки суб’єктів таких відносин та відповідальності за порушення зазначених правил.

Слід зазначити, **статтею 92 Конституції України** визначено перелік питань, які визначаються виключно законами України.

Стаття 92. Виключно законами України визначаються:

- 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов’язки громадянина;
- 2) громадянство, правосуб’єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства;
- 3) права корінних народів і національних меншин;
- 4) порядок застосування мов;
- 5) засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв’язку;

33 Законопроект р. № 1343-1 від 21.01.2008 р. Детальніше див. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31416

34 Закон відхилено 29.06.2010 р.

6) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки;

7) правовий режим власності;

8) правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;

9) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

10) засади регулювання демографічних та міграційних процесів;

11) засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;

12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики;

13) територіальний устрій України;

{ Офіційне тлумачення пункту 13 частини першої статті 92 див. в Рішенні Конституційного Суду N 11-рп/2001 від 13.07.2001 }

14) судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури;

15) засади місцевого самоврядування;

16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст;

17) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;

18) правовий режим державного кордону;

19) правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації;

20) організація і порядок проведення виборів і референдумів;

21) організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України;

22) засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

{ Офіційне тлумачення положення пункту 22 частини першої статті 92 див. в Рішенні Конституційного Суду N 7-рп/2001 від 30.05.2001 }

Виключно законами України встановлюються:

1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи;

2) порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;

3) одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів;

4) порядок використання і захисту державних символів;

5) державні нагороди;

6) військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання;

7) державні свята;

8) порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального. Законом України оголошується амністія.

Також доцільно розглянути, які вимоги ставляться до проекту закону чи нормативно-правового акта та нагадати, що слово «проект» означає, по-перше, попередній текст документа, поданого на обговорення, затвердження або документ, що очікує розгляду лише у загальних рисах, план; по-друге, продуманий план дій, мету, намір³⁵.

Так, **вимоги до законопроектів**³⁶, передбачені Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року №1861-VI, викладені у статтях 90-91:

Стаття 90. Оформлення законопроектів, проектів інших актів

1. Законопроект, проект іншого акта має бути оформлений відповідно до вимог закону, цього Регламенту та інших прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.

2. Законопроект, проект іншого акта подається до Верховної Ради за підписом особи, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, наділений таким правом.

3. Якщо законопроект, проект іншого акта ініційовано кількома народними депутатами, ініціатором його внесення вважається народний депутат, прізвище (підпис) якого на ньому зазначено першим. У разі якщо зазначений народний депутат відкликає свій підпис, ініціатором вважається той, чиє прізвище є наступним.

4. Ініціатор внесення чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи має право на доповідь законопроекту, проекту іншого акта на пленарному засіданні Верховної Ради та на засіданні головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії з цього питання.

5. Законопроект, щодо якого Верховною Радою приймалося рішення стосовно вимог до його основних положень, принципів чи критеріїв, повинен відповідати цим вимогам.

6. Законопроект, у якому пропонується внести зміни до закону (законів), не може поєднуватися зі змінами до Конституції України). Законопроект може передбачати внесення змін лише до тексту первинного законодавчого акта (закону, кодексу, основ законодавства тощо), а не до закону про внесення змін до цього законодавчого акта.

7. Кожен законопроект повинен містити положення щодо порядку набрання ним чинності.

8. Якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття.

9. До проектів інших актів, зазначених у пункті 2 частини шостої статті 89 цього Регламенту, альтернативні проекти відповідних актів не вносяться.

Стаття 91. Супровідні документи до законопроекту, проекту іншого акта

1. Законопроект, проект іншого акта вноситься на реєстрацію разом з проектом постанови, яку пропонується Верховній Раді прийняти за результатами його розгляду, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою, яка має містити:

35 Ми виходили з семантичного значення слова «законопроект», яке має дві основи – «закон» і «проект». Зазначимо, що Великий тлумачний словник сучасної української мови (Уклад. і голов. ред. В.Т.Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – С. 970) дає таке визначення слова «проект»: 1 Сукупність документів (розрахунків, креслень, макетів тощо), необхідних для зведення споруд, виготовлення машин, приладів і т.д. *Типовий проект*. 2. Попередній текст якого-небудь документа, що виноситься на обговорення, затвердження // Щось незакінчене, намічене лише в загальних рисах (про літературний твір, лист, доповідь і т. ін.); начерк. 2. Задуманий план дій; задум, намір.

36 Існує також законодавче визначення: «законопроект – проекти законів, Регламенту Верховної Ради, постанов Верховної Ради, які містять положення нормативного характеру» (пп.1 п. 6 статті 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI).

- 1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства;
 - 2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття;
 - 3) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту.
2. Зазначені в частині першій цієї статті документи подаються письмово разом з їх електронним файлом.
 3. У разі внесення законопроекту, проекту іншого акта, реалізація якого впливає на видаткову та/або доходну частину державного чи місцевих бюджетів, до нього додаються фінансово-економічне обґрунтування (розрахунок розміру витрат) та пропозиція щодо покриття цих витрат.
 4. Якщо реалізація законопроекту, проекту іншого акта не впливає на видаткову та/або доходну частину державного чи місцевих бюджетів, про це зазначається в пояснювальній записці.
 5. У разі внесення законопроекту, остаточне прийняття рішення щодо якого можливе лише за результатами референдуму, ця обставина повинна бути зазначена у пояснювальній записці.
 6. До законопроекту про внесення змін до законів додається порівняльна таблиця, яка містить редакцію відповідних положень (статей, частин, пунктів, абзаців тощо) чинного закону та нову його редакцію з урахуванням запропонованих змін.
 7. Якщо законопроект, проект іншого акта вноситься за погодженням з відповідними органами виконавчої чи судової влади, до нього додається таке погодження.

Як видно з тексту статей 90-91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», ним передбачаються вимоги до **оформлення** законопроектів та супровідних документів до них, проте жодним словом не згадуються **сутнісні вимоги** до проектів законів, починаючи з того, які питання повинні регулюватися саме законами (а не нормативно-правовими актами нижчого рівня), яка робота повинна передувати законопроектуванню і т.д.

Водночас зазначимо, що Регламент ВР України, що введений в дію відповідно до Постанови ВР № 130-ВР від 27.07.1994 р. і втратив чинність згідно з Постановою Верховної Ради України від 16 березня 2006 року № 3547-IV, містив розділ 6 «Розробка проектів законів»; відповідно низка його статей (6.1.1, 6.1.2) відсилають до Положення про порядок розробки проектів законів. На жаль, у нині чинному Регламенті ВР терміну «розробка» взагалі немає, натомість мова йде про «внесення», «оформлення», «реєстрацію» та под.

Скажімо, пункт 1 статті 6.2.7. Регламенту ВР України 1994 року передбачав такі загальні вимоги до супровідної записки.

1. Законодавчі пропозиції і проекти законів вносяться разом з супровідною запискою, яка повинна містити обґрунтування необхідності їх розробки або прийняття, а також характеристику цілей, завдань та основних положень майбутніх законів, вказівку на їх місце у системі чинного законодавства, а також на очікувані соціально-економічні та інші наслідки їх застосування. У випадку, зазначеному в ч. 1 ст. 6.1.2³⁷, законопроект супроводжується пояснювальною запискою.

37 Частина 1 ст. 6.1.2 Регламенту ВР України 1994 р. передбачала, що законопроекти, розроблені за дорученням або на замовлення Верховної Ради, а також ті, що вносяться Президентом України або Урядом, повинні супроводжуватися пояснювальною запискою, виконаною в повному обсязі згідно з Положенням про порядок розробки проектів законів.

На перший погляд, вони не дуже відрізняються від вимог ст. 91 чинного Регламенту, але як каже приказка, «диявол ховається у деталях», оскільки за зміною формулювання прискіпливий погляд може побачити зміну концептуальних підходів.

Згідно з частиною 1 статті 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» обґрунтування необхідності прийняття законопроекту та очікуваних наслідків його прийняття повинно міститися в пояснювальній записці до законопроекту, однак воно здійснюється у довільній формі, позаяк вимоги та критерії до цього обґрунтування не розроблені та не вимагаються. Аналогічно пропозиція подання «інших відомостей, необхідних для розгляду законопроекту» без конкретної вказівки цих «інших» відомостей є надто абстрактною. Пояснювальні записки недостатньо мотивовані, в них переважно містяться загальні фрази і не наводяться чіткі та зрозумілі обґрунтування на підставі переконливих фактів та аргументів, а відсутність чітких критеріїв призводить до того, що пояснювальні записки не виконують своєї функції.

ПРИКЛАД

Вимоги до супровідних документів до законопроекту: приклад Литви

Частина третя статті 135 «Вимоги до проекту, який вноситься на реєстрацію» Статуту Сейму Литовської Республіки від 17 лютого 1994 року № 1-399 (з наступними змінами і доповненнями)³⁸ передбачає такі вимоги до пояснювальної записки, яка подається разом із законопроектом:

- 1) причини, які зумовили підготовку проекту, особи, які внесли первинну пропозицію, а також ті, які брали участь у розробці чи удосконаленні проекту;
- 2) мета і завдання підготовленого проекту;
- 3) стан на даний момент правової регламентації питань, які розглядаються в законопроекті;
- 4) передбачені нові положення (новели) правової регламентації, позитивні якості по-новому врегламентованих питань та очікувані позитивні результати;
- 5) можливі негативні наслідки прийняття закону і заходи, до яких слід вдатися задля уникнення цих наслідків;
- 6) вплив, який закон матиме на криміногенну ситуацію і корупцію;
- 7) вплив реалізації закону на умови в сфері підприємництва і його розвитку;
- 8) інкорпорація закону в правову систему, правові акти, які продовжують діяти в цій галузі (наводиться перелік цих актів) і правові акти, які підлягають обов'язковій зміні чи відміні у зв'язку з прийняттям акта, який вноситься;
- 9) дотримання при розробці законопроекту Закону про державні мови, Закону про порядок розробки законів та інших нормативних правових актів, а також відповідність законопроекту нормам литовської літературної мови і оцінка понять і термінів, що їх визначають, які містяться в проекті, в порядку, встановленим Законом про банк термінів і підзаконними правовими актами до даного Закону;

38 Див.: Статут Сейма Литовской Республики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=368821

- 10) відповідність законопроекту положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також документам Європейського Союзу;
- 11) якщо для реалізації закону вимагаються супровідні акти – хто і коли повинен їх підготувати, основні положення цих актів;
- 12) потреба в бюджетних засобах чи можлива їхня економія внаслідок реалізації закону (наводиться оцінка на найближчі роки і на подальшу перспективу);
- 13) оцінки і висновки фахівців, що надійшли в ході розробки законопроекту;
- 14) автор чи група авторів законопроекту, ініціатори законопроекту: інституція, особи чи уповноважені представники громадян;
- 15) ключові слова законопроекту, необхідні для включення цього проекту в комп'ютерну пошукову систему, з врахуванням ключових слів відповідно до Європейського словника *Eurovoc*;
- 16) інші, на думку ініціаторів, необхідні обґрунтування та пояснення.

Принагідно зазначимо, що відповідно до частини третьої статті 136, на зареєстрований законопроект юридичний департамент Канцелярії Сейму готує висновок про те, чи не суперечить проект Конституції, законам, принципам законодавства і правилам юридичної техніки, а також чи відповідають представлені разом з ним документи вимогам Статуту Сейму. Окрім того, відповідно до частини четвертої цієї ж статті, якщо законопроект вноситься членами Сейму, Президентом Республіки чи громадянами, він направляється в Департамент європейського права при Міністерстві юстиції для висновку про відповідність проекту праву Європейського Союзу.

Якщо для реалізації закону вимагаються засоби, пов'язані з коригуванням державного бюджету, це вимагає від ініціаторів відповідних пропозицій, а також висновок Комітету з бюджету і фінансів і Уряду про можливі джерела цих коштів, а також внесення законопроекту про зміни в закон про державний бюджет (частина перша статті 145 Статуту Сейму). Іншим обов'язковим висновком на законопроект, відповідно до частини другої статті 145 Статуту Сейму, є замовлення незалежної експертної оцінки проекту правового акта, якщо в законопроекті міститься пропозиція суттєво змінити правову регламентацію (встановити, змінити або відмінити права чи обов'язки юридичних суб'єктів, сформулювати напрям реформи чи стратегію розвитку в певних галузях) за умови схвалення цієї ініціативи основним комітетом або не менш як 1/5 членів Сейму, у випадку прийняття рішення приступити до розгляду законопроекту. Такий експертний висновок є супровідним документом, що представляється в ході розгляду в комітетах і на засіданні Сейму.

Як бачимо, конкретизація вимог до пояснювальної записки, а також її наступна експертиза на відповідність цим вимогам суттєво підвищують якість обґрунтування законопроектів. Зокрема, чітке наведення позитивних та можливих негативних наслідків прийняття акта, вплив на криміногенну ситуацію та корупцію, вплив на регулювання підприємництва, відповідність Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, відповідність праву ЄС, інкорпорація майбутнього закону в правову систему – ці та інші питання часто оминаються в пояснювальних записках до вітчизняних законопроектів, не кажучи вже про такі вимоги, як ключові слова, яких просто немає, хоча українська версія тезаурусу *EUROVOC* була розроблена доволі давно³⁹.

Наведемо інший приклад.

39 Див., наприклад: Тезаурус EUROVOC: автоматизована інформаційно-аналітична система порівняння законодавства України із законодавством країн ЄС. Посібник / За ред. акад. НАН України В.Я.Тация та акад. АПН України В.О.Зайчука. – К.: Парламентське видавництво, 2004. – 383 с.

ПРИКЛАД

Контрольний перелік для визначення необхідності, ефективності та зрозумілості запропонованих федеральних правових заходів: приклад ФРН⁴⁰

1. Чи потрібно взагалі діяти?
 - 1.1. Якою є мета?
 - 1.2. Хто вимагає дій і які висуває підстави?
 - 1.3. Як це узгоджується з існуючим становищем – фактичним і юридичним?
 - 1.4. Які вади виявлено?
 - 1.5. Які досягнення, наприклад, в економіці, науці, техніці та судовому тлумаченні мають особливе значення для даної проблеми?
 - 1.6. Скількох людей стосується дана проблема, скільки є реальних випадків, що потребують розв'язання?
 - 1.7. Що відбудеться, якщо не вжити жодних дій? (Наприклад, проблема втратить свою гостроту, або залишиться без змін, або вирішиться сама з плином часу чи за допомогою саморегуляційного впливу суспільних чинників без втручання держави. З якими наслідками?)
2. Чи існують альтернативи?
 - 2.1. Що показав аналіз даної проблеми? В чому полягають причини її виникнення? На які чинники можна вплинути?
 - 2.2. Які загальнозастосовні інструменти є в наявності для досягнення поставленої мети – чи то цілковитого, чи то з прийнятними поступками? (В тому числі, наприклад, заходи із забезпечення ефективного застосування існуючих положень; робота в галузі зв'язків з громадськістю, тимчасові угоди, інвестиції, спонукки; заохочення та підтримки того типу самопомог, якого можна очікувати від зацікавлених кіл; надання роз'яснень судами).
 - 2.3. Яким інструментам слід віддати перевагу з огляду на такі критерії:
 - (а) вимоги й тягарі для окремих громадян і для промисловості;
 - (б) ефективність (зокрема, доречність і міра ймовірності досягнення мети);
 - (в) витрати держави;
 - (г) вплив на існуючі норми та запропоновані заходи;
 - (д) публічні наслідки.
3. (...)
4. Чи потрібен новий закон?
 - 4.1. Чи справді питання, що підлягають врегулюванню, не залишають іншої альтернати, крім законодавства?
 - 4.2. Чи є питання таким важливим з інших причин, що розглядати його повинен тільки парламент?
 - 4.3. Якщо ухвалювати офіційний закон необов'язково, чи матиме якесь інше розпорядження таку саму силу? Чому не досить буде якоїсь адміністративної норми або статут якоїсь федеральної корпорації?
5. Чи потрібно діяти негайно?
 - 5.1. Які факти та стосунки треба ще дослідити, чому все ж таки необхідні негайні дії?
 - 5.2. Чому реальне виникнення передбачуваних потреб у виправленні та регулюванні (наприклад, шляхом заходів, що набувають чинності в різний час) не можна розподілити таким чином, аби задовольняти їх за допомогою однієї і тієї самої норми?
6. Чи повинна сфера застосування норми бути такою широкою, як заплановано?
7. Чи можна обмежити тривалість запланованого періоду чинності цієї норми?
8. Чи є ця норма небюрократичною та зрозумілою?
9. Чи є ця норма придатною для виконання?
10. Чи існує прийнятне співвідношення між витратами і вигодами?

⁴⁰ Ухвалено федеральним урядом Німеччини, рішення від 11 грудня 1984 року («Спрощення правової та адміністративної сфер»), підготовлене міністрами внутрішніх справ і юстиції ФРН, с. 19-23. Цит. за: *Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н.* Цит. праця, с. 78-79.

Видається, що вищенаведений зарубіжний досвід може бути цікавим для вітчизняних розробників НПА. Зокрема, було б доцільно внести зміни до статті 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та **конкретизувати вимоги до супровідних документів** до законопроекту, особливо, пояснювальної записки, встановивши **певний контрольний перелік** (т. зв. «чек-лист» – від англ. *check list*) запитань, відсутність відповідей на які унеможлиблювала б реєстрацію законопроекту. Окрім того, цікавим є досвід експертизи не лише проекту акта, але й пояснювальної записки щодо її повноти та відповідності вимогам регламенту.

Подібні положення варто закріпити також у законі «Про нормативно-правові акти».

Окрім того, стаття 27 Бюджетного кодексу (Закон України № 2456-VI від 8 липня 2010 року) передбачає таке:

Стаття 27. Подання і розгляд законопроектів, що впливають на показники бюджету, та введення в дію таких законів

1. До законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту подаються пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

{ Частина перша статті 27 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011 }

2. Кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, протягом п'яти днів направляється до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини.

Кабінет Міністрів України у двотижневий строк з дня отримання законопроекту подає до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету експертний висновок, підготовлений Міністерством фінансів України за участю інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади. Експертний висновок до законопроекту має містити інформацію щодо повноти та достовірності даних, викладених у фінансово-економічному обґрунтуванні, впливу законопроекту на показники бюджету (з обов'язковим визначенням вартісної величини такого впливу), можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді, відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, та пропозиції щодо його розгляду.

3. Закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим, крім передбаченого Законом України «Про деякі питання заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу - учасників Державного концерну «Укроборонпром» та забезпечення їх стабільного розвитку».

{ Частина третя статті 27 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5213-VI від 06.09.2012 }

4. Розгляд проекту закону про Державний бюджет України та проектів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України відбувається за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Вимоги до проектів регуляторних актів

Водночас, не можна залишити поза увагою й те, що вимоги до обґрунтування досить значної категорії НПА законодавчо закріплені. Зокрема, Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV передбачена підготовка розробником аналізу регуляторного впливу стосовно кожного проекту регуляторного акта.

Стаття 8. Підготовка аналізу регуляторного впливу

Стосовно кожного проекту регуляторного акта його розробником готується аналіз регуляторного впливу.

Аналіз регуляторного впливу готується до оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень та пропозицій.

Розробник проекту регуляторного акта при підготовці аналізу регуляторного впливу повинен: визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;

обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;

обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них;

визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;

визначити цілі державного регулювання;

визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;

аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;

описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;

обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;

обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави;

обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені;

оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;

оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;

обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;

визначити показники результативності регуляторного акта;

визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття.

Якщо проєкт регуляторного акта одночасно містить норми, що регулюють господарські відносини або адміністративні відносини між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, та норми, що регулюють інші суспільні відносини, а також індивідуально-конкретні приписи, то аналіз регуляторного впливу готується лише щодо норм, які регулюють господарські відносини або адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування Національним банком України затверджується спільно Кабінетом Міністрів України та Національним банком України, а методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування іншими розробниками проєктів регуляторних актів - Кабінетом Міністрів України⁴¹. Методика підготовки аналізу регуляторного впливу є обов'язковою для застосування розробниками проєктів регуляторних актів.

Аналіз регуляторного впливу підписується розробником проєкту регуляторного акта, а в разі якщо розробником проєкту є регуляторний орган, інший орган, установа чи організація - керівником цього органу, установи чи організації.

При цьому слід враховувати положення статті 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», зокрема, які акти є регуляторними актами та які органи визнаються регуляторними:

регуляторний акт - це:

прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невідомого кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом;

регуляторний орган - Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти. До регуляторних органів також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти.

⁴¹ Див. Методику проведення аналізу впливу регуляторного акта, затверджену Постановою КМУ від 11 березня 2004 р. № 308.

Однак, незважаючи на пряме закріплення зазначених положень в законі і широке коло осіб, на які поширюється його дія, значну та вкрай важливу для суспільного розвитку сферу правового регулювання, належний аналіз регуляторного впливу (як складова частина аналізу соціальної проблеми) не проводиться, тобто НПА приймаються без належного попереднього аналізу.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Аналіз регуляторного впливу

Працюючи в малих групах, знайдіть проекти регуляторних актів та супровідні документи до них, що подані на розгляд до таких регуляторних органів:

- Верховної Ради України;
- Кабінету Міністрів України;
- органу місцевого самоврядування.

Чи відповідає аналіз регуляторного впливу проекту регуляторного акта вимогам ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»?

Визначте щодо кожного аналізованого Вами проекту, яких вимог цієї статті дотрималися розробники проектів регуляторних актів, а яких – ні.

ПРИКЛАД

Оцінка регуляторного впливу: досвід Російської Федерації

Оцінка регуляторного впливу – процедура, в ході якої проекти НПА федеральних законів виконавчої влади, а також проекти актів, що вносяться зазначеними органами до Уряду РФ (проекти федеральних законів, указів Президента РФ, постанов Уряду РФ) аналізуються спеціалістами Міністерства економічного розвитку Росії.

Суть процедури полягає в тому, щоб установити, чи були при підготовці проекту НПА ретельно вивчені усі можливі наслідки і ризики введення регулювання, чи розраховані позитивні ефекти від регулювання і чи співвіднесені вони з витратами для бюджету, суб'єктів підприємницької та іншої діяльності і споживачів, а головне – чи існує причинно-наслідковий зв'язок між введенням регулювання і вирішенням проблеми, для усунення якої таке регулювання пропонується.

Процедура проводиться щодо проектів актів, що регулюють відносини:

- в галузі організації і здійснення державного контролю (нагляду);
- в галузі встановлення, застосування і виконання обов'язкових вимог до продукції і пов'язаних з ними процесами проектування, виробництва, монтажу, наладки, експлуатації, зберігання, перевезки, реалізації й утилізації;
- в галузі оцінки відповідності;
- в галузі безпеки процесів виробництва.

Принципова схема оцінки регулятивного впливу охоплює такі етапи:

- 1) зрозуміти та описати проблему (суть, масштаб, наслідки, задіяні особи);
- 2) визначити цілі регулювання (описати цілі і співвіднести їх з політикою, яка проводиться);
- 3) розробити варіанти (описати спектр варіантів, здійснити їх коротку оцінку та звузити спектр варіантів);
- 4) детально оцінити варіанти (кого зачепить, які вигоди і витрати, чи знизяться адміністративні бар'єри, якими є ризики);
- 5) відслідкувати наслідки (визначити індикатори, скласти план моніторингу).

Зазначимо, що в Росії ще в 1997 році була прийнята постанова Уряду РФ від 13.08.1997 р. № 1009 «Про затвердження правил підготовки нормативно-правових актів федеральних органів виконавчої влади та їх державної реєстрації»⁴², а наказом Мінекономрозвитку РФ від 31 серпня 2010 р. затверджено Положення про порядок підготовки висновків про оцінку регулятивного впливу⁴³.

Оцінка регуляторного впливу проводиться з метою виявлення в проекті акта положень, які вводять надмірні адміністративні та інші обмеження й обов'язки для суб'єктів підприємницької та іншої діяльності чи сприяють їхньому введенню, а також сприяють виникненню необґрунтованих видатків бюджетів усіх рівнів.

При підготовці висновків проводиться попередня оцінка регуляторного впливу проекту акта, а також поглиблена оцінка і публічні консультації по ньому.

Пунктом 9 Положення, затвердженого наказом 31.08.2010 р. №398, передбачено, що попередня оцінка проводиться в 5-денний термін з дати надходження проекту акта в Мінекономрозвитку Росії з метою з'ясування:

а) чи відносяться суспільні відносини, які врегульовуються проектом акта, до 4-х сфер, щодо яких здійснюється оцінка;

б) чи передбачає проект акта положення, якими змінюється зміст прав і обов'язків суб'єктів підприємницької та іншої діяльності, чи змінюється зміст або порядок реалізації повноважень органів державної влади та (або) органів місцевого самоврядування у відносинах з суб'єктами підприємницької та іншої діяльності, а також чи призведе передбачене проектом акта нове правове регулювання:

до неможливості виконання зазначеними суб'єктами покладених на них обов'язків внаслідок суперечностей чи прогалин в правовому регулюванні, відсутності необхідних організаційних чи технічних умов в органів державної влади та (або) органів місцевого самоврядування, а також до зміни рівня розвитку технологій, інфраструктури, ринків товарів і послуг, що склалися в Російській Федерації;

до виникнення в зазначених суб'єктах додаткових суттєвих видатків при здійсненні підприємницької та іншої діяльності або до виникнення нових додаткових суттєвих видатків бюджетів бюджетної системи РФ.

Поглиблена оцінка регуляторного впливу проекту акта, а також публічні консультації по ньому проводяться після попередньої оцінки, за результатами якої зроблено висновок, що такий проект акта передбачає нове правове регулювання в частині прав і обов'язків суб'єктів підприємницької та іншої діяльності, що призводить до обставин, зазначених у п. 9 (б) цього Положення.

При проведенні поглибленої оцінки встановлюються:

а) цілі передбаченого проектом акта правового регулювання та їх відповідність:

принципам правового регулювання, установленим законодавством РФ;

посланням Президента РФ Федеральним Зборам РФ, концепції та програмам соціально-економічного розвитку РФ, основним напрямам зовнішньої політики РФ, основним напрямам діяльності Уряду РФ, федеральним цільовим програмам, концепціям, стратегіям та іншим документам, що затверджуються Президентом та Урядом РФ, в яких формулюються і обґрунтовуються цілі і пріоритети політики держави, напрями реалізації зазначених цілей та завдання, які підлягають виконанню для їхньої реалізації.

дорученням Президента чи Уряду РФ федеральним органам виконавчої влади;

42 Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 г. №1009 «Об утверждении правил подготовки нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации». З цим та іншими НПА можна ознайомитися <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/main/info/lib/>

43 Приказ Минэкономразвития России от 31.08.2010 г. №398 «Об утверждении Положения о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия»

б) проблема, на вирішення якої направлено нове правове регулювання в частині прав і обов'язків суб'єктів підприємницької та іншої діяльності, її вплив на досягнення цілей правового регулювання, а також можливість її вирішення іншими правовими, інформаційними чи організаційними засобами. При цьому можуть братися до уваги дані про існуючий досвід вирішення аналогічної проблеми як в Росії, так і в іноземних державах;

в) основні групи учасників суспільних відносин, інтереси яких будуть зачіпатися новим правовим регулюванням в частині прав і обов'язків суб'єктів підприємницької та іншої діяльності, їх втрати та вигоди від передбаченого проектом акта правового регулювання;

г) ризики недосягнення цілей правового регулювання, а також можливі негативні наслідки від введення правового регулювання для економічного розвитку РФ в цілому чи окремих галузей економіки, конкуренції, ринків товарів і послуг, в т.ч. розвитку суб'єктів малого і середнього підприємництва;

д) видатки бюджетів бюджетної системи РФ, пов'язані зі створенням необхідних правових, організаційних та інформаційних умов застосування проекту акта органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також для його дотримання суб'єктами підприємницької та іншої діяльності, в тому числі видатки організацій, що здійснюють підприємницьку та іншу діяльність, власником майна яких є держава чи муніципальні утворення.

Вимоги до проектів актів Кабінету Міністрів України

Звертає на себе увагу, що на відміну від законопроектів, до проектів актів КМУ Регламентом КМУ (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156) передбачаються більш конкретні вимоги, як загальні (параграф 32) та щодо супровідних документів (параграф 50), так і спеціальні, наприклад: проведення аналізу та розрахунків (параграф 34), опрацювання на відповідність праву ЄС (параграф 35) чи на відповідність європейським стандартам у сфері дотримання прав людини (параграф 36):

Параграф 32. Загальні вимоги

1. Проекти актів Кабінету Міністрів готуються на основі та на виконання Конституції і законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів, доручень Прем'єр-міністра, а також за ініціативою членів Кабінету Міністрів, центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

2. Проекти актів Кабінету Міністрів, що стосуються укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України, готуються відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України».

3. Проекти регуляторних актів Кабінету Міністрів готуються з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», та відповідно до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308) (Офіційний вісник України, 2004 р., № 10, ст. 612).

4. Проекти розпоряджень Кабінету Міністрів з кадрових питань готуються в установленому Кабінетом Міністрів порядку.

5. Проекти актів Кабінету Міністрів оформляються згідно з Правилами підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870 (Офіційний вісник України, 2005 р., № 36, ст. 2200).

Параграф 34. Аналіз та розрахунки

1. Під час розроблення проекту акта Кабінету Міністрів розробник аналізує стан справ у відповідній сфері правового регулювання, причини, які зумовлюють необхідність підготовки проекту, визначає предмет правового регулювання, механізм вирішення питання, що потребує врегулювання, передбачає правила і процедури, які, зокрема, унеможливили б вчинення корупційних правопорушень, а також робить прогноз результатів реалізації акта та визначає критерії (показники), за якими оцінюватиметься ефективність його реалізації.

2. Якщо реалізація акта потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, розробник проводить необхідні фінансово-економічні розрахунки.

3. Фінансово-економічні розрахунки під час підготовки проекту акта Кабінету Міністрів проводяться за методикою, що розробляється та затверджується Мінфіном.

Параграф 35. Опрацювання на відповідність законодавству Європейського Союзу

1. Проект постанови Кабінету Міністрів, а також проект розпорядження Кабінету Міністрів про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, що за предметом правового регулювання належить до сфери, правовідносини в якій регулюються правом Європейського Союзу, підлягає опрацюванню з урахуванням *acquis communautaire*.

2. Під час опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів розробник:

1) визначає:

сферу правового регулювання, до якої належить проект;

джерела *acquis communautaire*, що регулюють правовідносини у зазначеній сфері;

положення джерел *acquis communautaire*, що повинні бути враховані в проекті;

2) обґрунтовує в разі необхідності недоцільність урахування положень джерел *acquis communautaire* та передбачає в проекті акта строк його дії.

3. Результати опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів з урахуванням *acquis communautaire* відображаються розробником у довідці (додаток 1).

Додаток 1
(до пункту 3 параграфа 35)

ДОВІДКА
щодо відповідності *acquis communautaire*

проекту _____
(назва проекту акта)

Проект акта розроблено _____
(найменування органу виконавчої влади)

1. Належність проекту до пріоритетних сфер

Зазначається належність проекту за предметом правового регулювання до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, визначених Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Якщо проект розроблено відповідно до плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, робиться посилання на відповідний пункт плану.

2. Порядок вирішення в *acquis communautaire* питань, що належать до сфери правового регулювання проекту

Зазначаються джерела *acquis communautaire*, які регулюють правовідносини у визначеній сфері (сферах), обов'язкові реквізити та джерела офіційного опублікування, порядок вирішення в *acquis communautaire* питань, що належать до сфери правового регулювання проекту, переваги та недоліки такого регулювання.

3. Порівняльно-правовий аналіз

Наводиться інформація про відповідність проекту положенням джерел *acquis communautaire* у порівняльній таблиці за такою формою:

Порядковий номер	Положення проекту	Відповідні положення джерел <i>acquis communautaire</i>	Відповідність <i>acquis communautaire</i> (відповідає, не відповідає, не врегульовано)
------------------	-------------------	---	--

4. Очікувані результати

Відображаються результати економічного, соціального та політичного аналізу реалізації акта.

5. Узагальнений висновок

Наводиться узагальнена інформація про відповідність проекту *acquis communautaire*. У разі коли проект не відповідає *acquis communautaire*, обґрунтовується необхідність його прийняття та строк дії акта.

_____ (посада керівника органу (підпис) (ім'я та прізвище) виконавчої влади)

_____ 20__ р.

Параграф 36. Опрацювання на відповідність європейським стандартам у сфері дотримання прав людини

1. Проект постанови Кабінету Міністрів, а також проект розпорядження Кабінету Міністрів про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, що зачіпає права та свободи, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, підлягає опрацюванню з урахуванням положень зазначеної Конвенції та практики Європейського суду з прав людини. При цьому розробник визначає:

чи містяться у проекті акта положення, що зачіпають права та свободи, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод;

яких положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод стосується проект акта.

2. Розробник забезпечує врахування у проекті акта Кабінету Міністрів положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

3. Результати опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів відображаються розробником у довідці (додаток 2).

Додаток 2
(до пункту 3 параграфа 36)

ДОВІДКА
щодо відповідності положенням Конвенції
про захист прав людини і основоположних свобод

проекту _____
(назва проекту акта)

Проект акта розроблено _____
(найменування органу виконавчої влади)

1. Належність проекту до сфери, правовідносини в якій регулюються Конвенцією
Зазначається, чи містяться у проекті акта норми, що зачіпають права і свободи, гарантовані Конвенцією.

2. Положення Конвенції, яких стосується проект акта

Зазначаються статті Конвенції, а також права та свободи, яких стосується проект.

3. Висновок розробника щодо відповідності проекту акта положенням Конвенції з урахуванням практики Європейського Суду з прав людини

Зазначається, чи відповідає проект акта положенням Конвенції, наведеним у розділі 2.

(посада керівника органу
виконавчої влади)

(підпис)

(ім'я та прізвище)

_____ 20__ р.

Параграф 50. Обов'язкові додатки

1. До проекту акта Кабінету Міністрів додаються:

1) пояснювальна записка (додаток 4), у якій викладаються підстава та мета розроблення проекту, результати аналізу проблеми, наводиться обґрунтування необхідності прийняття акта, зазначаються позиція заінтересованих органів та заходи, здійснені для врегулювання розбіжностей (якщо проект подано з розбіжностями), відомості про наявність або відсутність у проекті акта правил і процедур, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень, відображаються фінансово-економічні розрахунки та пропозиції щодо визначення джерел покриття можливих втрат доходів або додаткових видатків бюджету, а також очікувані соціально-економічні результати реалізації акта. Якщо реалізація акта не потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, про це окремо зазначається в записці.

До пояснювальної записки додаються фінансово-економічні розрахунки, проведені відповідно до пунктів 2 і 3 параграфа 34 цього Регламенту, а також пропозиції за результатами громадської антикорупційної експертизи проекту акта (у разі її проведення). Крім того, можуть додаватися довідкові та інші інформаційно-аналітичні матеріали, що обґрунтовують необхідність прийняття акта;

2) довідка про погодження проекту акта (додаток 5);

3) протокол узгодження позицій згідно з додатком 6 (у разі потреби);

4) висновок Мін'юсту (крім випадків, коли вноситься проект розпорядження Кабінету Міністрів з кадрових питань), до якого у разі проведення експертизи на відповідність проекту акта *acquis communautaire* додається офіційний переклад відповідних актів *acquis communautaire* на українську мову;

5) порівняльна таблиця, оформлена згідно з додатком 7 (якщо проектом акта передбачено внесення змін до інших актів Кабінету Міністрів);

6) проект акта та матеріали до нього разом з їх електронними копіями, що готуються у Microsoft Word (формат RTF, шрифт Times New Roman чотирнадцятого розміру). При цьому таблиці та діаграми готуються у Microsoft Excel.

2. До проекту розпорядження Кабінету Міністрів про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері та концепції закону пояснювальна записка не додається, а замість неї вноситься політична пропозиція, яка готується відповідно до параграфу 5б цього Регламенту.

3. До проекту акта Кабінету Міністрів, що має важливе суспільне значення і стосується прав та обов'язків громадян, додається комунікативний план за формою згідно з додатком 11.

4. Висновок Мініюсту до проекту акта Кабінету Міністрів, головним розробником якого є зазначене Міністерство, розробниками - центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через Міністра юстиції, не подається, а правові аспекти, зазначені у параграфі 45 цього Регламенту, відображаються у пояснювальній записці.

Додаток 4
(до пункту 1 параграфу 50)

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту _____
(назва проекту акта)

1. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Зазначається підстава розроблення проекту акта (на виконання акта законодавства, за власною ініціативою тощо) та стисло викладається суть проблеми, на розв'язання якої спрямовується акт, і причини її виникнення, наводяться дані, що підтверджують необхідність правового врегулювання проблеми.

2. Мета і шляхи її досягнення

Розкривається мета, якої планується досягти з прийняттям акта, та механізм його реалізації, а також суть найважливіших положень проекту.

3. Правові аспекти

Зазначаються правові підстави розроблення проекту акта та перелік нормативно-правових актів, що діють у відповідній сфері суспільних відносин.

Виходячи із змісту проекту акта зазначається, чи передбачає реалізація акта внесення змін до чинних актів або визнання актів такими, що втратили чинність, а також наводяться завдання щодо розроблення нових правових актів (або зазначається, що реалізація акта не потребує внесення змін до чинних чи розроблення нових актів).

У разі коли проект акта стосується прав та обов'язків громадян, про це зазначається окремо.

4. Фінансово-економічне обґрунтування

Наводяться фінансово-економічне обґрунтування проекту акта, розрахунок необхідних матеріальних і фінансових витрат, їх обсяг та джерела покриття. Якщо реалізація акта не потребує додаткових матеріальних та інших витрат, про це зазначається окремо. Детальні фінансово-економічні розрахунки можуть додаватися до пояснювальної записки.

5. Позиція заінтересованих органів

Зазначається, чи стосується проект акта інтересів інших органів, та стисло викладається їх позиція.

Якщо заінтересованим органом є центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через відповідного міністра, зазначається, чи погоджено позицію такого органу міністром.

Якщо проект подано з розбіжностями, наводиться інформація про роботу, пов'язану з їх урегулюванням (стисло повідомляється про вжиті розробником заходи, що спрямовані на пошук взаємоприйняттого рішення, врегулювання спірної позиції, зазначається, чи проводилися переговори, консультації, робочі зустрічі, наради тощо, а також хто з керівників органів виконавчої влади брав у них участь).

6. Регіональний аспект

Якщо проект акта стосується питання розвитку адміністративно-територіальних одиниць, зазначається, чи враховують положення проекту потреби регіонів, його вплив на регіональний розвиток.

7. Запобігання корупції

Зазначається про наявність або відсутність у проекті акта правил і процедур, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень. Наводиться інформація про проведення громадської антикорупційної експертизи.

8. Громадське обговорення

Відображаються результати проведення консультацій з громадськістю, пропозиції та зауваження громадськості і ступінь їх врахування, запропоновані шляхи мінімізації негативних наслідків неврахування таких пропозицій та зауважень, а також способи врегулювання конфлікту інтересів.

Якщо проект акта не потребує проведення консультацій з громадськістю, про це зазначається окремо.

9. Позиція соціальних партнерів

Якщо проект акта стосується соціально-трудової сфери, зазначається позиція уповноважених представників всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців, а також визначається ступінь її відображення в проекті.

10. Оцінка регуляторного впливу

Якщо проект є регуляторним актом, наводиться обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

11. Прогноз результатів

Наводиться прогнозна оцінка результатів реалізації акта, зазначаються критерії (показники), за якими оцінюється її ефективність, аналізуються можливі ризики та заходи щодо їх мінімізації. Критерії оцінки ефективності повинні виражатися в конкретних одиницях (грошові одиниці, одиниці продукції тощо). Прогнозні розрахунки та критерії оцінки ефективності можуть додаватися до пояснювальної записки.

(посада керівника органу
виконавчої влади)

(підпис)

(ім'я та прізвище)

_____ 20__ р.

**ДОВІДКА
про погодження проекту акта**

_____ (назва проекту акта)

Проект акта розроблено _____
(найменування органу виконавчої влади)

1. Проект акта погоджено без зауважень

_____ (прізвище та ініціали) _____ (посада)

2. До проекту акта висловлено зауваження (пропозиції), які враховано

_____ (прізвище та ініціали) _____ (посада)

3. До проекту акта висловлено зауваження (пропозиції), які враховано частково

_____ (прізвище та ініціали) _____ (посада)

4. До проекту акта висловлено зауваження (пропозиції), які не враховано

_____ (прізвище та ініціали) _____ (посада)

5. Заінтересовані органи виконавчої влади, які відповідно до параграфа 40 цього Регламенту вважаються такими, що погодили проект без зауважень:

_____ (найменування органу) _____ (дата надходження проекту до органу виконавчої влади, вхідний номер)

6. Позиція заінтересованих органів, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через відповідних міністрів, узгоджена з такими міністрами:

_____ (прізвище та ініціали) _____ (посада)

7. Висновок Мін'юсту _____

(зазначається дата проведення правової експертизи та її результати - із зауваженнями чи без зауважень)

Протокол узгодження позицій додається.

_____ (посада керівника органу виконавчої влади, що є головним розробником) _____ (підпис) _____ (ім'я та прізвище)

_____ 20__ р.

Примітка. Пункти 2-7 включаються до довідки у разі потреби.

Удосконалення якості обґрунтування НПА: окремі пропозиції

Аналізуючи сучасний стан нормопроекування в Україні, не можна не констатувати, що, на жаль, обґрунтування переважної більшості НПА, зокрема законопроектів, здійснюється формально, без належного мотивування тих чи інших положень, а написання законопроектів та проектів підзаконних НПА розуміється багатьма суб'єктами законодавчої (чи нормотворчої) ініціативи надто буквально – як «написання», а не «розробка», і цьому не передуює з'ясування реальної потреби в створенні ще одного НПА.

Певною мірою це зумовлене й тим, що якщо про техніку нормопроекування розробники ще пам'ятають, то до змістовних вимог до проектів НПА ставляться вкрай некритично, тим більше враховуючи відсутність їх законодавчого закріплення в Регламенті Верховної Ради України. Дається взнаки також відсутність закону «Про нормативно-правові акти», в якому мали б викладатися змістовні вимоги до законопроектів та супровідних документів, зокрема, необхідність проведення серйозного аналітичного (науково-дослідного) звіту.

Збір розробниками законопроекту необхідної інформації для науково-дослідного звіту не є таким колосальним завданням, як може видатися на перший погляд. Для виявлення нових даних розробникам рідко доводиться вдаватися до «польових досліджень». Соціальні проблеми, як правило, стають предметом розробки законодавства лише після тривалого існування. Чимала кількість потрібної інформації може знаходитися в галузевих міністерствах. Левова частка матеріалу пов'язана з обговоренням проблеми, її причин та можливих рішень із відповідальними працівниками міністерств.

У вже згаданому Законі України «Про нормативно-правові акти»⁴⁴, який був відхилений, зазначалися лише такі вимоги до техніки нормопроекування:

Стаття 9. Техніка нормопроекування та її загальні вимоги

1. Проекти нормативно-правових актів розробляються з дотриманням вимог техніки нормопроекування.
2. Проект нормативно-правового акта повинен:
 - 1) відповідати за обсягом регламентації визначеному в ньому предмету правового регулювання;
 - 2) не повторювати норм права, які містяться в інших нормативно-правових актах;
 - 3) не повторювати положень, які містяться в тексті цього проекту нормативно-правового акта;
 - 4) включати положення, що належать до одного і того самого предмета правового регулювання;
 - 5) бути внутрішньо узгодженим, мати логічно побудовану структуру;
 - 6) бути ясним, чітким, зрозумілим, стислим, компактним та послідовним.
3. У тексті нормативно-правового акта розміщуються спочатку положення загального, а потім спеціального характеру.

44 Законопроект р. № 1343-1 від 21.01.2008 р. див. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31416

Зазначимо, що ця ж стаття без змін міститься і в проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» (реєстр. № 7409 від 01.12.2010 р.), поданому народним депутатом Ю.Р. Мірошніченком і прийнятому Верховною Радою України в першому читанні. Також «успадкованими» від відхиленого закону «Про нормативно-правові акти»⁴⁵ у законопроекті № 7409 є статті 22-24, в яких викладено вимоги до термінології, тексту та стилю НПА.

Стаття 22. Вимоги до термінології нормативно-правового акта

1. Термінологія нормативно-правового акта не може відрізнятися від термінології чинних нормативно-правових актів вищої або однакової з ним юридичної сили, якщо це спеціально не обумовлено відповідно до цієї статті.

2. Терміни визначаються у нормативно-правовому акті, коли:

- 1) термін вживається у значенні, що відрізняється від усталеного та/або закріпленого в лексикографічних джерелах (словниках);
- 2) як термін вживається слово (словосполучення), яке не застосовувалося в термінології;
- 3) як термін вживається слово (словосполучення), якого немає в українській мові;
- 4) спеціальний неюридичний термін потребує визначення відповідно до предмета регулювання нормативно-правового акта.

3. Для визначення терміна допускається посилання на інший нормативно-правовий акт, у якому розкрито значення такого терміна.

4. Використання абревіатур допускається лише за умови їх визначення у порядку, передбаченому частиною другою цієї статті.

Стаття 23. Вимоги до тексту нормативно-правового акта

1. Текст нормативно-правового акта повинен відповідати нормам державної мови.

2. Частина нормативно-правового акта викладається, як правило, одним реченням, пункт та підпункт викладаються одним реченням або частиною речення.

3. У тексті нормативно-правового акта положення повинні бути викладені так, щоб не виникло різного тлумачення.

4. У тексті нормативно-правового акта не допускається:

- 1) позначення одними і тими самими словами (словосполученнями) різних понять та різними словами (словосполученнями) одних і тих самих понять;
- 2) вживання слів (термінів) іншомовного походження за наявності українських відповідників;
- 3) вживання зворотів розмовної мови та її експресивних форм, загальних міркувань, гасел, закликів, скорочення слів.

Стаття 24. Вимоги до стилю нормативно-правового акта

1. Текст нормативно-правового акта викладається офіційно-діловим стилем.

Водночас видається, що у законі «Про нормативно-правові акти» необхідно зазначити, що проекти законів та інших нормативно-правових актів мають:

- відповідати Конституції України (оскільки є непоодинокі приклади прийняття законів, які суперечать Конституції);

⁴⁵ Див. зноски 34 на стор. 23.

- відповідати міжнародним зобов'язанням України, зокрема, враховувати положення міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- відповідати загальновизнаним принципам права;
- відповідати таким формально-юридичним вимогам:
 - врахування існуючої системи права і системи нормативно-правових актів;
 - дотримання ієрархії норм права;
 - чіткість відсилочних і бланкетних норм;
 - відсутність суперечливих норм (норм, які по-іншому регулюють ті самі правовідносини);
 - однозначне формулювання і зрозумілий зміст приписів для осіб, яким адресовані норми;
 - належне співвідношення правила і винятків⁴⁶;
 - співмірність санкцій;
 - безпроблемність застосування норм на практиці⁴⁷.

Ці вимоги до якості дозволяють припустити, що розробка або внесення змін до нормативно-правових актів (як законів, так і підзаконних НПА) є не просто технічним завданням. Усі учасники нормотворчого процесу мають ширше поглянути на мету закону і на те, чи зможе він ефективно структурувати суспільні відносини, і чи його реалізація вирішить суспільні проблеми у бажаному напрямі.

Як пропозицію до удосконалення законопроекту «Про нормативно-правові акти», пропонуємо, по-перше, доповнити законопроект статтею про принципи правотворчої діяльності:

Стаття X. Принципи правотворчої діяльності

1. Правотворча діяльність здійснюється з дотриманням таких принципів:
 - 1) поваги до прав людини та основоположних свобод;
 - 2) конституційності та законності;
 - 3) наукової обґрунтованості;
 - 4) гласності та відкритості процедури правотворчості;
 - 5) системності правового регулювання суспільних відносин;
 - 6) професіоналізму;
 - 7) диференціації правотворчої компетенції;
 - 8) доцільності та своєчасності.

По-друге, пропонуємо статтю 9 «Загальні вимоги до нормативно-правових актів» викласти таким чином:

⁴⁶ Винятки не повинні «проковтнути» правило.

⁴⁷ Чи передбачені наслідки, якщо адресати норми не діятимуть відповідним чином? Чи передбачені альтернативні шляхи вирішення проблемних ситуацій?

Стаття 9. Загальні вимоги до нормативно-правових актів

1. Нормативно-правові акти та їх проекти повинні відповідати таким загальним вимогам:

- 1) узгоджуватися з принципами правотворчої діяльності, зазначеними у статті X цього Закону;
- 2) узгоджуватися з іншими нормативно-правовими актами, зокрема, не суперечити нормативно-правовим актам, що мають вищу юридичну силу;
- 3) узгоджуватися з міжнародними зобов'язаннями України, зокрема, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- 4) прийматися (видаватися) уповноваженим органом (особою) в межах своєї компетенції в порядку, межах повноважень і на підставі, визначених законом;
- 5) бути внутрішньо узгодженими, логічно побудованими та відповідати вимогам техніки нормопроєктування.

2. Проект нормативно-правового акта повинен:

- 1) мати власний чітко визначений предмет правового регулювання, який не є предметом правового регулювання чинного нормативно-правового акта чи його структурних елементів, та відповідати йому;
- 2) не повторювати нормативно-правових приписів, які містяться в інших нормативно-правових актах;
- 3) не дублювати одних і тих самих положень в різних структурних елементах проекту нормативно-правового акта;
- 4) не містити положень, що належать предмету правового регулювання іншого нормативно-правового акта;
- 5) бути викладеним ясно, чітко, зрозуміло, однозначно, стисло та послідовно.

3. У тексті нормативно-правового акта розміщуються спочатку положення загального, а потім спеціального характеру.

По-третє, враховуючи структуру цього посібника, обмежимося пропозиціями до частини першої статті 30 законопроекту № 7409 від 01.12.2010 р. «Про нормативно-правові акти» щодо питань, які потребують вирішення при підготовці проекту НПА.

Стаття 30. Підготовка проекту нормативно-правового акта

1. Під час підготовки проекту нормативно-правового акта розробник проекту акта вирішує такі питання:

- 1) проводить аналіз суспільних відносин та стану їх правового регулювання;
- 2) визначає можливість врегулювання відповідних суспільних відносин без прийняття нових нормативно-правового акта;
- 3) розглядає ініціативу щодо необхідності прийняття нормативно-правового акта, встановлює причини необхідності та правові підстави розроблення проекту нормативно-правового акта;
- 4) ухвалює рішення про розроблення проекту нормативно-правового акта;
- 5) збирає необхідні матеріали та інформацію;
- 6) розробляє концепцію проекту нормативно-правового акта,
- 7) передбачає вплив нормативно-правового акта, у разі його прийняття, на регулювання суспільних відносин, та результати виконання нормативно-правового акта, та оформлює їх у вигляді науково-дослідного (аналітичного) звіту;

- 8) визначає суму коштів і ресурси, необхідні для виконання нормативно-правового акта;
- 9) готує текст проєкту та супровідні документи до нього;
- 10) готує проєкт нормативно-правового акта про внесення змін до чинних нормативно-правових актів (у разі потреби);
- 11) здійснює організаційно-технічне та фінансове забезпечення підготовки проєкту нормативно-правового акта.

Підходи до законо-, нормопроектування

Закон (чи підзаконний нормативно-правовий акт) може не лише регулювати поведінку, але й *змінити її*. Це вихідне положення методики розробки проєктів НПА, але його часто ігнорують. Розробка якісного, ефективного закону чи підзаконного НПА означає уміння передбачити, чи змінить новий НПА поведінку, і яким чином. Тому, якщо метою розробників є якісний та ефективний НПА, який вирішує певну суспільну проблему, необхідно знати, чи змінить він поведінку ролевиконавців, і якщо змінить, то яким чином.

Водночас, розробники НПА, замість ґрунтованого аналізу *існуючої* суспільної проблеми, доволі часто вдаються до відомих, «традиційних» підходів до «написання» законопроектів та проєктів НПА. Ними є:

- копіювання іноземних законів;
- криміналізація певної поведінки (запровадження/посилення санкцій);
- компроміси між конкуруючими політичними групами;
- доручення написання законопроектів, адресовані, як правило, юридичним службам (відділам, управлінням).

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Підходи до законопроектування

Працюючи в малих групах, наведіть приклади згаданих підходів, проаналізуйте переваги і вади їхнього використання при законопроектуванні. Якими були наслідки впровадження? Чи діяли ці закони? У якому обсязі? Наскільки вдало (легко) йшло впровадження?

Кожен з них має свої сильні і слабкі сторони. Розглянемо їх детальніше.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Запровадження іноземного досвіду

Працюючи в малих групах, наведіть приклади іноземних аналогів, які були скопійовані (запозичені) в українське законодавство. Якими були наслідки впровадження? Чи діяли ці закони? У якому обсязі? Наскільки вдало (легко) йшло впровадження?

До прикладу, доволі часто **копіювання іноземного досвіду виявляється неефективним**, оскільки:

- розробники не мають фактичних даних, як закони *працюють* за кордоном;
- правові системи, роль та місце уповноважених органів, а також умови їхньої роботи є різними;
- ментальність і поведінка людей в різних країнах є іншими;
- кожна країна має свої унікальні обставини, які не завжди беруться до уваги розробниками законопроектів;
- розробникам необхідно передбачити соціальний вплив у конкретній країні, а це доволі складно зробити.

При копіюванні зарубіжного досвіду найчастіше використовується лише переклад закону з іноземної мови. Дуже рідко розробники володіють іноземними мовами, щоб працювати з оригінальним текстом. Ще рідше вони опрацьовують супровідні документи до законопроектів та аналітичні матеріали, які передували прийняттю закону, чи результати його впровадження. Таким чином, поза увагою залишаються соціально-економічні та політичні умови впровадження того чи іншого закону в зарубіжній державі, правові та культурні традиції та ін.

Суттєвим фактором є те, що у «своїй» країні закон «вписується» в існуючу правову та соціальну систему, не порушуючи балансу, а при запозиченні «навколишнє середовище» може виявитися зовсім іншим. Копіювання закону для іншої правової системи веде до її розбалансованості та часто має своїм наслідком якщо не повний провал запозичення, то несправджені очікування щодо його ефективності.

ПРИКЛАД

Введення інституту державних секретарів міністерств

Концепція адміністративної реформи в Україні, розроблена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, виходила з ключової ідеї щодо необхідності підвищення ролі міністрів як політичних діячів (політиків) через відокремлення статусу міністрів від статусу державних службовців. Найвагомим способом вирішення цього завдання могло б стати розвантаження міністрів від обов'язків щодо оперативного керівництва роботою апарату міністерств.

Відповідно до указу Президента України від 29 травня 2001 р. «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» введення посад державних секретарів у міністерствах розглядалося як надзвичайно важливий крок на шляху здійснення адміністративної реформи в Україні.

Концептуальною засадою запровадження інституту державних секретарів було розуміння необхідності розмежування у сфері виконавчої влади функцій політичного керівництва і адміністрування (тобто «політики» й «управління») з метою забезпечити, з одного боку, пріоритет політики, а з другого – певну незалежність від політичної кон'юнктури і стабільність професійних кадрів управлінців.

Інститут держсекретарів, або аналогічних за суттю посад у державному апараті виконавчої влади, як уже зазначалось, існує в багатьох європейських країнах - головним чином у парламент-

ських республіках чи конституційних монархіях (приміром, у Нідерландах, Великій Британії, Данії, Бельгії, Німеччині, Чехії і багатьох інших).

Але ці однакові за назвою посади «державних секретарів» мають у різних країнах неоднакове функціональне значення. Необхідно розрізнати посади «державних секретарів», що можуть бути: 1) політичними посадами; 2) адміністративними посадами. Враховуючи це, надзвичайно важливим для правильного розуміння й оцінки європейського досвіду є чітке відмежування державних секретарів, що є вищими адміністративними посадами в міністерстві, від політичних заступників міністрів, які також іноді, наприклад у Польщі, мають назву «державні секретарі».

Однак в Україні впровадження інституту державних секретарів не призвело до розмежування виконавчої влади на професійну «бюрократію» та політичні сили, оскільки він вимагав наявності самостійних сильних партій у країні, наявності інституту професійних політиків. В іншому випадку керівникові уряду і його міністрам не буде чого протиставити бюрократичній машині, що може розвиватися і сама по собі. Аби не бути керованим своїм власним апаратом і не потонути в поточних справах, міністр повинен мати чітку програму дій, розроблену і підтримувану політичними силами, що перемогли на виборах.

Іншим традиційним підходом до законопроектів є криміналізація (в широкому сенсі) певної поведінки. Практика свідчить, що заходи, які вчиняються урядами навіть держав «старої демократії» при виконанні однієї з головних функцій сучасної держави – гарантуванні належного захисту громадян від злочинних посягань – демонструють намагання віддати перевагу «громадській безпеці» (англ. *public safety*) над правами людини⁴⁸.

У більшості країн злочинність досягла рівня, який вважається неприпустимо високим. Так, за даними МВС в Україні у 2008 році було зареєстровано 384 424 злочини, 2009 – 434 678 (динаміка + 13,1 %), 2010 – 500 902 (+15,2%), 2011 – 515 833 (+3,0%)⁴⁹.

Відповіддю на тенденцію зростання рівня злочинності є вчинення жорсткіших заходів, що може набувати різних форм: криміналізація нових суспільно небезпечних діянь чи посилення санкцій за вже існуючі, посилення суворості до окремих осіб, які, на думку влади, є особливо небезпечними для суспільного порядку і безпеки, зростання кількості попереджувальних заходів тощо. Однак практика свідчить, що встановлення різноманітних штрафних санкцій та інших видів покарань насправді не лише не стає стримуючим фактором від вчинення певних суспільно-небезпечних діянь, але й виявляється неефективним та дуже часто – з суспільної точки зору – несправедливим та шкідливим.

48 Див.: *Ashworth A. Four threats to the presumption of innocence // The International Journal of Evidence & Proof (2006) 10 E&P 241-279. – С. 241.*

49 Міністерство внутрішніх справ України див. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/717134>

ПРИКЛАД

Штрафи як основний вид покарання за насильство в сім'ї

В Україні прийнято Закон «Про попередження насильства в сім'ї» (2001 р.), однак про його ефективне впровадження говорити зарано.

Зокрема, Комітет ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок із занепокоєнням відзначає, що серед заходів покарання, які виносяться судами щодо осіб, винних у домашньому насильстві, «абсолютну більшість складають штрафи» (77% у 2005 році і 82% у 2009 році). Цей захід в цілому є неефективним, оскільки він стосується не безпосередньо порушника, а лягає на плечі сім'ї в цілому⁵⁰.

Так, за даними моніторингу справ, що були передані на розгляд судам за фактами насильства в сім'ї, у 2005 році судами розглянуто 80176 справ, у 2006 році – 82784 справи, у 2007 р. – 88296 справ, у 2008 році – 90556 справ, у січні-серпні 2009 р. – 67194 справи⁵¹.

Інші приклади неефективної та не підтримуваної суспільством криміналізації можна навести із сфери оподаткування. Складна, заплутана та незрозуміла система обліку і звітності, яка вимагає витратного та тривалого в часі адміністрування та містить чимало суперечливих норм, що призводять до накладення штрафних санкцій, не може за визначенням бути стимулом для малого та середнього бізнесу. Адже відомо, що податкова система не буде ефективною, якщо вона націлена лише на штрафи і на презумпцію недобросовісності. Простіші форми звітності та адміністрування податків сприяли б більшому надходженню до бюджету з меншими затратами та сприяли б зміцненню відчуття законслухняності та добропорядності. Доведено, що повинні існувати, крім загрози покарання, інші заходи, які б сприяли стимулюванню бажаної поведінки.

Отже, доволі часто **криміналізація є неефективною**, оскільки:

- дослідження свідчать, що криміналізація не може ефективно змінити поведінку;
- кримінальне право – лише невелика частина трансформаційних перетворень у сфері права і окрім цієї галузі необхідні перетворення в галузях права, які регулюють приватну сферу.

Окрім цих прикладів, можна навести й інші, де розробники законопроектів не найкращим чином обрали шляхи та способи врегулювання суспільних відносин.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Причини неякісного законодавства

Працюючи в малих групах, наведіть причини неякісного законодавства.

Які з них повторюються у всіх презентаціях? Про що це свідчить? Зробіть висновки.

50 Пекін + 15 і Україна: міжнародні зобов'язання і практика впровадження / упорядниці О.Суслова. – К.: СПД Москаленко О.М., 2010. – С. 50.

51 Там само, с. 15 та 50.

Чому укладачі законопроектів надто часто складають закони, не здатні стимулювати добре врядування та розвиток? Це обумовлюється трьома головними причинами:

- впертим існуванням міфу про те, що укладачі мають справу не з суттю закону, а лише з формою;
- слабкістю законотворчих установ, у яких працює більшість укладачів;
- необізнаністю укладачів із теорією чи методологією подібного втілення⁵².

В цілому погоджуючись з цими причинами, зазначимо, що до прийняття неякісного законодавства призводить й низка інших. Насамперед, це відсутність законодавчо визначених вимог, що стосувалися б змісту (а не лише оформлення) законопроектів і законів (про що мова йшла вище) та акцентування на формально-технічних вимогах. Так, часто правила укладання (розробки) законопроектів більше уваги приділяють формально-технічним особливостям проектів (розміри полів і шрифтів, заголовків і т.д.), реквізітам законопроекту, аніж змісту законопроекту та дотриманню певного алгоритму його підготовки, чи вимогам обґрунтування окремих положень законопроекту відповідними фактичними даними, науковими дослідженнями тощо. Іншими словами, розробники зосереджуються на формі закону, а не на його змісті.

Іншими причинами є такі:

- некомпетентність розробників, зокрема:
 - автори законів виходять з власного розуміння проблеми, що може бути некоректним/хибним;
 - неврахування авторами особливостей зарубіжного досвіду, який відрізняється від українського, недооцінка національних реалій;
- неправильне обґрунтування необхідності розробки НПА;
- неврахування можливих соціальних наслідків запропонованої політики або проекту чи нехтування ними, а також незнання, як їх «обрахувати», визначити, передбачити;
- вибір рішення без збору доказів та без розгляду і врахування альтернатив;
- політичний компроміс, який не враховує ефективність запропонованої політики або проекту.

Як бачимо, низка причин пов'язана з авторами – виходячи з презумпції, що закон має справу з «правами та обов'язками», законопроектування часто доручають юристам, які, однак, не мають фахових знань у інших сферах, і покладаються на власне розуміння фактичних обставин, що існують у тій чи іншій сфері суспільних відносин. Нерідко це розуміння мало відповідає реальності, а іноді взагалі виявляється хибним. Факти не досліджуються, або досліджуються недостатньо ретельно. До того ж, автори використовують фахову юридичну мову, абстрактні та розпливчасті формулювання та зали-

⁵² Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 29.

шають уповноваженим органам величезну свободу розсуду при тлумаченні та застосуванні закону. При цьому автори не беруть до уваги ту обставину, що закони повинні бути зрозумілими не спеціалістам у тій чи іншій галузі, а «пересічній особі», яка, прочитавши закон, повинна зрозуміти, якими правами законодавець її наділяє чи які вимоги до неї ставить, з тим, щоб знати межі дозволеного і забороненого й регулювати свою поведінку.

Ще одна група причин пов'язана з процедурою ухвалення (прийняття) законів: часто закони схвалюються не на підставі об'єктивних даних, потрібних для раціонального прийняття рішення, а як намагання знайти компромісне політичне рішення або прийняти «потрібне» рішення без належного вивчення та обговорення. При цьому процедура розгляду законопроекту може формально відповідати вимогам регламенту. Однак зустрічаються непоодинокі випадки нехтування процедурними вимогами, маніпулювання нормами регламенту, а то й грубого порушення регламенту.

Іншими зауваженнями до якості законодавства є такі⁵³:

- надмірна деталізація одних положень (часто тих, які стосуються прав та обов'язків) і повна відсутність інших необхідних положень (зокрема процедур, відсутність яких де-факто унеможлиблює реалізацію прав);
- при розробці законопроектів не враховується їх подальше застосування на практиці;
- законодавство змінюється не виправдано швидко і часто, або ж навпаки, щодо деяких питань законодавець не спромігся внести необхідні зміни і законодавство застаріле й не відповідає сучасним потребам;
- після завершення законодавчої процедури ефективність норм не досліджується та ін.

В результаті цих та інших причин при ухваленні законодавчих рішень нехтують їхнім впливом на поведінку людей та дослідженням спроможності передбачених законопроектом заходів усунути або змінити ті причини, які зумовили виявлення проблеми, що потребувала законодавчого вирішення.

Щоб вирішити цю проблему, необхідне розуміння поведінки як «ключа» до розробки якісних законодавчих положень.

Розуміння поведінки: ключ до розробки якісного НПА

Оскільки право [норми права] у кінцевому рахунку покликані саме регулювати, структурувати *поведінку*, тому законодавство, що не може змінити поведінку людей в бажаному напрямі, не є ефективним, й усі зусилля не дадуть позитивних результатів.

53 Див.: Справочник по нормотворческой технике (перевод с немецкого) 2-е переработанное издание. Рекомендации Федерального министерства юстиции Германии по единообразному оформлению законов и нормативных постановлений. – Москва, 2002. – С. 53.

Яким чином розробити законопроект, який після його прийняття буде ефективним законом?

Як вже зазначалося раніше, як правило, люди діють шляхом вибору з-поміж низки обмежень і можливостей, які диктуються навколишніми умовами: соціальними, політичними, економічними та фізичними. Ці умови по суті складаються з «юридичних» (передбачених правом) і «неюридичних» обмежень і можливостей⁵⁴. Розробники проектів НПА повинні постійно пам'ятати про це, а експерти проектів НПА – зазначати про це у своїх висновках.

Тому якщо певний закон не виконується (наприклад, уповноважений суб'єкт владних повноважень не може його ефективно реалізувати, або фізичні чи юридичні особи не дотримуються вимог закону), це зазвичай відбувається *невипадково*, а має в основі певну серйозну причину. Водночас, виявлення цієї причини, а тим більше її аналіз, зазвичай не проводиться, оскільки не є очевидний.

Окрім того, часто закони (і підзаконні НПА) передбачають лише контроль та санкції за невиконання, проте не вирішують *інші причини* недотримання конкретного НПА.

Для розробки НПА (закону чи підзаконного НПА), який змінить поведінку, потрібен *аналіз причин* невиконання закону: чия поведінка створює проблему, перешкоди, з якими державні органи чи громадяни стикаються, коли намагаються дотримуватися закону, а також розуміння того, чия поведінка повинна змінитися, і яким чином. Це можна успішно зробити за допомогою використання при розробці та аналізі проектів законів та підзаконних НПА сучасної методики вирішення проблем (англ. *Problem-Solving Methodology*), що детально викладена у Розділі 4 цього посібника.

Зауважимо, що здатність аналізувати складний (комплексний) матеріал і вирішувати проблеми є умінням (англ. *skill*) – так як будь-яке інше уміння, наприклад, грати в гольф чи керувати автомобілем⁵⁵. Однак навчити уміння аналізувати складний матеріал та оволодіти ним – набагато складніше, ніж у випадку з грою в гольф чи керуванням транспортним засобом, оскільки це вимагає, окрім іншого, великих розумових зусиль.

Однак спільним є те, що уміння досягається шляхом розвитку практичних навичок щодо його досягнення.

Варто нагадати, що **навичка** – це закріплена, доведена до досконалого виконання внаслідок цілеспрямованих вправ практична або розумова дія⁵⁶. Психолого-педагогічна наука виокремлює етапи розвитку навички, які в загальних рисах збігаються з основними стадіями розвитку знань і таким чином підтверджують подібність процесу вироблення інтелектуальних і дієво-

54 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абесекере Н. Цит. праця, с. 15.

55 Детальніше див.: Problem Solving and Comprehension / Arthur Whimble, Jack Lochhead. – 5th ed. – Lawrence Erlbaum Associates, Publishers Hillsdale, New Jersey, 1991. – P. 21.

56 Власова О.І. Педагогічна психологія: Навч. посібник. – К.: Либідь, 2005. – С. 171.

практичних навичок і їхню загальну спільність з процесом засвоєння знань. Їх можна класифікувати так⁵⁷:

- **Ознайомлювальний етап** розвитку навички передбачає осмислення дій та уявлень про них, його метою є ознайомлення з прийомами виконання дій. Особливістю цього етапу є чітке розуміння мети, але невиразне усвідомлення способів її досягнення, що іноді призводить до грубих помилок при виконанні.
- **Аналітичний етап** передбачає свідоме та чітке розуміння способів виконання, водночас багатьох зайвих рухів, неточностей при значній зосередженості та зусиллях, тобто виконання ще є невмілим і неточним.
- **Синтетичний етап** характеризується вже автоматизацією елементів рухів, підвищенням якості, перенесенням уваги на результат.
- **Варіаційний (ситуативний) етап** передбачає опанування довільним регулюванням характеру дії, що забезпечує адаптацію до нюансів ситуації. Серед особливостей відтворення дій виразно виступає доцільність виконання, інтелектуальні синтети (інтуїція). По суті, йдеться про вміння застосовувати набути навичку.

Зазначимо, що універсальним способом набування навичок є тренінг. Тому в навчальному курсі при викладанні цієї дисципліни рекомендується якнайширше використовувати тренінгові форми шляхом виконання вправ (найкраще – у малих групах). Ефективність вироблення навичок внаслідок виконання вправ визначається такими основними факторами, як:

- цілеспрямованість – усвідомлення мети як образу результату;
- зовнішня інструкція;
- внутрішня мотивація;
- правильний розподіл часу;
- включення навичок у навчальну ситуацію, яка є значимою;
- урізноманітнення обсягу та порядку викладання навчального матеріалу;
- знання методу (або способу), який використовується в ході навчання та тренування;
- обізнаність з результатами виконання та ін.

Враховуючи вищевикладене, у цьому посібнику запропоновано низку вправ для виконання у малих групах майже щодо кожного інструменту запропонованої методики. Водночас ці вправи можуть як безпосередньо використовуватися в навчальному процесі, так і слугувати своєрідними орієнтирами для викладачів щодо розробки інших завдань задля досягнення очікуваних результатів їхніх власних курсів.

Однак перш ніж ми запропонуємо конкретні інструменти методики у Розділі 4 посібника, доцільно зробити короткий огляд законодавчих вимог до здійснення експертизи проектів НПА. Ця тема викладена в Розділі 3.

57 Власова О.І. Педагогічна психологія: Навч. посібник. – К.: Либідь, 2005. – С. 171.

Розділ 3. Законодавчі вимоги до експертизи проектів НПА

Визначення та ознаки експертизи

Слово «експертиза» має латинське походження (*expertus* – досвідчений) і найчастіше означає дослідження спеціалістом (експертом або групою експертів) певних питань, вирішення яких потребує професійних досліджень спеціальних знань в галузі науки, техніки, мистецтва і т.д. Важливо відзначити, що практичним і документальним результатом експертизи є **висновок**.

Запропонуємо також визначення експертизи відповідно до тлумачного словника: експертиза – розгляд, дослідження якої-небудь справи, якогось питання з метою зробити правильний висновок, дати правильну оцінку відповідному явищу⁵⁸. Для порівняння наведемо також визначення іншого терміну – аналіз – 1. Метод наукового дослідження предметів, явищ та ін. шляхом розкладу, розчленування їх у думці на складові частини; прот. синтез. // Розгляд чого-небудь. 2. Визначення складу і властивостей якої-небудь речовини, дослідження їх⁵⁹.

Таким чином, хоча терміни «експертиза» та «аналіз» часто використовуються як синоніми, семантична різниця між ними є у тому, що аналіз є методом наукового дослідження шляхом визначення і вивчення складових частин, тоді як експертиза передбачає вивчення явища чи питання з метою дати правильну оцінку, зробити висновок.

Існує також кілька законодавчих визначень експертизи, зокрема, наукової та науково-технічної:

Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10 лютого 1995 року № 51/95-ВР

Стаття 1. Поняття наукової і науково-технічної експертизи

Наукова і науково-технічна експертиза – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів. [...]

Відзначимо, що суттєвими елементами експертизи є, по-перше, дослідження певного конкретного предмета спеціалістом з визначеної галузі знань,

58 Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т.Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – С. 257.

59 Там само, с. 17.

а по-друге, висновок, складений за результатами дослідження, що містить чіткі відповіді на певні запитання та оформлений у вигляді офіційного документа⁶⁰, який, втім, слід відрізняти від іншого документа з такою ж назвою, що не потребує проведення досліджень, однак передбачений певною процедурою (наприклад, порівняйте висновок Головного науково-експертного управління апарату ВР та Висновок головного Комітету ВР щодо певного законопроекту).

Законодавець також визначив завдання та принципи експертизи.

Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10 лютого 1995 року № 51/95-ВР

Стаття 2. Завдання наукової і науково-технічної експертизи

Основними завданнями наукової і науково-технічної експертизи є:

об'єктивне, комплексне дослідження об'єктів експертизи;

перевірка відповідності об'єктів експертизи вимогам і нормам чинного законодавства;

оцінка відповідності об'єктів експертизи сучасному рівню наукових технічних знань, тенденціям науково-технічного прогресу, принципам державної науково-технічної політики, вимогам екологічної безпеки, економічної доцільності;

аналіз рівня використання науково-технічного потенціалу, оцінка результативності науково-дослідних робіт і дослідно-конструкторських розробок;

прогнозування науково-технічних, соціально-економічних і екологічних наслідків реалізації чи діяльності об'єкта експертизи;

підготовка науково обґрунтованих експертних висновків.

Стаття 3. Принципи наукової і науково-технічної експертизи

Основними принципами наукової і науково-технічної експертизи є:

компетентність і об'єктивність осіб, установ та організацій, що проводять експертизу;

врахування світового рівня науково-технічного прогресу, норм і правил технічної та екологічної безпеки, вимог стандартів, міжнародних угод;

експертиза громадської думки з питання щодо предмету експертизи, її об'єктивна оцінка;

відповідальність за достовірність і повноту аналізу, обґрунтованість рекомендацій експертизи.

Головні, принципіві положення, на яких базується проведення експертизи законопроектів і які сформульовані вченими-юристами в науковій літературі⁶¹, можуть застосовуватися до правової та іншої спеціалізованої експертизи законопроектів⁶². Мова йде, перш за все, про дотримання законності, незалежність експертів в рамках наданих їм повноважень, об'єктивність і самостійність у викладенні своєї позиції та висновків і, нарешті, відповідальність експертів за повноту аналізу законопроекту й обґрунтованість висновку як результат експертизи⁶³.

Зауважимо, що наукову експертизу зазвичай вважають незалежною експертизою, навіть якщо вона виконується державними організаціями⁶⁴.

60 Ралдугин Н.В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. – 2-е изд., доп. – М.: Изд-во МГУ, 2001. – С. 6.

61 Див.: Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н., Абрамова А.И. Законопроекты должны проходить проверку на зрелость // Журнал российского права. – 1997. – № 10. – С. 17-18.

62 Ралдугин Н.В. Цит. праця, с. 27.

63 Там само.

64 Там само, с. 23.

Форми і види експертизи та підстави її проведення

Відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» № 51/95-ВР від 10.02.1995 року, серед форм експертизи виділяють державну, громадську та іншу (ст. 9). З аналізу статей 10-12 цього закону випливає, що основним критерієм виділення форм експертизи є суб'єкти її проведення чи ініціювання (державні, громадські чи т.зв. професійні (статутна діяльність яких передбачає проведення наукових і науково-технічних експертиз), або заінтересовані в отриманні експертних висновків, а також інші критерії (наприклад, громадська експертиза не залежить від сфери діяльності, однак її критерієм є потреба врахування громадської думки (ст.11).

Серед «інших» форм експертизи слід згадати міжнародну, яка проводиться на підставі звернення уповноваженого органу спеціальними установами іноземних держав чи міжнародних організацій. У цьому контексті варто згадати висновки експертів Венеціанської комісії (Комісія Ради Європи «За демократію через право»)⁶⁵ щодо таких важливих законопроектів, як зокрема:

- про судоустрій та статус суддів;
- про прокуратуру;
- про свободу мирних зібрань та ін.

Критерієм видів експертизи є мета:

- **попередня** експертиза проводиться з метою з'ясування відповідності формальних ознак об'єкта експертизи встановленим нормам і правилам технічної та екологічної безпеки, вимогам стандартів тощо (ст. 14);
- **первинна** – передбачає здійснення всіх необхідних заходів у процесі підготовки обґрунтованого висновку щодо об'єктів експертизи (ст. 15);
- **повторна** експертиза може проводитися у разі порушення встановлених вимог і правил під час проведення первинної експертизи або на вимогу замовника експертизи чи автора розробки за наявності обґрунтованих претензій до висновку первинної експертизи (ст. 16);
- **додаткова** – стосовно об'єктів, щодо яких відкрилися нові наукові і науково-технічні обставини (ст. 17);
- **контрольна** – здійснюється з ініціативи замовника для перевірки висновків первинної експертизи або з ініціативи фізичних чи юридичних осіб, заінтересованих у спростуванні окремих положень, частин або в цілому висновків раніше проведених експертиз (ст. 18).

Підставами для проведення наукової та науково-технічної експертизи є, відповідно до статті 6 закону, рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їх повноважень, а також дого-

65 Висновки Венеціанської комісії можна знайти на її офіційному сайті [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Country_ef.asp?L=E&C=47&MenuL=E

вори на проведення наукової та науково-технічної експертизи, укладені підприємствами, установами та організаціями, фізичними особами.

Експертиза, що проводиться за рішенням суб'єкта, до повноважень якого входить прийняття рішення про призначення експертизи чи про направлення законопроекту на експертизу, вважається **офіційною**⁶⁶.

Головною підставою класифікації експертиз є галузь (підгалузь) знань, науки, техніки чи мистецтва, до якої відноситься досліджуваний предмет експертизи чи питання, які ставляться перед експертом (групою експертів). Серед широко відомих видів експертиз, що використовуються в діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, яка пов'язана з розробкою законів та підзаконних нормативно-правових актів, відносять економічну, екологічну, правову, технічну, філологічну, фінансову та інші види експертиз.

Низка видів експертиз вузькоспеціалізованого спрямування використовуються лише при здійсненні правосуддя (судові експертизи) – вони регулюються спеціальним законодавством і не охоплюються предметом нашого посібника.

Об'єкти експертизи

Відповідно до статті 5 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» № 51/95-ВР від 10.02.1995 року об'єктами такої експертизи можуть бути:

- діючі об'єкти техніки (в тому числі військової) та промисловості, споруди, природні об'єкти тощо, стосовно яких виникає потреба отримати науково обгрунтовані експертні висновки;
- проекти, програми, пропозиції різного рівня, щодо яких необхідно провести науково обгрунтований аналіз і дати висновок про доцільність їх прийняття, впровадження, подальшого використання тощо.

Обов'язковій науковій і науково-технічній експертизі підлягають:

- державні цільові наукові і науково-технічні програми;
- міждержавні наукові й науково-технічні програми, що реалізуються на підставі міжнародних договорів України в межах її території;
- галузеві та міжгалузеві програми у сфері наукової і науково-технічної діяльності;
- інноваційні програми й проекти державного значення.

З ініціативи організацій та установ, до компетенції яких належить вирішення відповідних питань, експертизі підлягають:

- окремі науково-технічні проекти;
- науково-технічна продукція;

66 Ралдугин Н.В. Цит. праця, с. 13.

- науково-дослідні роботи (фундаментальні та прикладні дослідження) в усіх галузях наукової діяльності;
- дослідно-конструкторські роботи (комплекс робіт, що виконуються на основі технічних завдань з метою розроблення дослідно-конструкторської документації);
- наукові праці у вигляді спеціально підготовлених рукописів, наукових доповідей, опублікованих монографій чи посібників;
- процес впровадження результатів наукових досліджень і розробок, інші види наукової та науково-технічної діяльності, що сприяють прискоренню науково-технічного прогресу;
- дисертаційні дослідження, науково-технічна документація на раціоналізаторські пропозиції, винаходи;
- права на об'єкти інтелектуальної власності, включаючи їх вартісну оцінку;
- ефективність науково-технічних та інноваційних проектів;
- інші об'єкти наукової і науково-технічної діяльності, щодо яких виникає потреба у проведенні експертизи, отриманні науково обґрунтованих експертних висновків.

Експертиза законопроектів

Окрім Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» № 51/95-ВР від 10.02.1995 року, який встановлює загальні основи і принципи регулювання суспільних відносин у галузі організації та проведення наукової та науково-технічної експертизи, законопроекти⁶⁷ як об'єкти експертизи регулюються також спеціальним законодавством. Так, відповідно до статті 103 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року №1861-VI, експертиза законопроектів регулюється таким чином:

Стаття 103. Експертиза законопроектів

1. За дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків - Першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету законопроект направляється на **наукову, юридичну чи іншу експертизу**, проведення інформаційного чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені.

2. Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання **в обов'язковому порядку** направляється для проведення **наукової експертизи**, а

67 Нагадаємо законодавче визначення: «законопроект – проекти законів, Регламенту Верховної Ради, постанов Верховної Ради, які містять положення нормативного характеру» (пп.1 п. 6 статті 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року №1861-VI).

при підготовці до всіх наступних читань - для проведення **юридичної експертизи** та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. **Остаточна юридична експертиза** і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому.

3. Окремі законопроекти можуть направлятися для одержання **експертних висновків** до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремих фахівців.

4. **Експертні висновки** повинні бути подані до Верховної Ради не пізніше 14 днів з дня надходження такого звернення від посадових осіб та органів Верховної Ради. Якщо в установлені строки висновки не одержано, вважається, що зауваження відсутні.

5. Висновки, підготовлені за результатами експертизи, направляються головному комітету для врахування при розгляді законопроекту та прийняття рішення стосовно подальшої роботи над ним.

Отже, експертиза законопроектів за формою є державною експертизою, оскільки вона проводиться на підставі рішення державного органу (за рішенням комітету, дорученням Голови ВР і т.д.). При цьому щодо зареєстрованих та включених до порядку денного сесії законопроектів при підготовці до першого читання проведення наукової експертизи (яка в цьому випадку є первинною) відповідними структурними підрозділами Апарату Верховної Ради є обов'язковим.

Це не виключає можливості громадськості чи наукової спільноти здійснити громадську експертизу законопроектів.

Окрім того, Головне науково-експертне управління може проводити, наприклад, додаткову експертизу законопроектів у випадку ветовання закону Президентом України і направлення ним пропозицій до закону.

Інший вид обов'язкової експертизи зареєстрованих та включених до порядку денного сесії законопроектів проводиться Головним юридичним управлінням Апарату ВР при підготовці до всіх наступних читань; у цьому випадку можна вести мову про квазі-повторну (оскільки мова не йде про порушення встановлених вимог і правил під час проведення первинної експертизи чи претензій до висновку первинної експертизи, а про дослідження законопроекту під іншим кутом зору) або контрольну експертизу.

ПРИКЛАД

Експертиза законопроекту «Про адміністративні послуги»

Проект Закону України про адміністративні послуги (реєстр. № 9435 від 09.11.2011 р.), поданий Президентом України В. Януковичем, був прийнятий 09 грудня 2011 року Верховною Радою України за основу за наслідками розгляду у першому читанні.

Варто зазначити, що для роботи над законопроектом р. № 9435 від 09 листопада 2011 року після його прийняття у першому читанні 09 грудня 2011 року рішенням Комітету державного будівництва та місцевого самоврядування від 14 грудня 2011 року було створено Робочу групу з опрацювання і підготовки зазначеного законопроекту до другого читання у складі народних депутатів України, фахівців Апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Національної комісії України, що здійснює державне регулювання у сфері

комунальних послуг, науковців і експертів Інституту законодавства Верховної Ради України та Національної академії державного управління при Президенті України, експертів Програми Європейського Союзу SIGMA (Підтримка дій із удосконалення врядування та менеджменту), Програми сприяння Парламенту II, органів місцевого самоврядування та утворених ними місцевих центрів надання адміністративних послуг, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій тощо. Робоча група провела більше двадцяти засідань, під час яких забезпечила належне опрацювання законопроекту до розгляду на засіданні Комітету.

Практично всі статті законопроекту зазнали суттєвого доопрацювання, в тому числі з огляду на пропозиції представників органів місцевого самоврядування та утворених ними місцевих центрів надання адміністративних послуг, коментарів експертів Програми Європейського Союзу SIGMA (Підтримка дій із удосконалення врядування та менеджменту), а також зауваження попереднього характеру фахівців Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, окремі з яких було враховано.

Хронологія розгляду цього законопроекту є такою
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/z_pd_list_n?zn=9435

Номер	Назва	Результат розгляду *	Порядок днів	Фактичний розгляд
9435	П Проект Закону про адміністративні послуги	Включено до порядку денного Прийнято за основу Прийнято в цілому	06.12.2011 07.12.2011 08.12.2011 09.12.2011 17.05.2012	11:10:43 -11:11:14 14:11:44 -14:18:34 13:23:41 -13:47:11
9435	П Закон України "Про адміністративні послуги" з пропозиціями Президента України від 15.06.2012	Прийнято в цілому	21.06.2012	17:09:37 -17:17:22
9435	П Закон України "Про адміністративні послуги" з пропозиціями Президента України від 17.07.2012	Прийнято в цілому	06.09.2012	11:33:39 -11:33:48 11:34:16 -11:42:17 21:47:55 -21:51:24

Таким чином, після прийняття законопроекту в цілому, Президент України двічі направляв пропозиції до цього закону.

На сайті ВР України можна знайти також документи, пов'язані з роботою над законопроектом
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41734

Текст законопроекту та супровідні документи:	Проект Закону 09.11.2011 Подання 09.11.2011 Пояснювальна записка 09.11.2011 Порівняльна таблиця 09.11.2011
Документи, пов'язані із роботою над законопроектом:	Висновок комітету 26.04.2012 Зауваження Головного юридичного управління 14.05.2012 Порівняльна таблиця до другого читання 15.05.2012 Текст законопроекту до другого читання 15.05.2012 Текст, підписаний Головою Верховної Ради України 31.05.2012 Пропозиції Президента України до Закону 15.06.2012 Подання 15.06.2012 Порівняльна таблиця (з пропозиціями Президента України) 21.06.2012 Текст статей законопроекту з пропозиціями Президента 21.06.2012 Текст, підписаний Головою Верховної Ради України 30.06.2012 Пропозиції Президента України до Закону 17.07.2012 Подання 17.07.2012 Висновок Головного науково-експертного управління 03.09.2012 Висновок комітету 05.09.2012 Порівняльна таблиця (з пропозиціями Президента України) 05.09.2012

Однак, на наш погляд, цей перелік є неповним, оскільки він не включає, наприклад, висновок Головного науково-експертного управління Апарату ВР України (ГНЕУ) до першого читання.

Таким чином, експертизу цього законопроекту здійснювали:

- Головне науково-експертне управління Апарату ВР України (до першого читання, хоча слід зазначити, що висновок ГНЕУ на сайті ВР відсутній), а також додаткову експертизу (03.09.2012 р.) на пропозиції Президента України;
- Головне юридичне управління Апарату ВР України – експертизу до другого читання (14.05.2012 р.);
- громадські організації (наприклад, Центр політико-правових реформ);
- фахівці програм міжнародної технічної допомоги (ПСП II, Програми Європейського Союзу SIGMA);
- Головне юридичне управління Апарату ВР України (14.05.2012 р.).

Окрім того, стаття 93 чинного Регламенту передбачає проведення експертизи ще кількома суб'єктами, а саме, комітетом ВР України з питань бюджету та КМУ – стосовно впливу *кожного* законопроекту на показники бюджету та відповідність законам, які регулюють бюджетні відносини. Поряд з цим передбачено підготовку *експертного висновку* комітетом ВР з питань регламенту – стосовно відповідності оформлення та реєстрації законопроекту, а також *оцінку відповідності* законопроекту міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції Комітетом, до предмету відання якого входять ці питання.

Стаття 93. Попередній розгляд законопроектів, проектів інших актів у комітетах

1. Кожен законопроект, проект іншого акта після його реєстрації не пізніш як у п'ятиденний строк направляється Головою Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Першим заступником, заступником Голови Верховної Ради України в комітет, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта, а також у комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, **для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам**, що регулюють бюджетні відносини, комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, для підготовки **експертного висновку на відповідність оформлення та реєстрації законопроекту**, проекту іншого акта вимогам закону, цього Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів та в комітет, до предмета відання якого належить **оцінка відповідності** законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції. Кожен законопроект не пізніш як у триденний строк направляється комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, до Кабінету Міністрів України **для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини.** (Частина перша статті 93 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3614-VI від 07.07.2011).

Водночас зазначимо, що на сайті ВР України відсутні ці експертні висновки, якщо вони взагалі здійснювалися. Зокрема, згаданий Проект Закону України про адміністративні послуги (реєстр. № 9435 від 09.11.2011 р.), що, серед іншого, передбачав організацію центрів надання адміністра-

тивних послуг, формування Реєстру та Єдиного державного порталу адміністративних послуг тощо, відповідно до викладеного у пояснювальній записці фінансово-економічного обґрунтування, не потребуватиме додаткових фінансових витрат, хоча неминучість таких витрат у випадку схвалення та набрання чинності таким законом очевидна. Зауважимо, щоправда, що представники Міністерства фінансів України входили до складу вищевказаної Робочої групи з опрацювання і підготовки зазначеного законопроекту до другого читання, однак експертні висновки стосовно впливу на показники бюджету та фінансово-економічне обґрунтування законопроекту не аналізувалися.

Види експертизи законопроектів за предметом дослідження

На жаль, ні Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» № 51/95-ВР від 10.02.1995 року, ані Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року №1861-VI не визначають види експертизи за предметом дослідження.

Зареєстровані у ВР України та включені до порядку денного законопроекту проходять щонайменше два види експертизи – комплексну наукову (до першого читання) і правову (більшою мірою вузькоспеціалізовану, оскільки вона стосується лише права як однієї галузі знань, однак також певною мірою комплексну, оскільки стосується усіх галузей правових знань).

Комплексна науково-правова експертиза законопроектів, що подаються до ВР України на перше читання, в тому числі повторне перше читання, та мають нормативний характер, здійснюється фахівцями Головного науково-експертного управління Апарату ВР України на предмет:

- правильності концептуального рішення певної проблеми;
- правової, економічної, соціальної доцільності прийняття закону, його відповідності основним завданням дотримання прав і свобод людини;
- повноти та комплексності правового регулювання;
- відповідності Конституції України, принципам системності законодавства, міжнародним договорам України;
- правильності визначення місця законопроекту у правовій системі України;
- можливості досягнення очікуваного результату та попередження негативних наслідків;
- відповідності сучасному рівню наукових знань, принципам і засадам державної політики;
- простоти, чіткості правового регулювання та визначення механізму застосування правових норм.

Юридична експертиза, що здійснюється фахівцями Головного юридич-

ного управління Апарату ВР України, полягає у дослідженні тексту проекту, підготовленого до другого і наступних читань, на предмет відповідності його Конституції України та міжнародним зобов'язанням України, узгодженості його з іншими законами, наявності в ньому належних і достатніх механізмів його реалізації, а також узгодженості його складових частин, чіткості, ясності та однозначності викладу його тексту.

Зупинимося на окремих спеціалізованих видах експертизи, які, на жаль, не згадуються в Регламенті ВР України, однак передбачені спеціальними законами. Такими є гендерно-правова експертиза, аналіз регуляторного впливу, екологічна та антикорупційна експертизи.

Гендерно-правова експертиза передбачена статтею 4 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» № 2866-IV від 8 вересня 2005 року.

Стаття 4. Гендерно-правова експертиза

Чинне законодавство підлягає гендерно-правовій експертизі. У разі встановлення невідповідності нормативно-правового акта принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків висновок гендерно-правової експертизи надсилається до органу, який прийняв такий нормативно-правовий акт.

Розроблення проектів нормативно-правових актів здійснюється з обов'язковим урахуванням принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Проекти нормативно-правових актів підлягають гендерно-правовій експертизі. Висновок гендерно-правової експертизи є обов'язковою складовою пакета документів, що подаються разом з проектом нормативно-правового акта до розгляду.

Порядок проведення гендерно-правової експертизи визначає Кабінет Міністрів України.

Не можна не зауважити, що припис частини третьої статті 4 цього закону про те, що «проекти нормативно-правових актів підлягають гендерно-правовій експертизі», тлумачиться законодавцем звужено, як правова вимога проведення гендерно-правової експертизи лише щодо проектів *підзаконних* НПА. Примітно, що після прийняття Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» Верховна Рада України неодноразово приймала Регламент ВР України і зміни до нього, оминаючи увагою проведення гендерно-правової експертизи законопроектів. Відтак, гендерно-правова експертиза не стала обов'язковим елементом ані комплексної науково-правової експертизи законопроекту до першого читання, ані юридичної експертизи законопроектів до наступних читань. Лише у випадку, якщо законопроект «потрапить» до експерта ГНЕУ, обізнаного з методикою проведення гендерно-правової експертизи, і він чи вона під час аналізу законопроекту дійде висновку про вплив законопроекту на права й можливості жінок і чоловіків, тоді про це може бути зазначено у висновку ГНЕУ. Однак це відбувається не завдяки законодавчим вимогам, а з власної ініціативи фахівця, тобто як виняток, а не як правило.

Своєрідним видом експертизи є вже згадуваний нами у Розділі 2 цього посібника (див. стор. 31-32) **аналіз регуляторного впливу**, передбачений статтею 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV, що готується розробниками стосовно кожного проекту регуляторного акта.

Спеціальним законом регулюється **екологічна експертиза** – вид науково-практичної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання й відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Відносини в галузі екологічної експертизи регулюються Законом «Про екологічну експертизу» № 45/95-ВР від 9 лютого 1995 року, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-ХІІ від 25 червня 1991 року (з наступними змінами і доповненнями) та іншими актами законодавства України.

Стаття 8. Загальні вимоги щодо проведення екологічної експертизи

До документації на об'єкти екологічної експертизи додаються обґрунтування щодо забезпечення екологічної безпеки запланованої чи здійснюваної діяльності з комплексною еколого-економічною оцінкою існуючого чи передбачуваного впливу на стан навколишнього природного середовища, оцінкою екологічного ризику та з альтернативними прогностичними варіантами зменшення цього впливу.

Особи, які передають документацію на об'єкти екологічної експертизи, в разі необхідності організують і фінансують проведення додаткових досліджень, пошукових і експертних робіт, забезпечують гласність і враховують громадську думку щодо запланованої чи здійснюваної діяльності, гарантують достовірність попередньої оцінки впливу на навколишнє природне середовище, що відображається в Заяві про екологічні наслідки діяльності. {Частина друга статті 8 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1642-III від 06.04.2000}

Стаття 13. Державна екологічна експертиза

Державна екологічна експертиза організується і проводиться еколого-експертними підрозділами, спеціалізованими установами, організаціями або спеціально створюваними комісіями спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, його органів на місцях, а на території Автономної Республіки Крим - органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань екології та природних ресурсів із залученням інших органів державної виконавчої влади. Експертиза проектів будівництва проводиться відповідно до статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

{ Частина перша статті 13 із змінами, внесеними згідно із Законами №1642-III від 06.04.2000, № 1026-V від 16.05.2007, № 3038-VI від 17.02.2011, 3530-VI від 16.06.2011 }

До проведення державної екологічної експертизи можуть у встановленому порядку залучатися фахівці інших установ, організацій і підприємств, а також експерти міжнародних організацій.

Здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів і спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я.

Проведення додаткових державних екологічних експертиз здійснюється за ініціативою заінтересованих осіб на підставі договору про надання еколого-експертних послуг або за рішенням Кабінету Міністрів України, Уряду Автономної Республіки Крим, місцевих Рад чи їх виконавчих комітетів.

Стаття 14. Об'єкти державної екологічної експертизи

Державній екологічній експертизі підлягають:

1) державні інвестиційні програми, проекти схем розвитку і розміщення продуктивних сил, розвитку окремих галузей народного господарства;

2) проекти генеральних планів населених пунктів, схем районного планування; {Пункт 2 частини першої статті 14 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3038-VI від 17.02.2011 }

3) документація по перепрофілюванню, консервації та ліквідації діючих підприємств, окремих цехів, виробництв та інших промислових і господарських об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, в тому числі військового та оборонного призначення; {Пункт 3 частини першої статті 14 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3038-VI від 17.02.2011 }

4) проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі забезпечення екологічної (в тому числі радіаційної) безпеки, охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів, діяльності, що може негативно впливати на стан навколишнього природного середовища; { Пункт 4 частини першої статті 14 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1642-III від 06.04.2000 }

5) документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів і речовин (у тому числі тих, що закуповуються за кордоном), які можуть створити потенційну загрозу навколишньому природному середовищу; {Пункт 5 частини першої статті 14 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1642-III від 06.04.2000 }

6) документація щодо генетично модифікованих організмів, що призначаються для використання у відкритій системі. {Частиною першою статті 14 доповнено пунктом 6 згідно із Законом № 1158-VI від 19.03.2009 }

Відповідно до рішень Кабінету Міністрів України, Уряду Автономної Республіки Крим, місцевих Рад чи їх виконавчих комітетів державній екологічній експертизі можуть підлягати екологічні ситуації, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах, а також діючі об'єкти та комплекси, в тому числі військового та оборонного призначення, що мають значний негативний вплив на стан навколишнього природного середовища. { Частина друга статті 14 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1642-III від 06.04.2000 }

Антикорупційна експертиза – порівняно новий вид експертизи, спрямованої на виявлення в проектах нормативно-правових актів положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень (корупціогенні фактори), та розробку рекомендацій з їх усунення. Проведення такої експертизи регламентується Наказом Міністерства юстиції від 23 червня 2010 року № 1380/5 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм».

Завданнями експертизи є:

- 1) виявлення корупціогенних норм (факторів, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень);
- 2) надання пропозицій та рекомендацій щодо усунення у проектах нормативно-правових актів корупціогенних факторів;
- 3) включення до проектів нормативно-правових актів превентивних антикорупційних норм (положень, спрямованих на попередження та унеможливлення вчинення корупційних правопорушень).

1.8. Експертизі підлягають проекти нормативно-правових актів щодо:

- 1) прав та свобод людини і громадянина;
- 2) повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 3) надання адміністративних послуг;
- 4) розподілу та витрачання коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів;
- 5) конкурсних (тендерних) процедур;
- 6) інших питань, що можуть призвести до протиправного отримання благ, послуг, пільг або інших переваг матеріального та/або нематеріального характеру.

1.9. Під час проведення експертизи здійснюються виявлення та оцінка таких корупціогенних факторів:

- 1) нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 2) створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг;
- 3) відсутність або нечіткість адміністративних процедур;
- 4) відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур.

Важливо наголосити, що як вбачається з наступних положень Методичних рекомендацій, антикорупційна експертиза проводиться стосовно 4-х груп НПА, і при виявленні корупціогенних факторів експерт зобов'язаний сформулювати пропозиції щодо внесення до проекту НПА змін, спрямованих на усунення цих вад.

1.10. Під час оцінювання виявлених корупціогенних факторів особа, яка проводить експертизу, повинна обов'язково враховувати вид правотворчої діяльності і відповідно вид проекту нормативно-правового акта, що містить корупціогенні фактори. З цієї точки зору всі нормативно-правові акти поділяються на чотири групи (залежно від загрози породження корупціогенного фактора, починаючи з найменшої):

- 1) закони України;
- 2) нормативно-правові акти Президента України;
- 3) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України;
- 4) нормативно-правові акти інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

1.11. У разі виявлення зазначених корупційних факторів особа, яка проводить експертизу, зобов'язана сформулювати пропозиції з внесення до цього проекту нормативно-правового акта змін, які передбачатимуть їх усунення.

1.12. Усунення виявлених корупційних факторів може здійснюватись шляхом:

- 1) конкретизації положень нормативно-правового акта;
- 2) включення до проекту нормативно-правового акта відсильних норм, що передбачають необхідність використання положень інших нормативно-правових актів;
- 3) відображення в проекті нормативно-правового акта розгорнутих (повних) процедур.

1.13. У разі виявлення при проведенні експертизи техніко-юридичних недоліків проекту нормативно-правового акта особа, яка проводить експертизу, вказує на них, як на корупційні фактори. До таких недоліків належать:

- 1) юридичні колізії нормативних приписів, що містяться в одному нормативно-правовому акті або в різних нормативно-правових актах, у тому числі невідповідність змісту нормативних приписів проекту нормативно-правового акта положенням нормативно-правового акта, який має вищу юридичну силу;
- 2) розробка проекту нормативно-правового акта органом (особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) з перевищенням своєї компетенції;
- 3) порушення встановленої форми проекту нормативно-правового акта;
- 4) порушення вимог нормопроектувальної техніки;
- 5) технічні помилки в тексті, пропущення слів тощо.

Але, як ми вже зазначали, усі ці види експертизи не згадуються в Регламенті ВР України. Водночас, предмети їхніх досліджень часом перетинаються. Наприклад, антикорупційна експертиза проводиться як складова частина правової експертизи. Однак, якщо це можливо здійснити на рівні проектів підзаконних НПА, то проведення її щодо законопроектів формально не обов'язкове, оскільки *Наказ Міністерства юстиції від 23 червня 2010 року № 1380/5 рекомендує використовувати методологію проведення антикорупційної експертизи «центрального та місцевим органам виконавчої влади при підготовці проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України».*

Тому, на наш погляд, необхідні як подальші наукові дослідження щодо поєднання/розмежування видів спеціальних експертиз за різними критеріями, так і внесення відповідних змін до Регламенту ВР України.

Серед інших видів експертиз, які використовуються в законодавчому процесі зарубіжних держав, можна виділити **фінансову, економічну та соціально-психологічну** експертизи.

Фінансова експертиза здійснюється установами на кшталт Рахункової палати щодо проектів Державного бюджету, окремих міжнародних договорів,

загальнодержавних програм розвитку та інших питань, що зачіпають питання Державного бюджету та фінансів.

Економічна експертиза передбачає визначення правильності проблеми, що міститься в законопроекті, яка стосується певних сторін соціально-економічного життя суспільства і шляхів її вирішення, оптимальності співвідношення видатків держави на різні потреби зі строками їх окупності. Наприклад, у Франції експертизу будь-якого законопроекту, законодавчої пропозиції чи плану, що має економічний або соціальний характер, здійснює Економічна і соціальна рада, що діє на підставі ст. 10 Конституції і відповідного органічного закону, а Прем'єр-міністр зобов'язаний щорічно звітувати про використання висновків цієї Ради. В Італії експертизу законопроектів економічного і соціального характеру (щоправда, лише урядових) здійснює Національна рада економіки і праці, до складу якої входять 80 експертів.

Погодимось з висловленою в науковій літературі думкою про доцільність запровадження в законотворчому процесі економічної експертизи⁶⁷.

Соціально-психологічна експертиза могла б проводитися щодо широкого кола законопроектів, що стосуються усіх громадян, їх відносин з механізмом та апаратом держави, з питань, що викликають великий суспільний резонанс (наприклад, пенсійна реформа, реформа освіти, реформа охорони здоров'я та ін.). Але цей вид експертизи, як і попередні, ще не отримав свого нормативно-правового визнання та закріплення.

Види експертизи проектів НПА Кабінету Міністрів України

Якщо законопроект (або проект підзаконного НПА) розроблявся для Кабінету Міністрів України, передбачено «внутрішні» експертизи для проведення додаткового аналізу.

- 1) Зокрема, Регламентом КМУ передбачено проведення низки експертиз, кожна з яких може охоплювати кілька складових: своєрідна «внутрішня» правова експертиза – погодження керівника юридичної служби відповідного органу та, у деяких випадках, міністерства (п. 2 параграфа 44 Регламенту КМУ);
- 2) правова експертиза Мін'юсту (п. 1 параграфа 44 Регламенту КМУ), яка включає такі види:
 - a. загальна правова⁶⁸;
 - b. на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁶⁹;

⁶⁷ Ралдугин Н.В. Цит. праця, с. 22.

⁶⁸ Див., наприклад, *Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів*, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41.

⁶⁹ Стосовно підзаконних нормативно-правових актів така експертиза здійснюється відповідно до Наказу Міністерства юстиції України від 20 серпня 2008 року № 1219/7 «Про здійснення експертизи проектів законів та проектів актів Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо

- c. на відповідність законодавству ЄС (*acquis communautaire*)⁷⁰;
 - d. гендерно-правова⁷¹;
 - e. антикорупційна⁷².
- 3) фахова та юридична експертиза Секретаріату КМУ (ст. 52 Регламенту КМУ).

Вимоги до експертиз викладені нижче.

Глава 4. Правова експертиза

Параграф 44. Подання матеріалів Мін'юсту

1. Проект акта Кабінету Міністрів (за винятком проекту розпорядження з кадрових питань) розробник подає Мін'юсту для проведення правової експертизи разом з пояснювальною запискою, матеріалами погодження (листами із зауваженнями і пропозиціями) та довідками, зазначеними у пункті 3 параграфу 35 і пункті 3 параграфу 36 цього Регламенту.

2. Проект акта Кабінету Міністрів, який розробник подає Мін'юсту для проведення правової експертизи, обов'язково погоджується керівником юридичної служби відповідного органу.

Якщо розробником є центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через відповідного міністра, проект акта Кабінету Міністрів також обов'язково погоджується керівником юридичної служби відповідного міністерства.

Параграф 45. Проведення експертизи

Мін'юст під час проведення правової експертизи перевіряє проект акта Кабінету Міністрів на відповідність Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно-правова експертиза), а в разі, коли проект акта належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, - на його відповідність *acquis communautaire*.

З метою виявлення у проекті акта Кабінету Міністрів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, надання рекомендацій стосовно їх усунення Мін'юст проводить антикорупційну експертизу.

Параграф 46. Висновок Мін'юсту

1. За результатами правової експертизи проекту акта Кабінету Міністрів Мін'юст оформляє висновок за встановленою ним формою, невід'ємними частинами якого є висновки за результатами експертизи на відповідність проекту акта положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, а в разі,

відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини» та Методичних рекомендацій щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів (їх проектів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, затверджених Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини.

70 Див. параграф 35 Регламенту КМУ, стор. 36 цього Посібника.

71 Див.: Постанову Кабінету Міністрів України від 12.04.2006 р. № 504 «Про проведення гендерно-правової експертизи» та Методичні рекомендації щодо проведення гендерно-правової експертизи проектів нормативно-правових актів <http://www.minjust.gov.ua/0/15653>

72 Див. Методологію проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, затверджену наказом міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5 (із змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства юстиції України від 30.09.2011 р. № 3099/5).

коли проект акта належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, - на його відповідність *acquis communautaire*. Висновок підписує Міністр, а у разі його відсутності - перший заступник Міністра.

2. Мін'юст надсилає висновок розробникові в узгоджений з ним строк.

3. Висновок Мін'юсту в частині, що стосується експертизи на відповідність проекту акта Кабінету Міністрів *acquis communautaire*, повинен містити:

1) інформацію про:

належність проекту до пріоритетних сфер, визначених Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», та джерела *acquis communautaire*, які використовувалися розробником під час підготовки проекту;

відповідність проекту положенням джерел *acquis communautaire*, які використовувалися розробником під час його підготовки, із зазначенням неврахованих положень таких джерел;

порядок врегулювання в *acquis communautaire* відносин, які передбачається врегулювати в проекті;

2) оцінку повноти врахування розробником джерел *acquis communautaire*;

3) обґрунтування необхідності прийняття акта та строку його дії, подане розробником (у разі, коли проект повністю або частково не відповідає *acquis communautaire*);

4) резюме з питання відповідності проекту *acquis communautaire*;

5) пропозиції щодо можливих шляхів доопрацювання проекту (у разі потреби).

Окрема глава Регламенту КМУ стосується фахової та юридичної експертизи, що її проводить Секретаріат КМУ.

Глава 6. Опрацювання проектів актів Кабінету Міністрів у Секретаріаті Кабінету Міністрів

Параграф 52. Експертиза та редагування

1. Секретаріат Кабінету Міністрів проводить експертизу (фахову і юридичну) поданого до Кабінету Міністрів проекту акта та здійснює його опрацювання (вносить поправки, пов'язані з приведенням у відповідність з правилами нормопроєктувальної техніки, редагує його та у разі потреби узгоджує поправки з головним розробником). Порядок проведення експертизи проектів актів встановлює Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів.

2. Під час опрацювання проекту акта не допускається внесення поправок, які змінюють суть проекту або окремих його положень.

3. Під час проведення експертизи Секретаріат Кабінету Міністрів, зокрема:

1) перевіряє проект акта на відповідність Конституції та законам України, актам Президента України, чинним міжнародним договорам України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів, державним цільовим програмам, програмам Президента України, а також на узгодженість з актами Кабінету Міністрів та відповідність вимогам, установленим цим Регламентом;

2) вивчає достатність фінансово-економічних розрахунків;

3) перевіряє повноту узгодження із заінтересованими органами;

4) оцінює ефективність обраного способу нормативно-правового врегулювання проблеми, реалістичність прогнозних соціально-економічних та інших показників результативності реалізації акта;

5) аналізує регуляторний вплив проекту регуляторного акта;

6) аналізує результати експертизи на відповідність проекту акта *acquis communautaire*.

4. Якщо проект акта Кабінету Міністрів внесено до Кабінету Міністрів з порушенням вимог,

установлених пунктом 5 параграфа 33, пунктами 5 і 6 параграфа 37, пунктом 1 параграфа 49, пунктами 1-3 параграфа 50, пунктами 1 і 2 параграфа 51 цього Регламенту, Секретаріат Кабінету Міністрів не пізніше ніж протягом двох робочих днів після надходження повертає його головному розробникові разом із супровідним листом за підписом Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів або одного з його заступників відповідно до розподілу обов'язків для приведення у відповідність із зазначеними вимогами.

5. З метою узгодження позицій членів Кабінету Міністрів стосовно внесеного на розгляд Кабінету Міністрів проекту акта, щодо якого є не врегульовані на рівні керівників органів виконавчої влади розбіжності, за рішенням Кабінету Міністрів або за дорученням Прем'єр-міністра такий проект розглядається на нараді у Першого віце-прем'єр-міністра за участю керівника органу - головного розробника, розробника та керівників заінтересованих органів виконавчої влади.

Параграф 53. Експертний висновок

За результатами експертизи проекту акта Кабінету Міністрів Секретаріат Кабінету Міністрів оформляє експертний висновок (додаток 8).

Додаток 8
(до параграфа 53)

ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК

до проекту _____ та матеріалів до нього
(назва акта)

Проект акта внесено _____
(найменування органу виконавчої влади,

_____ дата та вхідний номер реєстрації у Секретаріаті Кабінету Міністрів)

1. Фахова експертиза

Проблема

Стисло викладається проблема, на розв'язання якої спрямований проект акта.

Оцінка ефективності

Наводяться результати оцінки ефективності проекту акта, зокрема зазначається:

чи потребує розв'язання проблеми втручання Кабінету Міністрів;

чи є дієві шляхи і механізм розв'язання проблеми;

чи реально виконати акт, який пропонується прийняти.

Крім того, зазначаються:

можливі ускладнення та ризики в процесі виконання акта;

можливі негативні наслідки.

Наводяться результати оцінки інших аспектів проекту, зокрема щодо відповідності програм Президенту України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів, державним цільовим програмам, а також складеного головним розробником прогнозу наслідків прийняття акта.

Фінансово-економічне обґрунтування

Наводяться результати оцінки достатності наданих головним розробником розрахунків матеріально-технічних і фінансових ресурсів та економічного обґрунтування, визначається їх повнота та реалістичність.

Оцінка регуляторного впливу

Зазначається, чи має проект акта регуляторний характер та оцінюється його регуляторний вплив.

Узгодження

Наводяться результати експертної оцінки повноти узгодження проекту акта (зазначається, чи усіма заінтересованими органами погоджено проект, а також чи узгоджуються його положення із зауваженнями (пропозиціями) заінтересованих органів, які вважаються врахованими).

Якщо проект акта подано з нерегульованими розбіжностями, експерт оцінює обґрунтованість позицій розробника та заінтересованого органу. В разі потреби висновки можуть викладатися у довідці щодо врегулювання розбіжностей, яка додається до експертного висновку.

Наводиться інформація про те, чи проводилося публічне обговорення проекту акта, якщо він має важливе суспільне значення та стосується прав і обов'язків громадян.

Якщо проект акта стосується соціально-трудової сфери, зазначається, чи враховано позицію уповноважених представників всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців.

2. Юридична експертиза

За результатами проведеної експертизи зазначається:

чи належить предмет правового регулювання проекту до повноважень Кабінету Міністрів;

чи відповідає проект акта Конституції та законам України, іншим актам вищої юридичної сили і чи узгоджується з актами законодавства такої ж юридичної сили;

чи відповідає проект акта чинним міжнародним договорам України.

У разі потреби пропонуються шляхи підвищення рівня підготовки проекту (формулюються нові положення, які пропонуються включити до проекту, окремі пункти з урахуванням юридичних поправок та вимог нормопроєктувальної техніки, зазначаються пункти, що необхідно виключити, тощо).

Висновок за результатами юридичної експертизи може подаватися окремо.

Про наявність не врахованих розробником зауважень Мінію окремо зазначається у висновку. Висловлюється позиція щодо таких зауважень.

3. Резюме

За результатами експертизи зазначається, чи забезпечує проект акта досягнення поставленої мети і чи відповідає він встановленим вимогам.

Якщо за результатами експертизи проекту акта виявлено недоліки, стисло викладається їх суть, а також можуть пропонуватися шляхи усунення недоліків та підвищення рівня підготовки проекту. Пропозиції можуть додаватися до експертного висновку окремо та містити відповідні формулювання положень проекту.

(посада керівника
структурного підрозділу)

(підпис)

(ім'я та прізвище)

_____ 20__ р.

ПОГОДЖУЮ

Перший заступник (заступник)

Керівника Секретаріату

Кабінету Міністрів

(підпис) (ім'я та прізвище)

_____ 20__ р.

Важливо розмежовувати проведення **експертизи** проекту НПА та його **узгодження**. Так, процедура погодження проектів актів КМУ детально регламентується главою 3 Регламенту КМУ (параграф 37 і наступні). Окрім погодження заінтересованих органів, варто також звернути увагу на норми, що вимагають врахування інтересів регіонів та громадського обговорення.

Параграф 41. Інтереси регіонів

1. Проект актів Кабінету Міністрів з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць розробник погоджує з відповідними місцевими держадміністраціями, які у визначений розробником строк повідомляють йому про свою позицію в порядку, встановленому пунктом 3 § 37 цього Регламенту.

2. Проекти актів Кабінету Міністрів з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад, розробник надсилає відповідним органам місцевого самоврядування для ознайомлення та у разі надходження пропозицій від зазначених органів розглядає їх під час опрацювання таких проектів.

Параграф 42. Громадське обговорення

1. Розробник організовує громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, а також проектів, які передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, зокрема, організаціям недержавної форми власності.

2. Громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів проводиться відповідно до законодавства.

3. У разі проведення громадської антикорупційної експертизи розробник надає громадянам або об'єднанням громадян за їх зверненням проект акта з необхідними матеріалами, повідомляє про строки завершення його підготовки. Пропозиції, що надійшли в результаті проведення громадської антикорупційної експертизи, головний розробник розглядає під час опрацювання проекту.

Зауважимо, що як вбачається з форми експертного висновку (додаток 8 до параграфу 53 Регламенту КМУ), повнота узгодження проекту НПА також підлягає експертизі.

Зауважимо також, що проведення кожного з видів експертиз відбувається відповідно до методичних рекомендацій, затверджених наказами Міністерства юстиції України та розміщеними на його офіційному веб-сайті⁷⁴.

- Наказ Міністерства юстиції України № 1219/7 «Про здійснення експертизи проектів законів та проектів актів Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини».
- Методичні рекомендації щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів (їх проектів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

74 Див. <http://www.minjust.gov.ua/0/15788>

- Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів» від 23.06.2010 № 1380/5.
- Наказ Міністерства юстиції від 23 червня 2010 року № 1380/5 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм».
- Методичні рекомендації щодо проведення гендерно-правової експертизи проектів нормативно-правових актів (відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12.04.2006 р. № 504 «Про проведення гендерно-правової експертизи» гендерно-правова експертиза проектів нормативно-правових актів в усіх сферах законодавства, що стосується прав і свобод людини, проводиться Міністерством юстиції України як складова частина правової експертизи).

Характеристика цих та інших методичних рекомендацій не є метою цього посібника. Своє завдання автори вбачають у тому, щоб розширити методологічний арсенал експертів новими підходами, в тому числі, інструментами, притаманними методиці вирішення проблем. Коротко виклавши основні положення методики вирішення проблем у Розділі 1, зокрема, її можливість бути використаною при аналізі проектів НПА, у Розділі 2 ми показали можливість права як соціального регулятора, зокрема – його використання для розв’язання суспільних проблем, а також охарактеризували загальні підходи до розробки законопроектів та вимоги до проектів НПА та супровідних документів до них. У цьому розділі ми обмежилися коротким викладом основних положень (з посиланням на окремі приписи національного законодавства) щодо вимог до експертизи проектів НПА (як законів, так і підзаконних НПА), а також загальних положень щодо проведення експертиз, оскільки експерти діють, безумовно, в межах існуючої правової системи.

Однак, здійснюючи експертизу проектів НПА, фахівці керуються не лише вимогами чинного законодавства, але й певним науково-методичним арсеналом прийомів та інструментів, які дозволяють дійти висновку щодо правильності рішення суспільної (соціальної) проблеми, запропонованої законопроектом. Тому у наступному – Розділі 4 цього посібника – ми детальніше розглянемо можливість використання методики вирішення проблем при здійсненні експертизи проектів НПА.

Розділ 4. Використання методики вирішення проблем для експертизи проекту НПА

Як вже зазначалося у вступі, методика вирішення проблем може використовуватися багатьма учасниками законотворчого (нормотворчого) процесу та з різною метою: її можна застосовувати не лише для **розробки** проектів законів і нормативно-правових актів, але й для **експертизи** законопроектів та проектів підзаконних НПА.

Як відомо, законопроект може бути поданий до ВР України Президентом України, Кабінетом Міністрів України чи народними депутатами, які діють від свого імені або від імені своїх виборців чи НУО, а також Національним банком України. При цьому слід розмежовувати право законодавчої ініціативи від авторства законопроекту. Якщо законодавча ініціатива належить лише суб'єктам, зазначеним у ст. 93 Конституції України, то **авторами (розробниками)** законопроекту можуть бути робочі групи, колективи розробників, а не лише особи чи органи, наділені правом законодавчої ініціативи. Однак зареєструвати законопроект у Верховній Раді України можуть лише суб'єкти законодавчої ініціативи.

Будь-який розроблений законопроект потребує подальшого аналізу. Ведучи мову про експертизу законопроектів, насамперед треба мати на увазі як державну, так і інші форми експертизи. Так, відповідно до частини 2 статті 103 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року №1861-VI,

2. Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому.

Таким чином, державну, офіційну експертизу зареєстрованих та включених до порядку денного сесії законопроектів здійснюють консультанти Головного науково-експертного та Головного юридичного управлінь Апарату ВР. Однак не слід забувати, що відповідно до частини 3 статті 103 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року №1861-VI,

3. Окремі законопроекти можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремих фахівців.

Окрім того,

- Комітети обговорюють законопроекти на своїх засіданнях та навіть організують комітетські слухання для оцінки ймовірних наслідків запропонованого законопроекту й обговорення висновків експертів і громадянського суспільства щодо певного законопроекту.
- депутати та їхні помічники також здійснюють своєрідну експертизу законопроекту, зокрема, в контексті:
 - чи зареєстрований законопроект відповідає заявленим цілям, чи, можливо, потрібно пропонувати альтернативний законопроект,
 - готуючись до обговорення на засіданнях головного Комітету,
 - після прийняття законопроекту в першому читанні, подаючи поправки та пропозиції,
 - готуючись до обговорення на засіданнях головного Комітету в процесі підготовки законопроекту до другого читання,
 - готуючись до пленарних засідань ВР, на яких обговорюватиметься законопроект.

Також, експертизи законопроектів можуть здійснювати громадські організації, наукові установи, навчальні заклади чи окремі фахівці з наступним поданням їх головному Комітету ВР. Проте, як слушно зауважила під час фокус-групи з обговорення методики вирішення проблем консультантка Апарату ВР, «експертні інституції не мають однорідних критеріїв аналізу», і це значно ускладнює роботу над законопроектом, зокрема, і врахування експертних висновків та зауважень.

У запропонованій методиці вирішення проблем для аналізу законопроектів застосовується соціологічний підхід для уніфікації окремих критеріїв такого аналізу. Усі ці важливі форми законодавчої оцінки допомагають відповісти на головне питання: *якщо Верховна Рада прийме запропонований законопроект, чи вирішить майбутній закон визначені соціальні, економічні або екологічні проблеми?*

Для експертів і депутатів, які намагаються відповісти на це життєво важливе питання, методика вирішення проблем забезпечує чіткі рамки для експертизи (оцінювання) законопроекту. Якщо є підозра, що законопроект не вирішить проблему, ця методика також підкаже можливі поправки, зміни чи альтернативи, які б зробили законопроект ефективнішим.

Хоча депутати та їхні помічники, а також керівники органів виконавчої влади (насамперед міністри) часто розглядають законопроект з погляду політичного успіху, але вони також можуть виграти від застосування методики, оскільки вона дозволить їм здійснити експертну оцінку щодо ефективності закону для досягнення їхніх цілей і вирішення завдань.

Насамкінець, не можна оминати увагою ще одне важливе питання, а саме: багато експертів звикли обмежуватись висновком, чи законопроект відповідає основним правовим або технічним критеріям. Можливо, у них немає часу або

ресурсів, щоб вийти за ці вузькі рамки. Експерти часто вважають свою роботу виконаною, коли зазначають у висновку, що законопроект не відповідає певним правовим або технічним критеріям.

У цьому посібнику ми рекомендуємо новий стандарт: робота експерта вважається виконаною, якщо вона або він:

- вказали, що законопроект може вирішити виявлену проблему, або
- надали чіткі рекомендації щодо змін чи доповнень, які слід внести у законопроект для підвищення його ефективності.

Ми розуміємо, що цей новий стандарт несе в собі певний виклик. Його дотримання вимагатиме впровадження нових форм роботи і, можливо, нових ресурсів для аналітичних відділів ВР України, насамперед ГНЕУ.

Наведемо аналогію. Давньогрецький філософ Платон порівнював державу з кораблем: кожна людина повинна старатися утримати його на плаву, бо якщо він потоне, загинуть усі. Тільки коли кожен, хто бере участь у законодавчому процесі, докладе усіх зусиль для покращення якості законопроектів, закон буде ефективним інструментом у вирішенні серйозних проблем.

Враховуючи часові обмеження, у яких часто працюють експерти, методика вирішення проблем може використовуватися як керівництво для «мозкового штурму» з проблем, які можуть порушуватися у законопроекті, а також виявлення змін, які слід внести у законопроект для підвищення шансів щодо його ефективного виконання. Вже лише це може суттєво покращити якість закону, навіть якщо це буде варіантом доповнювального нормопроекування, а не комплексним законодавчим вирішенням проблеми. За допомогою цього підходу можна також скласти список важливих прогалин у законопроекті.

Розгляньмо практичні проблеми, з якими стикаються експерти під час поглибленого аналізу, і шляхи їхнього вирішення.

Крок 1: Визначення проблеми та поведінки, яка її складає

Методика вирішення проблем починається з визначення проблеми, яка потребує вирішення.

Як ми вже обговорювали у Розділах 1 та 2 цього посібника, соціальні, екологічні або економічні проблеми складаються з повторюваних моделей проблемної поведінки, і закон ефективний тільки у тому випадку, якщо він змінює цю проблемну поведінку.

Щоб оцінити, чи зможе закон змінити ці проблемні моделі поведінки, експертам спочатку потрібно чітко розуміти, *хто і який саме* внесок робить у проблему – чию поведінку має змінити законопроект, щоб згодом, у випадку його прийняття, довести свою ефективність. Після цього, зрозумівши, *чому* ці люди поведуться саме так, експерти можуть визначити, чи приписи, дозволи та заборони законопроекту зможуть змінити поведінку і вирішити проблему.

У цій главі розглядаються проблеми, з якими стикаються експерти, намагаючись визначити, *хто і який саме* внесок робить у проблему, що її має вирішити законопроект. Ми пропонуємо стратегії, інструменти, приклади і вправи, які допоможуть розробникам подолати ці труднощі.

Нагадуємо, що чотири кроки методики вирішення проблем є взаємопов'язаними та ітераційними⁷⁵: експерти часто помічають, що перейшовши до наступного кроку, вони краще розуміють ситуацію на попередніх кроках, і кожен наступний крок проливає нове світло на попередні етапи. Отже, Ви можете повернутися до Кроку 1 іще раз, якщо більш пізні кроки Методики допоможуть вам краще зрозуміти, *хто і який саме* внесок робить у проблему, яку має вирішити законопроект.

Як і у посібнику «Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем» (Київ. 2012)⁷⁶, ми називаємо людей, чия поведінка робить внесок в проблему, *ролевиконавцями*, а ролевиконавців, яких стосується законопроект, *адресатами закону*. Ми також хочемо нагадати, що у цьому посібнику, як і у посібнику для розробників проектів НПА, ми розумітимемо під **суспільною проблемою** складне питання, яке стосується усього суспільства і потребує розв'язання, певну суспільну задачу, яка потребує вирішення, а під **соціальною проблемою** – питання, яке стосується життя людей у суспільстві, а не сфери соціального забезпечення⁷⁷.

75 Ітерація (від лат. *iteratio* – повторювання) – в цьому випадку означає повторне застосування певної операції (із зміненими даними) при розв'язанні завдання (вирішенні проблеми), яке дає можливість поступово наблизитися до правильного результату.

76 <http://pdp.org.ua/books/2705--l-r-2012>

77 Див. детальніше: Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем [Текст] // Т.Фуллей, Л.Лукас, Л.Сайц. – К., ФОП Москаленко О.М., 2012. – С. 50-52.

Наприклад, під час тренінгів, що проводилися Програмою сприяння Парламенту II, на запитання «Назвіть приклад суспільної чи соціальної проблеми, яка хвилює особисто Вас?» учасниці та учасники найчастіше називали такі проблеми:

- нотаріальне посвідчення згоди батьків для виїзду дитини за кордон;
- неофіційні виплати роботодавцями заробітної плати працівникам («у конвертах»);
- наявність у містах безпритульних тварин;
- розпивання пива та паління у громадських місцях;
- відсутність дієвих механізмів ефективного залучення суб'єктів господарювання до вироблення державних рішень;
- вивіз побутового сміття в сільській місцевості;
- транспортна проблема у великих містах;
- розвиток українського кінематографу (відсутність якісних українських художніх фільмів).

Виклик 1: Визначення цілей і завдань законопроекту (проекту підзаконного НПА)

Хоча існує багато спеціалізованих форм оцінювання – правова експертиза, фахова (технічна) експертиза, політичний аналіз, внесок зацікавлених сторін – нагадаємо, що всі законодавчі оцінки у кінцевому рахунку повинні відповісти на головне питання: *якщо Верховна Рада прийме запропонований законопроект, чи вирішить закон визначені соціальні, економічні або екологічні проблеми?*

Відповідь на це питання вимагає від експертів насамперед визначити справжні цілі й завдання законопроекту. Які соціальні, економічні чи екологічні проблеми має вирішити законопроект? Яка реальна мета цього законопроекту?

Без розуміння реальних цілей розробника чи ініціатора законопроекту експерт не зможе визначити, чи законопроект може досягти цих цілей і завдань. Експерт не знатиме, яка вірогідність того, що законопроект вирішить проблему, яка стояла перед автором закону.

Дослідження кожного законопроекту необхідно починати з аналізу його назви. Це передбачає перш за все визначення того, чи категорії, які використовуються у назві законопроекту є предметом правового регулювання, і наскільки точним є формулювання предмету законопроекту⁷⁸.

Аналіз назви важливий не лише тому, що вона є обов'язковою складовою будь-якого НПА, але й тому, що в назві доволі чітко проявляються недоліки,

78 Ралдугин Н.В. Цит. праця, с. 22.

що перешкоджають проходженню законопроекту, його прийняттю. Назви окремих законопроектів засвідчують їх цілковиту безперспективність, неприйнятність, оскільки вони не можуть бути предметом законодавчого регулювання, наприклад, коли зазначене питання є предметом регулювання Конституції України (наприклад, спеціальний статус окремих міст).

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Аналіз назви законопроекту

Працюючи в малих групах, наведіть приклади:

- зареєстрованих у ВР України законопроектів з невдалим (для проекту закону) предметом правового регулювання;
- 2-3-х законопроектів з однаковим предметом правового регулювання, що мали різні назви;
- законопроектів, назви яких не відповідали його змісту;
- законопроектів, назви яких слід уточнити.

Проаналізувавши назву, слід уважно подивитися на назви структурних частин законопроекту (глав і розділів), а далі – усього тексту законопроекту. Повнота експертного дослідження передбачає аналіз усіх статей, співвідношення кожної статті з її назвою (якщо вона є), комплексне вивчення співвідношення різних статей законопроекту з метою з'ясування його справжніх цілей.

ПОРАДА: Прочитайте увесь текст законопроекту – або хоча б уважно подивіться на назви глав і розділів – і подумайте, яку справжню мету переслідували автори. Запишіть неофіційний список цілей і завдань, які ви виявили у законопроекті.

Як сказав під час вже згаданої фокус-групи з обговорення методики вирішення проблем один з експертів Апарату ВР України, «часто доводиться прочитати кілька разів, щоб визначити цілі законопроекту; це своєрідний окремий етап аналізу».

Хоча цілі або завдання багатьох законопроектів заявлені у назві, у пояснювальній записці та у різних положеннях, експерти повинні зберігати здоровий скептицизм. У багатьох країнах автори законів вказують політично популярні цілі у назві або пояснювальній записці до законопроекту, але справжня мета авторів зовсім інша – і часто дуже непопулярна. Як часто жартують експерти, «ніхто не пише правду в пояснювальній записці, тому що це видасть його власні інтереси». Такий підхід «прихованих цілей» може іноді забезпечити політичну підтримку для непопулярних заходів – але експерти не повинні дозволити відволікти себе від реальних цілей законопроекту.

ПРИКЛАД

Невідповідність задекларованих цілей і завдань законопроекту реальній меті

Розглянемо це на прикладі законопроекту р. № 7213 від 05.10.2010 р.

Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" (щодо забезпечення державою прав інвалідів на працевлаштування)

Номер, дата реєстрації:	7213 від 05.10.2010
Сесія реєстрації:	7 сесія VI скликання
Включено до порядку денного:	5199-IV від 06.09.2012
Суб'єкт законодавчої ініціативи:	Народний депутат України
Ініціатор(и) законопроекту:	Шпенюв Д.Ю. VI скликання
Головний комітет:	Комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів
Інші комітети:	Комітет з питань соціальної політики та праці Комітет з питань бюджету Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України Комітет з питань європейської інтеграції
Текст законопроекту та супровідні документи:	Проект Закону 05.10.2010 Подання 05.10.2010 Пояснювальна записка 05.10.2010 Порівняльна таблиця 05.10.2010
Документи, пов'язані із роботою над законопроектом:	Висновок Головного науково-експертного управління 19.11.2010 Висновок комітету 08.12.2011

Метою законопроекту, як стверджувалося у пояснювальній записці, є законодавче закріплення участі Фонду соціального захисту інвалідів у працевлаштуванні інвалідів, а завданнями – забезпечення прав інвалідів відповідно до вимог Конвенції про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів №159 з метою приведення норм Закону у відповідність до правової системи Європейського Союзу, оскільки сфера соціальної захищеності інвалідів в Україні відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. №1629-IV є пріоритетною сферою адаптації.

Законопроектом передбачалося внесення змін до Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», зокрема:

- зобов'язати підприємства, установи та організації, фізичних осіб, які використовують найману працю (далі – підприємства), передбачати у штатних розписах робочі місця для працевлаштування інвалідів, а також, за мірою отримання відомостей про індивідуальні програми реабілітації інвалідів, враховувати їх у створенні спеціальних умов праці на робочих місцях, передбачених для працевлаштування інвалідів;
- застосовувати норматив робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів, лише для середньооблікової за рік чисельності штатних працівників облікового складу, які не задіяні на виробництвах, роботах, професіях, посадах із шкідливими чи особливо шкідливими і важкими чи особливо важкими умовами праці, зайнятість на яких повний робочий день дає право на пенсію за віком на пільгових умовах (згідно зі списками, затвердженими Кабінетом Міністрів України);
- вважати виконанням нормативу робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів, включення до штатних розписів підприємства робочих місць для працевлаштування інвалідів.

Розробники також стверджували, що реалізація законопроекту не впливає на видаткову та/або доходну частину Державного бюджету України чи місцевих бюджетів.

Головне науково-експертне управління, розглянувши запропонований законопроект, насамперед відмітило невідповідність задекларованого у Пояснювальній записці завдання законопроекту щодо забезпечення прав інвалідів відповідно до вимог Конвенції Міжнародної організації праці (МОП) №159 про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів, запропонованим у ньому заходам. Згідно із зазначеною Конвенцією, держави мають сприяти створенню спеціальних позитивних заходів, спрямованих на забезпечення справжньої рівності можливостей та ставлення для працюючих інвалідів та інших працівників, які не вважаються дискримінаційними щодо інших працівників (стаття 4). Всупереч цьому положення законопроекту щодо зменшення кількості робочих місць для осіб з інвалідністю відносно кількості працівників підприємств звужують гарантії інвалідам у реалізації права на працевлаштування, яке визначається на підставі Законів України «Про зайнятість населення» та «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», і послаблюють рівень соціальної захищеності інвалідів, гарантований міжнародним та національним законодавством про права інвалідів.

У проєкті не береться до уваги, що фінансування вирішення завдання Фонду соціального захисту інвалідів стосовно сприяння створенню робочих місць для працевлаштування інвалідів (Положення про Фонд соціального захисту інвалідів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2002 р. № 1434) передбачає залучення сум відповідних адміністративно-господарських санкцій і пені, які надходять до державного бюджету і використовуються Фондом соціального захисту інвалідів. Зокрема, за рахунок цих коштів здійснюється надання фінансової допомоги на технічне переоснащення виробництва підприємств, діяльність громадських організацій інвалідів з метою створення додаткових робочих місць і працевлаштування на них інвалідів (стаття 20 Закону «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»).

ГНЕУ також зазначило у висновку, що питання зміни порядку застосування 4 % нормативу працевлаштування осіб з інвалідністю вже неодноразово піднімалося суб'єктами законодавчої ініціативи (народними депутатами України) стосовно підприємств із шкідливими і небезпечними умовами праці. Зокрема, наголошувалося також, що для підприємств електроенергетики та залізничного транспорту відповідно до Законів України «Про електроенергетику» та «Про залізничний транспорт» вже передбачається створення робочих місць для працевлаштування інвалідів у розмірі 4% від чисельності працівників, зайнятих у непромисловому виробництві та на підсобно-допоміжних роботах. Проте у всіх цих випадках не враховувалася вимога статті 19 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», згідно з якою норматив робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів, порядок його встановлення визначаються виключно цим Законом, і якщо іншими законами встановлюються нормативи робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів, або порядок їх встановлення, відмінні від зазначених у цьому Законі, застосовуються положення цього Закону.

При розгляді пропозиції поданого проєкту щодо перегляду вказаного нормативу нормами Закону «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» ГНЕУ вважало за необхідне звернути увагу на таке. При виключенні з бази обчислення цього нормативу штатних працівників, задіяних на роботах із шкідливими і важкими умовами праці, штучно розмежовуються окремі сегменти робочої сили, задіяні у єдиному виробничому процесі, економічним підсумком якого є створення додаткової вартості і відповідного прибутку. У зв'язку з цим ГНЕУ вважало цілком виправданим для визначення нормативу робочих місць для інвалідів виходити саме з показника, пов'язаного з загальним результатом господарської діяльності підприємства, як це має місце у чинній редакції Закону.

ГНЕУ також навало у висновку низку інших зауважень до законопроекту і зробило узагальнюючий висновок про необхідність відхилити законопроект за результатами розгляду у першому читанні⁷⁹.

79 Детальніше картку законопроекту та усі пов'язані з ним документи див.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38685

ПОРАДА: Далі, погляньте на свої замітки щодо цілей законопроекту і визначте, чи законопроект направлений на вирішення важливих соціальних, економічних та екологічних проблем. Щоб швидко визначити, наскільки важливою є проблема і чи може вона бути вирішена за допомогою закону, скористайтесь Тестом для оцінки важливості проблеми. (англ. *the Significance Test*).

ІНСТРУМЕНТ: Тести для оцінки важливості проблеми

Тести для оцінки важливості проблеми

Чи є виявлена проблема важливою (значимою)?

- Чи шкода, заподіяна проблемою, є важкою? (Навіть якщо проблема шкодить дуже невеликій кількості людей, проблема може бути важливою, якщо завдається особливо *тяжка* шкода).
- Чи шкода, заподіяна проблемою, є широко поширеною? (Навіть якщо проблема не завдає дуже серйозної шкоди, вона може бути важливою, якщо це стосується *великої кількості людей*).

Чи запропонований новий закон (або зміни до закону) зможуть справити істотний вплив на вирішення проблеми?

- Чи існує чітко визначений ініціатор (замовник) пропонованого законопроекту?
- Чи вартість впровадження запропонованого закону не виходить за рамки наявних ресурсів?
- Чи строк виконання запропонованого закону достатній для вирішення проблеми?
- Чи запропонований закон принесе більше користі, ніж труднощів?

ПРИКЛАД

Тест для оцінки важливості проблеми: Тривалість навчання в середній школі

Як приклад можна навести прийняття проекту Закону про внесення змін до законодавчих актів України з питань загальної середньої та дошкільної освіти (щодо організації навчально-виховного процесу) р. № 6518 від 14.06.2010 р., чинний закон № 2442-VI від 06.07.2010 р.⁸⁰

Проект Закону про внесення змін до законодавчих актів України з питань загальної середньої та дошкільної освіти (щодо організації навчально-виховного процесу)

Номер, дата реєстрації:	6518 від 14.06.2010
Номер, дата акту	2442-VI від 06.07.2010
Сесія реєстрації:	6 сесія VI скликання
Суб'єкт законодавчої ініціативи:	Народний депутат України
Ініціатор(и) законопроекту:	Мартинюк А.І. VI скликання Зарубінський О.О. VI скликання Луцький М.Г. VI скликання Самойлик К.С. VI скликання
Головний комітет:	Комітет з питань науки і освіти
Інші комітети:	Комітет з питань бюджету Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України Комітет з питань європейської інтеграції
Текст законопроекту та супровідні документи:	Проект Закону 14.06.2010 Подання 14.06.2010 Пояснювальна записка 14.06.2010 Порівняльна таблиця 14.06.2010
Документи, пов'язані із роботою над законопроектом:	Висновок Головного науково-експертного управління 17.06.2010

80 Детальніше картку законопроекту та усі пов'язані з ним документи див. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=37971

Хронологія розгляду законопроекту наведена у скрін-шоті і свідчить, що закон, який змінює тривалість навчання в середній школі, наступного дня після реєстрації був включений до порядку денного, а уся процедура від моменту реєстрації (14 червня 2010 року) до прийняття закону в цілому (06 липня 2010 року) зайняла 22 дні.

Номер	Назва	Результат розгляду *	Порядок денний	Фактичний розгляд	
6518	Д	Проект Закону про внесення змін до законодавчих актів України з питань загальної середньої та дошкільної освіти (щодо організації навчально-виховного процесу)	Включено до порядку денного	15.06.2010 01.07.2010	10:57:00 - 11:03:55
		Прийнято в цілому	06.07.2010	13:14:49 - 13:34:52	

* - Неофіційний результат розгляду, що формується системою "Рада" зі слів головуючого на засіданні (можливі неточності)

При цьому проблема, що розглядається, стосується мільйонів людей. За даними Державного комітету статистики України, на початок 2009/2010 навчального року в Україні налічувалося 20,6 тисяч загальноосвітніх навчальних закладів, в яких навчалося 4421 тис. учнів денної форми. Таким чином, проблема тривалості навчання для здобуття повної загальної середньої освіти безпосередньо стосується:

- понад 4,4 млн. учнів,
- батьків учнів – припускаючи наявність у дітей обох батьків, проблема стосуватиметься ще 8,8 млн. осіб,
- учителів, яких в Україні на початок 2009/2010 року налічувалося 522 тис. осіб, та їхніх сімей;

Опосередковано ця проблема стосуватиметься також вищих навчальних закладів та науково-педагогічних працівників (викладачів ВИШів), авторів (авторських колективів) підручників для середньої школи та ін.

Водночас, у пояснювальній записці до законопроекту р. № 6518 від 14.06.2010 р. усього цього немає. Обґрунтування необхідності прийнятого акту викладено таким чином:

«Відповідно до ст. 53 Конституції України повна загальна середня освіта є обов'язковою, а ст. 12 Закону України «Про загальну середню освіту» визначена тривалість повної загальної середньої освіти – 12 років.

Концептуальні засади 12-річної освіти розроблялися й приймалися в роки стрімкого економічного зростання країни, економічної кризи ніхто не прогнозував. Сьогодні Україна замикає першу сотню країн світу за рівнем використання інформаційно-комунікаційних технологій; оновлення змісту освіти пішло шляхом перевантаження навчальних програм; не було проведено реформування системи підготовки вчителів.

При збільшенні терміну навчання потребують вирішення питання створення умов для харчування, медичного обслуговування, підвезення учнів. На розв'язання цих проблем і завершення комп'ютеризації шкіл, оновлення застарілої техніки, підключення до мережі Інтернет, оснащення навчального процесу мультимедійним обладнанням та створення комп'ютерного програмного забезпечення необхідно близько 4 млрд. грн. Державі виділити сьогодні такі кошти важко.

За даними соціологічних досліджень, проведених Інститутом соціальної та політичної психології Національної академії педагогічних наук України, позитивно до переходу на 12-річний термін навчання ставляться лише близько 10% учнів, 15% батьків і 20% вчителів шкіл. Водночас негативне ставлення до цього переходу висловлюють більше 70% респондентів.

Міжнародний досвід свідчить, що якість освіти визначається новітніми технологіями, професійними кадрами, сучасним змістом, а не термінами навчання. Лише поодинокі країни мають тривалість обов'язкової середньої освіти понад 11 років (Велика Британія, Угорщина, Нідерланди). У більшості країн Європи і світу тривалість здобуття обов'язкової освіти складає 9-10 років.

9 червня 2010 року відбулися парламентські слухання на тему: «Запровадження 12-річної загальної середньої освіти в Україні: проблеми та шляхи їх подолання». Переважною більшістю учасників слухань висловлено пропозицію щодо запровадження 11-річного терміну навчання у загальноосвітніх навчальних закладах та введення обов'язкової дошкільної освіти дітей 5-річного віку.

Тому для поліпшення якості освіти, забезпечення рівного доступу до неї необхідно зупинитися на 11-річному терміні здобуття повної загальної середньої освіти, зберігши кращі ідеї 12-річної школи (профільне навчання, можливість отримання професії тощо), одночасно запровадити обов'язкову дошкільну освіту дітей старшого дошкільного віку, привести у відповідність до потреб громадян типи навчальних закладів, забезпечити права та державні гарантії на якісну освіту дітям з особливими освітніми потребами шляхом запровадження інклюзивного (інтегрованого) навчання у загальноосвітніх навчальних закладах».

Також «традиційно» у фінансово-економічному обґрунтуванні зазначалося, що «реалізація законопроекту не потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету», а прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття акта полягав у тому, що «реалізація акта сприятиме законодавчому врегулюванню термінів навчання у дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладах, приведенню у відповідність до потреб громадян типів навчальних закладів, підвищенню якості освітніх послуг».

Логіку авторів – народних депутатів – зрозуміти важко. «Концептуальні засади 12-річної освіти розроблялися й приймалися в роки стрімкого економічного зростання країни, економічної кризи ніхто не прогнозував» – «необхідно близько 4 млрд. грн., державі виділити сьогодні такі кошти важко» – «тому для поліпшення якості освіти, забезпечення рівного доступу до неї необхідно зупинитися на 11-річному терміні здобуття повної загальної середньої освіти» – «реалізація законопроекту не потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету». Кожна наступна ланка цього ланцюжка суперечить попередній.

На думку д.фіз.-мат. н. М.Стріхи, віце-президента АН вищої школи України (з 2010 р.), голови Громадської ради при Державному агентстві з питань науки, інновацій та інформатизації України (з 2011 р.), та заступника Міністра освіти і науки України Івана Вакарчука (лютий 2008-червень 2010 р.), головним наслідком ухвалені реформи стало те, що українські діти ще багато років будуть змушені вчитися за поганими, нашвидкуруч написаними, не узгодженими один з одним підручниками, адже всі підручники, які клас за класом готували впродовж минулого десятиліття, довелося списати в архів. Загалом, українські школярі виявляються апріорно гірше підготовленими порівняно з європейськими однолітками, які сьогодні вчать 12 чи 13 років. Зростання терміну шкільного навчання – це загальносвітова тенденція, викликана постійним збільшенням обсягів знань. Але в Росії вчать 11 років, і українські діти, за логікою нинішньої влади, не мусять вчитися довше. Тому, якщо Україна колись знову надумає стати цивілізованою і європейською – припущення звучить сьогодні фантастично, але всяке буває! – вона неминуче повернеться до ідеї 12-річної шкільної освіти. Й ця реформа знову потребуватиме величезних коштів і зусиль⁸¹.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Тест для оцінки важливості проблеми

Працюючи в малих групах, виконайте тест для оцінки важливості проблеми щодо обраного законопроекту.

81 Стріха М. Епоха Табачника в освіті: фініш? [Електронний ресурс] // Українська правда – 27.11.2012. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/11/27/6978277/>

Після того, як визначені реальні цілі та завдання законопроекту і проаналізовано, чи є ці цілі і завдання значними, можна переходити до наступного етапу, а саме оцінити, наскільки зміст законопроекту відповідає досягненню його цілей і завдань. Для цього варто встановити, чи є чіткий зв'язок між положеннями законопроекту і його реальними (а не задекларованими у пояснювальній записці) цілями та завданнями. Деякі експерти схематично малюють зв'язки між цілями законопроекту і його положеннями, таким чином досягаючи більшої точності своїх висновків.

Невідповідність між цілями закону і його положеннями спричиняють труднощі при його застосуванні, зокрема, прийнятті підзаконних НПА органами виконавчої влади. Окрім того, це уможливує різне тлумачення положень закону та формує неузгоджену адміністративну і судову практику, відкриває простір для широкої дискреції, довільних рішень, а отже, для корупційних діянь та невиконання закону. Зрештою, проблема, яку мав вирішити закон, залишається невирішеною.

Виклик 2: Виявлення чинних пов'язаних законів та підзаконних нормативно-правових актів

Експерти, які проводять необхідну правову експертизу законопроектів, відіграють особливу роль у забезпеченні гармонізації законопроекту з чинним законодавством. У випадку нормативно-правових колізій, тобто розбіжностей та суперечностей між нормативно-правовими приписами, які регулюють однорідні суспільні відносини, що виражає їх неузгодженість, невідповідність та несумісність (Л.Луць)⁸², та нормативно-правових конкуренцій, тобто одночасної дії декількох нормативно-правових приписів, що регулюють однорідні суспільні відносини⁸³ в органів виконавчої влади та громадян є свобода вибору, якого закону дотримуватися – і чи дотримуватися взагалі або ж ігнорувати суперечливі закони.

ПРИКЛАД

Нечіткість та неузгодженість національного законодавства

У 2010-2011 рр. Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) прийняв низку рішень у справах щодо України, в яких було постановлено порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (захист права власності). Причиною визнання порушення була, серед іншого, нечіткість та неузгодженість податкового законодавства, що мало наслідком його суперечливе тлумачення Верховним Судом України.

Так, у справі «Шокін проти України» ЄСПЛ розглянув ситуацію, коли встановлений Декретом Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» розмір податків, які заявник мав

82 Луць Л.А. Загальна теорія держави та права: Навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою). – К.: Атіка, 2007. – С. 283.

83 Там само, с. 283, 291.

сплатити, був збільшений за Інструкцією «Про прибутковий податок з громадян», затвердженою наказом Головної державної податкової інспекції.

У іншій справі «*Серков проти України*» із заявника – фізичної особи-підприємця, який був платником єдиного податку та здійснював ввезення товару на територію України, було стягнуто ПДВ на підставі Закону України «Про податок на додану вартість» від 3 квітня 1997 р. № 168/97-ВР. Зокрема, відповідно до п. 2.4 цього закону, платником ПДВ є будь-яка особа, що імпортує на митну територію України товари або послуги, незалежно від обраного режиму оподаткування (за винятком ввезення фізичною особою в обсягах, що не підлягають оподаткуванню відповідно до митного законодавства).

Водночас Закон України «Про державну підтримку малого підприємництва» від 19 жовтня 2000 р. № 2063-III передбачав застосування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів малого підприємництва. При цьому відповідно до пункту 6 чинного у той час Указу Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» від 3 липня 1998 р. № 727/98 (в редакції Указу Президента № 746/99 від 28 липня 1999 р.) фізична особа-суб'єкт малого підприємництва, який сплачує єдиний податок, не є платником податку на додану вартість.

В обох справах ЄСПЛ дійшов висновку що, по-перше, національне законодавство не було чітким та узгодженим та не відповідає вимозі «якості» закону і не забезпечувало адекватного захисту від свавільного втручання у майнові права заявника; по-друге, національними органами не було дотримано вимог законодавства щодо застосування підходу, який був би найбільш сприятливим для заявника-платника податку, коли в його справі національне законодавство припускало неоднозначне трактування⁸⁴.

Як і нечіткий зв'язок між цілями закону і його положеннями, нормативно-правові колізії та конкуренції створюють можливості для довільного тлумачення. Коли один закон пропонує один набір приписів, а інший – інший набір, адресат закону може обирати, якого закону дотримуватися, чи може навіть ігнорувати обидва. Правова експертиза може допомогти уникнути нових правових колізій.

Це завдання становить важливу проблему, оскільки потребує «скласти воедино всі елементи матриці чинного права, що дуже схоже на складання пазла». У деяких державах юристи опираються на власне знання права для гармонізації законопроекту з чинним законодавством; у інших країнах вони також можуть розраховувати на технологічні системи, такі як бази даних чинних законів та програмне забезпечення, яке дозволяє розробляти або аналізувати законопроекти у XML для спрощення перехресних посилань і пошуку.

Однак необхідність розглянути чинні пов'язані закони виходить за межі цього важливого правового аналізу. Вивчаючи чинне законодавство та нормативні акти, пов'язані з законопроектом, експерт може краще зрозуміти тип проблеми, яку має вирішити законопроект.

84 Рішення у справах «*Щокін проти України*» (*Shchokin v. Ukraine*) від 14 жовтня 2010 р., заяви №№ 23759/03 і 37943/06 та «*Серков проти України*» (*Serkov v. Ukraine*) від 7 липня 2011 року, заява № 39766/05.

ПРИКЛАД

**Закон України «Про доступ до публічної інформації»
від 13 січня 2011 року № 2939-VI**

Законопроект був внесений народним депутатом Андрієм Шевченком, реєстр. № 2763 від 11.07. 2008 р. Варто погодитися з автором законопроекту щодо необхідності більш повного забезпечення права громадян на доступ до інформації про роботу органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Однак не можна відкинути як безпідставні і численні зауваження Головного науково-експертного та Головного юридичного управлінь, зокрема:

- у цьому законі відсутній чіткий самостійний предмет правового регулювання, не проведено чіткого розмежування з вже чинними законами України (зокрема, «Про інформацію» та «Про звернення громадян»);
- окремі положення законопроекту регулювали суспільні відносини, що складають предмет регулювання інших законів (наприклад, стаття 17, яка передбачала додаткові повноваження Уповноваженого з прав людини, та статті 25-28, яка пропонувала визначити порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до компетенції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини). Ці положення були вилучені в процесі доопрацювання законопроекту;
- законопроект містив чимало термінологічних неузгодженостей із Законом України «Про інформацію» і не усі з них були усунуті;
- стаття 11 закону містить положення про звільнення посадових та службових осіб від «юридичної відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків», що не відповідає вимогам Конституції України (наприклад, частині другій статті 19 та частині другій статті 60 Основного Закону України), а також не узгоджується з загальними засадами юридичної відповідальності і не є предметом регулювання цього закону;
- у частині другій Прикінцевих положень закону зазначено, що «до приведення законодавства України у відповідність із цим Законом акти законодавства України застосовуються у частині, що не суперечить цьому Закону». Це породжуватиме невизначеність правових наслідків застосування положень як цього закону, так і інших актів законодавства.

Важко не погодитися з експертами, що позитивні напрацювання, які містяться у законопроекті реєстр. № 2763 від 11.07. 2008 р, можна було оформити у вигляді змін та доповнень до відповідних законів України, а не шляхом прийняття окремого закону, проте цього не було зроблено.

Виявлення конфліктів між законопроектом та чинним законодавством, а також між чинними законами може допомогти експерту виявити ролевиконавців, чия поведінка робить внесок у проблему – ролевиконавців, які, можливо, ігноруються у законопроекті. Як відзначив один експерт з Апарату ВР України, виявлення ролевиконавців дуже важливе, оскільки впливає на весь подальший аналіз. Наявність конфліктуючих та колізійних положень часто вказує на те, що автори законів вже не одноразово намагалися вирішити проблему. Тому такі положення в різних НПА можуть підказати, *хто саме і який* внесок робить у проблему. Крім того, якщо експерт виявляє колізію права, він може дійти висновку, що адресати цих суперечливих законів мають свободу дій у сферах, яка нечітко врегульована законом. Коротше кажучи, аналіз пов'язаного чинного законодавства може допомогти визначити, *хто і який* саме робить внесок у проблему, на вирішення якої спрямований законопроект.

Підсумовуючи ці стратегії, можна сказати, що аналіз чинного законодавства дає вам:

- уявлення про проблеми, які намагається вирішити законопроект.
- більш чітке уявлення про масштаби проблеми і цілі законопроекту, та
- розуміння ролевиконавців, які беруть участь в проблемі.

Як відзначив один експерт з Апарату Верховної Ради, щоб зрозуміти проблему, потрібно відштовхуватися від фактів *або* від закону. Для експертів, які зазвичай не мають часу або ресурсів для проведення первинних емпіричних досліджень, зазвичай краще відштовхуватися від закону.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Пошук пов'язаного чинного законодавства

Працюючи в малих групах, наведіть кілька порад, як шукати пов'язане між собою чинне законодавство.

Виклик 3: Оцінка, чи пояснювальна записка описує проблему

Для виконання Виклику 1 (вище) ми рекомендували експерту скептично ставитися до пояснювальної записки до законопроекту і уважно проглянути увесь законопроект, щоб оцінити його реальні цілі та завдання. Після того, як експертом визначені цілі і завдання законопроекту, слід подивитися, чи пояснювальна записка належним чином описує їх. Наприклад, чи отримає майбутній адресат закону, зокрема орган виконавчої влади або суд, чітке уявлення про справжню мету і завдання закону, прочитавши пояснювальну записку? Якщо ні, то якої інформації бракує у записці, щоб вона чітко роз'яснювала:

- цілі і завдання закону,
- масштаб проблеми, яку він вирішує, та
- поведінку осіб, яку він прагне змінити.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Вимоги до пояснювальної записки

Працюючи в малих групах, проаналізуйте вимоги до супровідних документів до законопроекту, які передбачені у Литві та ФРН (див. приклади на стор. 27-29). Поміркуйте над такими питаннями:

- Які з вимог, наведених у вищезгаданих прикладах, на Ваш погляд, відносяться до опису проблеми?
- Які з вимог доцільно було б запровадити в Україні? Обґрунтуйте.
- Які з вимог до пояснювальної записки існують в Україні, проте їх дотримання є надто формальним? Наведіть приклади.
- Запропонуйте власний перелік вимог (критеріїв) до пояснювальної записки.

Прочитавши законопроект і підготувавши коротке резюме відповідних пов'язаних законів, ви зрозумієте масштаб проблеми (частини проблеми), на вирішення якої справді спрямований законопроект. Якщо ви виявили, що пояснювальна записка належним чином описує ці питання, ви готові оцінити, чи пояснювальна записка описує реальні соціальні, економічні чи екологічні проблеми.

Занадто часто автори закону відштовхуються від вже існуючого рішення, і не аналізують, чи це рішення справді здатне вирішити реальну проблему. Ця помилка часто закінчується розчаруванням для тих, хто сподівався, що закон може вирішити проблему, виявлену в пояснювальній записці. Процес оцінювання законопроекту дає можливість ретельно обдумати це питання. Щоб оцінити, наскільки законопроект націлений на реальну проблему, скористайтесь Тестом для оцінки шкоди.

ІНСТРУМЕНТ: Тест для оцінки шкоди

Тест для оцінки шкоди

Чи проблема, виявлена у пояснювальній записці, шкодить (негативно впливає) на?

- здоров'я людини?
- національні (або особисті) фінанси?
- довкілля (навколишнє середовище)?
- культурну самобутність чи політичну інтеграцію (особливо малозабезпечених і вразливих груп осіб)?
- національну безпеку?

Таким чином, найпростіший спосіб визначити, чи існує реальна проблема, – це визначити шкоду від проблеми. Якщо проблема не завдає шкоди, то вона може і не бути проблемою.

ПРИКЛАД

Тест для оцінки шкоди: Зміна порядку обчислення часу на території України

Розглянемо це на прикладі Проекту Постанови про зміну порядку обчислення часу на території України р. №8330 від 04.04.2011 р.⁸⁵ (ініціатор законопроекту – народний депутат О.В. Надоша). Постанова передбачала установити з 27 березня 2011 року на території України час другого часового поясу з додаванням однієї години, вона була прийнята 20 вересня 2011 року як *Постанова ВР № 3755-VI втратила чинність на підставі Постанови ВР № 3914-VI від 18.10.2011 р.*

Пояснювальна записка містила таке обґрунтування: «Щорічне переведення годинників на зимовий та літній час викликає так званий часовий стрес і негативно впливає на психологічний та фізичний стан людини, а це – більш витрати, ніж незначна економія електроенергії. Люди добре відчувають зміну біоритмів у природі. У періоди переведення годинників – навесні та восени – кількість звернень до лікарів зазвичай зростає. Зміну біоритмів хворі люди відчувають

85 Детальніше картку законопроекту та усі пов'язані з ним документи див. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40036

набагато більше, ніж здорові, у них спостерігаються патологічні реакції. Переведення годинника для одних – це загострення хвороби, а для інших – просто дискомфорт. У такі перехідні періоди багато людей скаржаться на погане самопочуття, адже навіть незначне зміщення часу – це пряме і грубе порушення біологічного годинника. Як наслідок – підвищена чутливість та емоційність, втомлюваність, порушення сну та загострення хронічних захворювань.

На даний час деякі країни світу вже відмовилися від переведення годинників на зимовий та літній час.

Зважаючи на численні звернення громадян України про відмову від практики переведення годинників на зимовий і літній час та з метою запобігти негативному впливу на здоров'я громадян унаслідок переведення годинників на годину вперед та на годину назад, вважаю, що прийняття Постанови «Про зміну порядку обчислення часу на території України» є вкрай необхідним».

Законопроект про визнання вищезгаданої Постанови такою, що втратила чинність, вніс народний депутат Литвин В.М. Він навів таке обґрунтування у пояснювальній записці до Постанови Верховної Ради України «Про зміну порядку обчислення часу на території України» (р. № 9297 від 17.10.2011 р.⁸⁶):

«20 вересня Верховною Радою України було ухвалено Постанову «Про зміну порядку обчислення часу на території України».

Зважаючи на зауваження науковців, експертів щодо міжнародної практики унормування пов'язаних з об'єктивними природними факторами питань, враховуючи необхідність реалізації єдиної державної політики у сфері вимірювання та дотримання принципу захисту громадян, їх здоров'я та національної економіки від наслідків результатів вимірювань, а також у зв'язку з вимогами статті 92 Конституції України, виникла необхідність переглянути рішення парламенту щодо зміни порядку обчислення часу в Україні».

Зауважемо, що прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття Постанови про зміну порядку обчислення часу на території України (р. № 8330 від 04.04.2011 р.) полягав у тому, що «прийняття даної Постанови дозволить уникнути появи нових та загострення вже існуючих хвороб у громадян України. Зі зменшення захворюваності в Україні, зменшаться видатки з державного бюджету України на допомогу соціально незахищеним верствам населення», а про її скасування – що «прийняття законопроекту дозволить вирішити у передбачений Основним Законом України спосіб порядку обчислення часу з урахуванням наукової бази метрології, необхідної для встановлення стандарту щодо часу».

Обидва автори законодавчої ініціативи стверджували, що реалізація зміни порядку обчислення часу на території України не потребує виділення коштів з державного бюджету України.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Тест для оцінки шкоди

Працюючи в малих групах, проведіть тест для оцінки шкоди для проблеми, виявленої в обраній для аналізу пояснювальній записці.

Чи достатньо, на Вашу думку, наявної в пояснювальній записці інформації для проведення тесту для оцінки шкоди? Обґрунтуйте, запропонуйте критерії для удосконалення пояснювальної записки.

86 Детальніше картку законопроекту та усі пов'язані з ним документи див. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41484

Виклик 4: Оцінка, чи широка проблема була належним чином звужена

Короткий огляд відповідних чинних законів і перше прочитання законопроекту дали вам уявлення про масштаби загальної проблеми (наприклад, захист працівників) – і більш вузької проблеми, на яку спрямований цей законопроект (наприклад, гендерна рівність на робочому місці). Чи автор закону обрав відповідний масштаб для цього законопроекту?

Як аналогію зі співвідношенням великої проблеми з окремими її аспектами, можна згадати слона, який втік з зоопарку. Якби слон побіг до дитячого майданчика, можливо, працівники зоопарку зловили б його у сітку, щоб він не налетів на дитину. Але якби сітка була занадто малою або порваною – або якби взагалі не було сітки для слона, то довелося б вдатися до більш радикальних заходів. У цьому випадку, укол у хвіст слона не спрацював би. Працівникам довелося би вколоти транквілізатор у більш вразливе місце, щоб слон заснув, перш ніж спричинити катастрофу. Так само, деякі соціальні проблеми занадто великі, щоб їх можна було вирішити одним законом, і автори закону мають обирати точку застосування більш ретельно. У цьому випадку слід орієнтуватися на проблемну поведінку, яка спричиняє найбільшу шкоду, а не «хапатися за хвіст» великої проблеми.

Під час експертного обговорення застосування методики, спрямованої на вирішення проблем, для аналізу законопроектів, один з учасників поділився власним досвідом щодо визначення чи законопроект спрямований на достатньо вузьку ціль: «Щоб спростити це завдання, я намагаюсь знайти зацікавлених сторін, людей, які справді потребують цього закону. Коли ви знайдете зацікавлені сторони, ви зможете визначити, чи охоплює законопроект цільову групу. Дуже часто виявляється, що результат неприйнятний. Не потрібно завжди просувати законопроект як окремий закон. Часто доцільніше вирішити соціальну проблему через внесення змін до існуючого закону. Крім того, ми повинні вказати, чи він необхідний, важливий, чи спрямований на вирішення проблеми, і ми пропонуємо внести правки для того, щоб законопроект став точнішим і більш важливим. Визначивши «набір проблем», можна сказати, чи добре сфокусований законопроект».

ПРИКЛАД

Звуження проблеми: статус волонтерів для сільських громад

У 2009 р. до Програми сприяння Парламенту II звернулися представники іншого проекту, що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) «Корпус Волонтерів для сільських громад України», що направлений на створення передумов для сталого розвитку сільської громади через підтримку волонтерського руху на селі. Завдання волонтера – активізувати громадськість, сформувати команду місцевих добровольців, створити Інформаційний центр – пункт доступу до центрального Інформаційно-консультаційного центру (ІКЦ) з можливістю користуватися Інтернетом та іншими засобами зв'язку, запустити в громаді процес стратегічного планування, підготувати лідерів громади до розробки та реалізації програм та проєктів.

Волонтери (їх у 2009 році було 21 особа) виконують 4 основні завдання:

- допомогти громаді отримати доступ до інформації та оцінити цінність інформаційного ресурсу;
- дослідити ресурси громади (наприклад, вирощування екологічно чистих продуктів харчування і т.д.) – перетворення це з закомплексованого сприйняття у сприйняття переваги, родзинки громади (одна громада – один продукт); розробити стратегію розвитку села;
- подолати проблему «два Івани – три гетьмани» (коли 2-3 сільські лідери сваряться і гризуться між собою);
- допомогти в реалізації невеликих проєктів, починаючи з формулювання проблеми до реалізації проєкту (наприклад, зробити місток або освітлення на вулиці).

Проблема: волонтери хочуть державної підтримки. Насправді виявилось, що волонтери хочуть певного «статусу» та компенсацій (за житло, комунальні послуги, соціальне забезпечення, медичне страхування), і це бажання оформилося у законопроект «Про Корпус волонтерів для сільських громад». У проєкті пропонувалося утворити *Корпус волонтерів для сільських громад України* (назва запропонована за калькою Корпусу миру в США) як державну бюджетну установу, яка діє на підставі положення та утворена з метою забезпечення сталого розвитку України шляхом впровадження волонтерської діяльності у сільській місцевості на користь сільській громаді. Проте зовсім не зазначалося, як цей Корпус волонтерів співвідноситься з чинною системою органів державної влади. Тобто ініціатори пішли традиційним шляхом: створення нового органу, який би централізовано «зверху» координував діяльність, хоча остання мала би бути ініціативою «знизу».

Проте законопроект мав дуже примарні шанси на успіх, оскільки абсолютно не враховував різницю між Корпусом миру США та роботою місцевих волонтерів на селі в умовах сучасної України.

Після тривалих досліджень та обговорень було рекомендовано:

1) підготувати не окремий законопроект «Про корпус волонтерів для сільських громад України», а законопроект про **внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів, які направлені на підтримку волонтерського руху на селі.**

2) Для цього попередньо проаналізувавши чинні нормативно-правові акти, зокрема:

Закони України:

- Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 року № 400-XII;
- Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 року № 2982-IV;
- Закон України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» від 17 червня 2004 року № 1807-IV;
- Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» від 5 лютого 1993 року № 2998-XII.

Постанову Верховної Ради України «Про рекомендації парламентських слухань про хід реформування та заходи щодо поліпшення ситуації на селі» від 6 лютого 2003 року №495-IV;

Постанову КМУ від 19 вересня 2007 р. N 1158 «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року»

Укази Президента України:

- Указ Президента України «Про Основні засади розвитку соціальної сфери села» від 20 грудня 2000 року № 1356/2000;
- Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо підтримки розвитку соціальної сфери села» від 15 липня 2002 року №640/2002;
- Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку аграрного ринку» від 30 серпня 2004 року №1021/2004;

3) В майбутньому законопроекті запропонувати зміни до деяких законів (якщо потрібно, то розробити проєкти підзаконних нормативних актів), які б реально сприяли підтримці волонтерського руху на селі. Законопроект оформити відповідно до вимог Регламенту ВР України.

4) Для написання законопроекту створити робочу групу, до складу якої увійшли б: волонтер, представник райдежадміністрації, сільський голова, а також юрист, які спеціалізуються на аграрному праві, проте з соціальним ухилом (соціальні відносини на селі).

5) Після розробки законопроекту розпочати інформаційну компанію, громадське обговорення і шукати заінтересованих суб'єктів законодавчої ініціативи, зокрема, висвітливши вже здійснені позитивні зміни, які настали на селі з ініціативи волонтерів (позитивні приклади, як волонтер може підштовхнути громаду до вирішення місцевих проблем).

Також виписати критерії до волонтера і підшукати посаду, яку б волонтер міг обіймати (типу: модератор соціальних змін на селі/ соціальний аніматор), виписати посадові обов'язки волонтера, а також процедуру добору людей на ці посади.

Спробувати ініціювати зміни через Мінагрополітики або Міністерство соціальної політики та праці, й паралельно у комітетах ВР України з питань аграрної політики та земельних відносин, з питань соціальної політики та праці, через окремих депутатів, які були в зацікавлені в просуванні цього законопроекту (подивитися, які законопроекти подавали депутати, хто з них активно займається проблемами соціальних відносин на селі).

Альтернативний шлях – готувати зміни через Головердержслужбу (теперішнє Нацагентство з питань держслужби) – через РДА або органи місцевого самоврядування.

Наприклад, 3-4 посади соціальних модераторів працювали б (чи прикріплені) в РДА. Для цього потрібні правові підстави, що зумовили б зміни до штатного розпису РДА.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Звуження проблеми

Працюючи в малих групах, обговоріть вищенаведений приклад.

Наведіть з власної практики аналіз законопроектів 2-3 приклади, коли запропонований законопроект стосувався надто широкої проблеми, в той час як вирішення реальної соціальної проблеми потребувало «точкової дії» і навпаки, коли законопроект пропонував лише окремі заходи замість комплексного підходу до проблеми, і загальна проблема не вирішувалася за допомогою законопроекту.

Виклик 5: Виділення поведінкових компонентів проблеми

Як експерт може визначити, чи законопроект спрямований на комплексне вирішення дуже великої («як слон») проблеми, чи сферу застосування законопроекту слід звужити (направивши снодійне у вразливе місце на тілі слона)? Відповідь на це питання залежить від поведінкових компонентів проблеми.

У кінцевому підсумку, закон може вирішити соціальні, екологічні або економічні проблеми, тільки змусивши людей змінити свою поведінку. Такі проблеми існують, якщо люди практикують **повторювані моделі проблемної поведінки**, часто через обмеження, які їх оточують. Наприклад, забруднення водойм виникає через повторювані моделі поведінки, такі як скидання промислових відходів із заводів у річки або неспроможність управляти ризиками під час морського буріння чи перевезень. Закон може встановити приписи,

заборони і дозволи для зміни такої поведінки – або безпосередньо, або змінивши поведінку виконавчих органів, які пишуть і виконують підзаконні акти.

Однак детальні положення закону будуть ефективним тільки тоді, якщо автори та розробники закону адекватно зрозуміли й описали проблемну поведінку і зуміли її вирішити у проекті закону. Для ефективної експертизи законопроекту експерти мають оцінити, чи автори закону досягнули необхідного рівня деталізації у тому, *хто* саме і *що* повинен робити.

Деякі автори законів намагаються вирішити дуже багато широких проблем у одному законопроекті, і в результаті вони випускають з поля зору необхідні деталі про тих, *хто* саме і *що* має робити. Можливо, у них навіть не було часу, щоб зрозуміти, *хто* саме і *який* робить **внесок у проблему**, перш ніж розробляти законопроект, або що саме мають врахувати виконавчі органи для розробки ефективних підзаконних нормативно-правових актів. Можливо, розробникам доручили написати новий проект закону, тоді як доцільніше було б внести зміни і доповнення до чинного НПА. Чи навпаки, розробникам визначили мету закону занадто вузько, і накопичення низки занадто «вузьких» законів засмічує нормативну систему і створює плутанину, а не узгоджений закон.

Отже, експертам слід враховувати такі дві позиції у ході аналізу законопроекту:

- Чи є законопроект *досить* вузьким? Чи дає він чітку відповідь на питання, *хто* саме і *що* має робити? Якщо законопроект стосується багатьох частин проблеми, але не дає досить докладних вказівок для адресатів закону, сфера його застосування є занадто широкою. В такому разі, варто порадити розробнику зосередитися на деталях вирішення хоча б частини проблеми, навіть якщо інші частини проблеми доведеться вирішувати у наступному законі.
- Чи не є законопроект *занадто* вузьким? Чи не знадобиться кілька додаткових законів для вирішення проблеми, на яку він спрямований? Якщо у законопроекті не згадуються важливі ролевиконавці, чия поведінка робить внесок у проблему, обсяг закону є занадто вузьким. В цьому випадку доцільно порадити автору (авторам) розробити додаткові положення для заповнення цих пробілів.

Іноді, за влучним спостереженням консультантки Апарату Верховної Ради України, «автори намагаються вирішити одну проблему, і при цьому забувають про інші проблеми, які з'являться». При експертному обговоренні вона розповіла історію, коли автори забули включити положення, які стосувались ролевиконавців, чия поведінка складала значну частину проблеми. «Цей закон ніколи не працюватиме, – розповідає вона. – Вони зовсім забули про [ключового ролевиконавця], так що ролі і ризики не були визначені». Це зауваження слугує вагомою підказкою експертам.

Зрештою, подивіться, чи окреслена проблема може бути вирішена одним законом чи поправкою або кількома законами чи поправками.

Виклик 6: Виявлення, чи закон охоплює деталі проблемної поведінки

Щоб дізнатися, чи законопроект зможе вирішити проблему, експерт має з'ясувати, чи законопроект охоплює всіх ролевиконавців, які роблять внесок у проблему, і окреслює прояви проблемної поведінки з достатньою деталізацією, щоб змінити їх. Ми часто бачимо, що закони не виконуються, тому що закон включає кілька загальних декларативних норм, але не містить достатніх деталей для ефективного виконання.

Для цього слід проаналізувати, що може статися від кожного набору положень законопроекту, за допомогою Контрольного списку для аналізу впливу.

ІНСТРУМЕНТ: Контрольний список для аналізу впливу

Контрольний список для аналізу впливу

Складіть список осіб, *яким* адресований законопроект, і приписів, дозволів або заборон для кожного адресата.

- *Кому* адресований законопроект? (Зверніть увагу, що ролевиконавці, вказані у назві закону або пояснювальній записці, не завжди є *справжніми* адресатами закону. Проаналізуйте положення законопроекту)
- *Що* саме вимагає законопроект від адресата, що дозволяє або забороняє?
- У разі впровадження закону, чи охоплюватиме він ролевиконавців, чия поведінка робить найбільший внесок у проблему?
- Чи законопроект охоплює ключового ролевиконавця? Чи законопроект або пов'язане чинне законодавство дає підстави вважати, що інші ролевиконавці, які беруть участь у проблемній поведінці, мають згадуватися у цьому законопроекті? Якщо так, то *хто саме*?
- Якщо додаткові ролевиконавці повинні згадуватися у законопроекті, яку поведінку має змінити законопроект для вирішення цієї проблеми?

Для кожного набору адресатів закону:

- Якщо адресат виконуватиме всі приписи, виписані у законопроекті, чи займатиметься адресат і далі проблемною поведінкою? (Складіть список цих проявів поведінки).
- Якщо адресат діє у межах закону, чи буде у нього можливість займатися проблемною поведінкою (такою як корупційні діяння або прийняття довільних рішень)? (Складіть список цих проявів поведінки).
- Якщо адресат уникає всіх проявів поведінки, забороненої за законом, чи зможе він все одно займатися будь-якою додатковою проблемною поведінкою? (Складіть список цих проявів поведінки).
- Чи у законопроекті ігнорується проблемна поведінка, які слід змінити для вирішення проблеми?
- Чи можете ви передбачити будь-які наслідки цього законопроекту, які можуть підірвати його ефективність у зміні проблемної поведінки?

Внаслідок використання контрольного переліку для аналізу впливу експерт може вказати автору (авторам) законопроекту на:

- будь-яких додаткових ролевиконавців, чию поведінку має регулювати законопроект,

- будь-які неохоплені прояви поведінки, які виявлені при аналізі законопроекту, або
- непередбачувані наслідки, які можуть настати.

Експерти Апарату ВР України можуть також оцінити, чи певні приписи, заборони і дозволи належать до сфери регулювання закону, або ж підзаконних нормативно-правових актів. Якщо законопроект включає багато декларативних норм, а Кабінет Міністрів України тільки встановлює стандарти, поетапна розробка підзаконних нормативно-правових актів у міністерствах може дати велику кількість норм з різною юридичною силою. Ця плутанина дає простір для довільного тлумачення на місцях. Тому експерти мають з особливою увагою проаналізувати, чи законопроект має необхідний рівень деталізації.

ПОРАДА: Пам'ятайте, що всі законодавчі оцінки у кінцевому підсумку мають відповідати на головне питання: якщо Верховна Рада прийме цей запропонований законопроект, чи зможе він після впровадження вирішити виявлену соціальну, економічну або екологічну проблему?

Крок 2: Пояснення причин проблемної поведінки

Як зазначалося у попередньому розділі, експертиза законопроекту у кінцевому підсумку має відповісти на одне головне питання: *якщо Верховна Рада прийме запропонований законопроект, чи вирішить закон визначені соціальні, економічні або екологічні проблеми після його прийняття та впровадження?*

Відповідь на це запитання розпочинається з Кроку 1 Методики вирішення проблем – виявлення проблеми, яку має вирішити законопроект, і перевірки того, чи законопроект змінює проблемну поведінку, яка складає цю проблему. Оскільки якісний закон може вирішити проблему, лише змінивши проблемну модель поведінки, то при аналізі законопроекту необхідно переконатися, що розробники чітко визначили ролевиконавців, чия поведінка робить внесок у проблему, а також запропонували чіткі приписи, дозволи та заборони щодо того, *хто* саме і *що* має робити.

У цьому розділі описується Крок 2 Методики вирішення проблем, який зосереджується на поясненні *причин* проблемної поведінки, яку має виправити чи змінити закон. Експертам розуміння того, *чому* ролевиконавці поведуться саме так, дозволяє спрогнозувати, чи законопроект вирішить цю проблему після його прийняття та впровадження. Цей крок законодавчої експертизи дозволяє вивчити припущення, на яких базується законопроект.

Автори закону часто припускають (часто навіть не усвідомлюючи цього), що люди поведуться не так, як того вимагають законодавчі приписи, бо вони «просто погані». Виходячи з цього помилкового припущення, автори часто встановлюють санкції для будь-якої особи, яка не виконує закон. Хоча деякі види проблемної поведінки справді викликані лінощами або неналежною свідомістю, багато проблемних проявів викликані іншими, часто закладеними законодавцем, причинами.

Зрештою, усі ролевиконавці (як компетентні органи та їх посадові особи, так і фізичні чи юридичні особи (простіше кажучи, люди) діють у рамках обмежень, які їх оточують. Законодавчі органи приймають закони у рамках обмежень країни. Вони не можуть, наприклад, схвалити передбачені державним бюджетом витрати інші, ніж це дозволяють ресурси. Аналогічно ролевиконавці в органах виконавчої влади також стикаються з обмеженнями, коли намагаються дотримуватися закону. Їх часто не вдається примусити виконувати новий закон, оскільки автори не врахували обмеження, які оточують ролевиконавців. Тобто, розробники часто не знають, *чому* ролевиконавці поведуться проблемно. Наприклад, закон може встановити великі штрафи або інші санкції за неналежне виконання посадовою особою своїх обов'язків, але якщо невиконання обов'язків пов'язане з відсутністю у цієї особи, наприклад,

нових знань, умінь і навичок, яких раніше не вимагалось, і ця особа не пройшла відповідного навчання, оскільки це не передбачалося разом з запровадженням його нових обов'язків, то навіть після покарання ця посадова особа, найбільш ймовірно, і далі помилятиметься у процедурах – тому що не знає, як поводитися відповідно до закону, який запровадив нові обов'язки (наприклад, ведення веб-сайтів державних органів, відповіді на запити щодо публічної інформації тощо), проте не передбачив відповідного навчання осіб, на яких покладалося здійснення цих нових обов'язків.

Щоб визначити, чи законопроект вирішить проблему, експерти повинні встановити, чи положення законопроекту направлені на *реальні* причини проблемної поведінки. У цьому розділі розглядаються проблеми, з якими стикаються експерти, намагаючись зрозуміти *причини* проблемної поведінки і з'ясувати, чи законопроект вирішує ці причини. Ми пропонуємо стратегії, інструменти, приклади і вправи, які допоможуть експертам впоратися з цими проблемами.

Виклик 1: Оцінка причин поведінки, яка розглядається у законопроекті

Щоб оцінити, чи законопроект може змінити поведінку та вирішити проблему, експерти повинні розуміти обмеження, з якими зіткнуться адресати закону, намагаючись його дотримуватися, – іншими словами, *чому* люди поведуться так, а не інакше. Доки експерт не дізнається, *чому* люди практикують конкретну проблемну поведінку, він чи вона не зможе проаналізувати, чи адресати нового закону виконуватимуть його приписи після його прийняття.

Розглянемо приклад. За деякими договірними положеннями Всесвітньої торговельної організації, щоб країна могла виробляти доступні непатентовані ліки іще до закінчення терміну дії міжнародних патентів, міністр охорони здоров'я має оголосити надзвичайну ситуацію у зв'язку з поширенням ВІЛ / СНІДу. Якщо законопроект зобов'язує міністра охорони здоров'я вжити заходів для зниження смертності від ВІЛ / СНІДу, але не дасть міністру повноваження оголошувати надзвичайний стан відповідно до договірних зобов'язань, то міністр не зможе виконати закон. Міністр зіткнеться з обмеженнями договірних зобов'язань, які конфліктують із законопроектом (правовими обмеженнями) або бюджетними обмеженнями і браком повноважень (ресурсні обмеження).

Ми детальніше розглянемо різні типи обмежень далі у цьому розділі, оскільки експерту, що здійснює аналіз законопроекту, вкрай необхідно усвідомлювати обмеження, з якими стикаються ролевиконавці, простіше кажучи, *чому* вони поведуться саме так, а не інакше – з якими перешкодами вони стикаються – щоб знати, чи зможуть вони дотримуватися нового закону, який мав би ці обмеження (перешкоди) усунути. Без цієї інформації експерти не

зможуть прогнозувати, якими будуть наслідки нових положень. У них не буде впевненості, що закон змінить поведінку – а отже, впевненості, що проблема буде вирішена.

Які причини можуть пояснити проблемну поведінку ролевиконавців?

Автори посібника «Розробка законопроектів для демократичних соціальних змін» запропонували 7 категорій, перші літери [англомовних] назв яких утворюють мнемонічну аббревіатуру «ROCCPI» (Rule – Opportunity – Capacity – Communication – Interest – Process – Ideology). На українську мову ці категорії перекладені як норма, можливість, здатність, інформування, інтерес, процес та ідеологія. При цьому, на думку авторів, порядок категорій в контрольному переліку «ROCCPI» не має значення; вони наведені в цьому порядку лише з метою утворення мнемонічної аббревіатури, щоб розробникам було легше їх запам'ятати⁸⁷.

Кількарічний досвід апробації цього контрольного переліку «ROCCPI» в Україні дозволив нам дійти висновку про **важливість порядку категорій** для виявлення причин проблемної поведінки. Переклавши – з метою утворення мнемонічної аббревіатури – перелік «ROCCPI» як «МІНІЗП»⁸⁸ і, відповідно, почавши з категорії «можливість» (а не «норма») ми відчували певні труднощі, пов'язані з відсутністю попереднього аналізу нормативно-правової бази, якою керуються ролевиконавці. Після тривалих дискусій в експертних групах, ми дійшли висновку про доцільність, по-перше, починати аналіз причин проблемної поведінки з аналізу нормативно-правових актів, тобто категорії, яка відповідала англійському Rule («норма»), і по-друге, змінити найменування цієї категорії (зادля уникнення загальнотеоретичних дискусій про норму права) на «законодавство».

Провівши значну роботу щодо «експериментування» над порядком категорій, можливістю їх об'єднання і т.п., а також щодо пошуку українського мнемоніка-відповідника, ми пропонуємо перелік з шести складових **ЗІМІЗІ** – контрольний список, щоб допомогти українським експертам в оцінюванні причин проблемної поведінки.

87 Див.: Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 95, примітка 14.

88 Про використання цього контрольного переліку для аналізу причин проблемної поведінки при дослідженні окремих соціальних проблем детальніше див.: Фулей Т.І. Щодо врахування проблемної поведінки адресатів норм права при нормопроектванні під час підготовки і проведення Євро-2012 // Бюлетень Міністерства юстиції України. № 3 (89) 2009. – С. 43-50; Фулей Т.І. Впровадження проектів Twinning в органах влади: труднощі та шляхи їх подолання // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади. Матеріали V Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. 11 листопада 2010 року. Частина II. – Полтава, 2010. – С. 130-133; Фулей Т. Використання сучасних методик розробки та аналізу законопроектів // Планування законодавчої діяльності парламенту: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 22 черв. 2010 р. / За заг. ред. В.О.Зайчука. – К.: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2011. – С. 27- 30.

ІНСТРУМЕНТ: Контрольний список причин проблемної поведінки ЗІМІЗІ

Контрольний список причин проблемної поведінки ЗІМІЗІ

- **Законодавство:** закони та підзаконні НПА, в т.ч. накази та інструкції у міністерствах чи агентствах.
- **Інформація:** обізнаність ролевиконавців із наявністю тих чи інших законів та підзаконних НПА.
- **Можливість:** середовище, яке дозволяє ролевиконавцям дотримуватися закону чи виконувати законодавчі вимоги (зовнішні фактори).
- **Інтерес:** особистий інтерес чи (фінансові та нефінансові) стимули ролевиконавця.
- **Здатність:** знання, навички, професійна підготовка та фізичні або бюджетні ресурси, які дозволяють ролевиконавцям дотримуватися закону (внутрішні фактори).
- **Ідеологія:** переконання, припущення, інерція, бездіяльність, традиції, звички, спосіб мислення.

Проаналізуйте для кожного набору ролевиконавців, чи проблемна поведінка спричинена однією або кількома з цих причин.

За умов послідовного застосування, контрольний список ЗІМІЗІ дозволяє розробникам проаналізувати всі можливі наслідки проблемної поведінки.

Категорії ЗІМІЗІ зручно поділити на дві групи казуальних чинників: суб'єктивні та об'єктивні. До першої групи належать категорії «інтерес» та «ідеологія» (або «світогляд»).

Категорія «інтерес» стосується уявлень ролевиконавців про їхні власні потенційно можливі витрати і вигоди, такі як матеріальні чи нематеріальні (влада, репутація, приналежність до певної групи) стимули. Ця категорія особливо важлива для аналізу щодо ролевиконавців, які працюють в уповноважених державних органах. Оскільки життя посадовців, як і будь-якого іншого, є багатовимірним, як приватні особи вони виконують безліч ролей (дружин, матерів, чоловіків, батьків, дітей, споживачів, правовласників, орендарів, і т.д.), тому їхні потреби та інтереси неunikно вступають в конфлікт з офіційними обов'язками. Отже, важливим джерелом гіпотез щодо неналежної поведінки посадовців є потенційна суперечність між службовими обов'язками й особистими інтересами – те, що називають «конфліктом інтересів».

Другою суб'єктивною категорією є «ідеологія», яка охоплює цінності, уподобання, смаки, міфи, релігійні вірування і т. ін. Нерідко «конфлікт інтересів» має ідеологічне підґрунтя і набуває вигляду «конфлікту світоглядів». Часом посадовці намагаються відтворити власний світогляд у програмах свого міністерства. Непоодинокими є приклади, коли «службові» міфи, навіть вочевидь облудні, часто визначали і вироблення політичних рішень, і їх виконання. Схильність посадовців керуватися міфами, мало пов'язаними з реальністю, є однією з причин невдалого впровадження законів⁸⁹.

89 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 139.

Важливо підкреслити, що ефективно впроваджені закони здатні змінити і поведінку, і сам світогляд⁹⁰.

Суб'єктивні чинники – «інтерес» і «світогляд» – безумовно, забезпечують часткові пояснення стосовно проблемної поведінки. Проте за своєю природою вони зорієнтовані на поведінку індивідів у *межах існуючих інституційних структур*. Внаслідок цього законодавчі рішення, спрямовані на змінення цих суб'єктивних чинників, рідко слугують трансформуванню інституцій. Вони наділені лише на зміну персональних інтересів і світогляду індивідів. Законодавчі засоби, орієнтовані лише на суб'єктивні чинники проблемної поведінки, не здатні змінити об'єктивних інституційних чинників, які можуть сприяти сталості такої поведінки.

На відміну від суб'єктивних чинників, об'єктивні категорії ЗІМІЗІ – законодавство, можливість, здатність та інформація – зосереджують увагу на інституційних причинах поведінки, яка стає на заваді доброму врядуванню та розвитку. Ці категорії мають спонукати розробників законопроектів до формулювання зовсім інших видів пояснювальних гіпотез і пропозицій рішень.

Наступний інструмент містить спеціальні, конкретні питання для оцінювання кожного з чинників ЗІМІЗІ. Використовуйте це керівництво для оцінювання причин проблемної поведінки для кожного набору ролевиконавців (адресатів норми).

Потім за допомогою *фактичних даних* перевірте ваш аналіз. Експерти, які проводять необхідну «технічну» (фахову) експертизу законопроекту, вже мають ресурси для отримання цих доказів. Інші експерти можуть взяти кількісні дані з доповідей фахівців, із звітів міністерств або відомств, а також з доповідей комітетів Верховної Ради України, а також звітів НУО або інших організацій громадянського суспільства.

Якщо законопроект не враховує будь-яку з цих причин проблемної поведінки, рекомендується переглянути законопроект для вирішення цих проблем, щоб адресати майбутнього закону змогли його виконувати у разі прийняття. Ми включаємо пропоновані рекомендації по кожній причині.

ІНСТРУМЕНТ: Використання ЗІМІЗІ для роз'яснення проблемної поведінки

Використання ЗІМІЗІ для роз'яснення проблемної поведінки

Зробіть припущення щодо причин проблемної поведінки, ґрунтуючись на знанні реального стану справ для кожного ролевиконавця, відповідно до наведених нижче запитань. Після цього зберіть фактичні дані та свідчення експертів, щоб перевірити ваші припущення на точність.

Хоча аналітики завжди використовували ці категорії довільно та творчо, ми радимо проаналізувати законопроект послідовно за наведеними тут категоріями та запитаннями. Ці категорії розміщені в такому порядку (ЗІМІЗІ) з огляду на (1) вірогідність того, що кожна категорія надає суттєве пояснення для широкого спектру проблемної поведінки та (2) послідовність, за якою проведення аналізу буде логічним.

⁹⁰ Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 96.

Законодавство

Після визначення, яке чинне законодавство впливає на поведінку кожного ролевиконавця, з'ясуйте:

- чи закон або чинні підзаконні НПА (пов'язане законодавство) визначають дії, до яких ролевиконавці в уповноважених державних органах і їхніх структурних підрозділах повинні, можуть чи можуть не вдаватися для виконання закону?
- чи закон або чинні підзаконні НПА (пов'язане законодавство) конкретизують дії, до яких ролевиконавець у суспільстві повинен, може чи може не вдаватися?
- чи закон або чинні підзаконні НПА (пов'язане законодавство) містять конкуруючі приписи, дозволи чи заборони?
- чи закон або чинні підзаконні НПА (пов'язане законодавство) вимагають невідповідної поведінки?
- чи закон або чинні підзаконні НПА (пов'язане законодавство) видається нечітким або надає занадто велику дискрецію (свободу вибору)?
- чи регулятивна норма дозволяє заінтересованим особам поводитись проблемно?

Якщо «так», законодавство може частково спричиняти проблемну поведінку ролевиконавця. Див. наступний інструмент «Оцінка законодавства як причини проблемної поведінки» на стор. 107.

Інформація

З'ясуйте:

- чи знає ролевиконавець про наявність підзаконних НПА (пов'язаного законодавства)? Чи знає ролевиконавець про конкретні приписи (вимоги) законодавства?
- чи проінформував хто-небудь ролевиконавця стосовно пов'язаного чинного законодавства та його вимог?
- чи була інформація щодо чинного пов'язаного законодавства надана у доступний для ролевиконавця спосіб?
- чи було інформацію щодо чинного пов'язаного законодавства надано у зрозумілій для ролевиконавця формі?
- чи передбачає законопроект механізми інформування, завдяки яким адресати норми дізнаються про їхні обов'язки після прийняття НПА? Яким чином адресати отримують цю інформацію?

Якщо «ні», інформація може частково становити причину поведінки ролевиконавця. Держава має обов'язок:

- *інформувати ролевиконавців щодо будь-якого законодавства, яке їх стосується;*
- *рекомендувати розробникам законопроектів включати у законопроект положення, які б гарантували, що адресати закону отримують інформацію про їхні обов'язки відповідно до закону.*

Можливість

З'ясуйте:

- чи дозволяє середовище адресатам тієї чи іншої норми поводитися так, як вимагає законодавство?
- чи існують перешкоди або стримування на заваді відповідної поведінки?
- чи чинне законодавство створює перешкоди, щоб завадити такій **проблемній** поведінці як корупція, халатність чи недотримання?

Якщо «ні», можливість може частково спричинити проблемну поведінку ролевиконавця.

- чи створюють умови, в яких працюють державні службовці, можливості (тобто нагоди) для отримання вигід від корупційної діяльності попри існування законів, які забороняють корупційну поведінку?
- чи середовище унеможлиблює належну поведінку ролевиконавців?
- чи існують фактори або перешкоди, які є на заваді або утримують ролевиконавця від дотримання чинного законодавства?

Якщо «так», можливість може частково спричинити проблемну поведінку ролевиконавця.

Визначте перешкоди:

- які не дають ролевиконавцям поводитись бажаним чином, і врахуйте, чи
- існують відповідні перешкоди, щоб завадити проблемній поведінці.

Особливо подумайте, чи чинні процеси сприяють конфіденційності чи свободі дій, дозволяючи посадовим особам чи державним службовцям поводитись проблемно. Порекомендуйте розробнику закону включити у законопроект положення, які б усунули ці перешкоди.

Інтерес

З'ясуйте:

- Чи має ролевиконавець стимули для дотримання чинного законодавства?
- Чи усуває законопроект фінансові і нефінансові стимули для проблемної поведінки ролевиконавця?

Якщо «ні», інтерес може частково обумовити поведінку ролевиконавця. Визначте типи стимулів, які мотивують ролевиконавця поводити себе належним чином або поводити себе проблемно. Зверніть увагу, чи особисті інтереси посадових осіб та державних службовців (такі як грошова вигода, посадові призначення або розподіл контрактів) можуть вплинути на їх поведінку та створюють умови для корупційних діянь. Порекомендуйте розробникам включати положення, що передбачають стимули для необхідної чи бажаної поведінки та/або усунення стимулів для невідповідної поведінки, а також ефективні санкції проти невідповідної поведінки.

Здатність

З'ясуйте:

- Чи є в ролевиконавця необхідні навички, підготовка або знання, щоб поводити себе належним чином?
- чи має ролевиконавець необхідні обладнання і матеріальні ресурси, щоб поводити себе належним чином?
- чи має ролевиконавець доступ до фондів або кредитів, аби придбати необхідні матеріали та обладнання, щоб поводити себе належним чином?
- чи має ролевиконавець достатню підтримку з боку органів влади або доступ до формальної влади?
- чи вистачає в ролевиконавця співробітників або персоналу з відповідними знаннями або досвідом, щоб поводити себе належним чином?

Якщо «ні», здатність може частково обумовлювати поведінку ролевиконавця. Якщо ролевиконавці стверджують, що мають недостатні ресурси, бюджет або співробітників, потрібно ретельно розглянути, чи інші ЗІМІЗІ-фактори допоможуть пояснити, чому наявний потенціал є недостатнім. Порекомендуйте розробникам закону включити положення, що передбачають стимулювання адресатів закону набути здатності для його виконання.

Ідеологія

З'ясуйте:

- Чи є у людей переконання і погляди, які спонукають їх поводити себе належним чином?
- Чи є у людей переконання і погляди, які спонукатимуть їх додержуватися законодавства?
- Чи очікування людей [соціальні норми] змінять відповідну поведінку і дотримання законодавства?

Якщо «ні», ідеологія може частково обумовити поведінку ролевиконавця. Подумайте, чи ролевиконавці поділяють певну ідеологію – загальний набір припущень – що впливає на їх поведінку. Порекомендуйте розробникам закону включити положення, що передбачають забезпечення адресати інформацією, яка могла б дозволити їм змінити помилкові переконання і розглянути переваги дотримання закону. Пам'ятайте, що закон не може змінити ідеологію людини безпосередньо, але закон може забезпечити, щоб ролевиконавці мали доступ до точної інформації, що дозволяє їм оцінити їх переконання і погляди. Також можна порекомендувати, щоб розробники передбачили суворі і прозорі критерії та процедури, які регулюють реалізацію закону таким чином, щоб ідеологія виконавчих посадових осіб мала якомога менший вплив на результати управління.

Автори методики РОССІРІ пропонували ще один критерій – процес. Цей чинник досліджував, відповідно до яких критеріїв і процедур (в ході якого процесу) ролевиконавці вирішують, дотримуватися їм закону чи ні. При цьому вони зазначають, що якщо ролевиконавці складаються з індивідів, то категорія «процес», як правило, є не дуже придатною, оскільки індивіди зазвичай вирішують самостійно, чи дотримуватися їм норм закону. Проте в разі складної організації «процес» може становити найважливішу категорію РОССІРІ⁹¹, оскільки проблемна поведінка ролевиконавців – працівників уповноважених державних органів полягає насамперед у прийнятті неправильних рішень, а це залежить від *процесів*, згідно з якими вони діють. Спектр рішень органу залежить від видів вхідної інформації та зворотного зв'язку, отримуваних відповідальними за прийняття рішень особами, а також від способу поєднання ними цих вхідних даних і зворотних зв'язків для формулювання й обґрунтування своїх рішень. Вхідна інформація, зворотний зв'язок і їхнє перетворення у рішення залежать від інституційних *процесів*, які визначають кожний з цих етапів. Ці процеси складаються з *усталених моделей поведінки призначених на посади службовців, які діють за наявності законів чи нормативних актів, спрямованих на регламентацію цієї поведінки*⁹².

Погоджуючись у цьому з авторами РОССІРІ, ми стикнулися з низкою проблем при розумінні цієї категорії в українських реаліях.

Насамперед, в контексті розробки законопроектів українські фахівці сприймали категорію «процес» виключно як законотворчий процес. Очевидно, спрацьовували певні механізми стереотипізації (іншого пояснення важко знайти), проте під час багатьох семінарів і тренінгів робочі групи

91 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 99.

92 Там само, с. 130.

вперто здійснювали аналіз категорії «процес» не щодо ролевиконавців, а щодо поведінки законотворчого органу.

Іншим суттєвим зауваженням експертів було те, що у випадках, коли мова йде про аналіз поведінки уповноважених державних органів, то категорія «процес» охоплюється категорією «законодавство», оскільки діяльність органів чітко регламентується різноманітними НПА: положеннями про орган, про структурний підрозділ, посадовими інструкціями, правилами чи порядком виконання певних дій, і т.д.

Цей підхід є дискусійним, адже далеко не завжди процесуальна (процедурна) діяльність уповноважених державних органів регламентована достатньо повно, із дотриманням принципів доброго врядування. Зокрема, відсутність Адміністративно-процедурного кодексу України, який мав би визначати порядок діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб щодо забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду справ щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів конкретної особи, а також виконання нею визначених законом обов'язків (адміністративних справ), відповідно до принципів належного урядування, свідчить про небажання законодавчо закріпити сукупність послідовно здійснюваних адміністративними органами процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративних справ у взаємовідносинах «особа-держава (суб'єкт владних повноважень)».

На теперішньому етапі опрацювання методики вирішення проблем для розробки законопроектів ми дійшли висновку про недоцільність виокремлення категорії «процес», однак лише за умови аналізу процесуальних (процедурних) аспектів поведінкових компонентів проблеми в інших категоріях (наприклад, «законодавство», «можливість» та «інтерес»).

Категорія «процес» тісно взаємопереплетена не лише з категорією «законодавство», але й з категорією «ідеологія» («світогляд»). Якщо певними нормами не встановити критеріїв, за якими державні службовці – працівники уповноважених органів – оцінюватимуть отримувані ними ідеї чи факти, вони можуть просто знехтувати тими, які суперечать їхнім власним цінностям⁹³. Слід враховувати, що цінності відповідальних за прийняття рішень осіб завжди мають тенденцію до елітарного забарвлення, внаслідок чого вони часто приймають рішення без урахування їх потенційних наслідків для бідніших верств населення. Окрім того, особи, відповідальні за прийняття рішень, схильні робити це згідно з власними невисловленими й непоясненими припущеннями, тож опонентам досить важко протиставляти факти й логіку не сформульованим засновкам⁹⁴. Прийняття посадовцями рішень під впливом власних інтересів і цінностей може мати наслідком невважене або неефективне виконання законів. Тому розробка правил прийняття рішень є вкрай важливою.

93 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 133.

94 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 133.

Зазвичай аналіз причин проблемної поведінки, як і оцінка закону загалом, починається й закінчується чинним законодавством. Незалежно від того, чи будь-які інші ЗІМІЗІ-чинники допомагають пояснити проблемну поведінку, законодавство допомагає пояснити їх усіх. Зрештою, якщо законодавство функціонує ефективно, проблемна поведінка не настає!

Оскільки законодавство є таким важливим чинником для пояснення проблемної поведінки, розробники законів і нормативних актів та експерти, що здійснюють аналіз законопроекту, часто проводять поглиблений аналіз цього чинника. Використовуйте інструмент оцінки законодавства для управління поглибленим аналізом.

Автори методики підкреслюють, що саме лише існування певних норм може допомогти знайти пояснення для проблемної поведінки з огляду на такі причини⁹⁵:

- формулювання норм може бути настільки туманним чи неоднозначним, що це дає право їх адресатам на власний розсуд вирішувати, як їм поводитися;
- деякі норми можуть дозволяти чи наказувати проблемну поведінку;
- норми можуть не торкатися причин проблемної поведінки;
- норми можуть дозволяти таку поведінку уповноваженим державним органам, яка не відповідає вимогам прозорості та підзвітності (наприклад, положення законів можуть дозволяти чи навіть санкціонувати непрозорі, непідзвітні процеси, які прикривають корумповану поведінку працівників відповідних органів);
- норми можуть надавати відповідальним за впровадження посадовим особам таку свободу дій при прийнятті рішення щодо того, чи змінювати проблемну поведінку і яким чином.

ІНСТРУМЕНТ: Оцінка законодавства як причини проблемної поведінки

Оцінка законодавства як причини проблемної поведінки

- Перегляньте існуючі закони та підзаконні нормативно-правові акти. Визначте конкретні положення, що або спрямовують ролевиконавців діяти у передбачений законом спосіб, або залишають їм значну свободу розсуду і дозволяють їм на свій розсуд поводитися проблемно. **Не варто виходити з припущення, що ролевиконавці поведуть себе відповідно до законодавства.**
- Зверніться до фактичного тексту положень законодавства і проаналізуйте, як формулювання або зміст цих положень допомагають пояснити проблемну поведінку ролевиконавців. Запитайте:
 - (1) До кого звертається закон?
 - (2) Що закон приписує, дозволяє та забороняє?
 - (3) За яких умов закон застосовується.

95 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 97.

- Подивіться на положення, які навмисно або ненавмисно дають свободу вибору посадовим особам чи державним службовцям. Найбільш поширеними є три типи положень, які, як правило, призводять до проблем у реалізації:
 - (1) положення, які не вказують, хто несе відповідальність, має дозвіл або кому заборонено проведення конкретних дій,
 - (2) положення, які нечітко визначають, які дії / діяльність ролевиконавець повинен, може або не повинен здійснювати,
 - (3) положення, які нечітко визначають обставини або умови, в яких ролевиконавець повинен, може чи не повинен діяти (наприклад, коли, де і як мають відбуватися дії).
- Подивіться на неясності та двозначності у чинному законодавстві. Чи право вибору (навмисно або випадково надане) не призводить до бездіяльності, зловживання владою або інших неправильних [ненавмисних] результатів?

Поясніть (в письмовій формі), як ці конкретні положення надають повноваження, стимулюють або забезпечують можливості для ролевиконавців поводити себе проблемно.

ПРИКЛАД

Оцінка законодавства як причини проблемної поведінки: Виїзд дитини, яка не досягла 16 років, за кордон

Відповідно до абзацу третього частини 3 статті 313 Цивільного кодексу України, фізична особа, яка не досягла шістнадцяти років, має право на виїзд за межі України лише за згодою батьків (усиновлювачів), піклувальників та в їхньому супроводі або в супроводі батьків, які уповноважені ними.

Це положення статті 313 ЦК, покликаної гарантувати «право на свободу пересування» (сама така назва має ст. 313 ЦК), при прийнятті підзаконних НПА набуло зовсім іншого змісту, а саме у пункті 3 Правил перетинання державного кордону громадянами України, затверджених постановою КМУ від 27 січня 1995 р. (у редакції постанови КМУ від 25 серпня 2010 р. № 724) конкретизувалося таким чином: виїзд з України громадян, які не досягли 16-річного віку, здійснюється за згодою **обох** батьків (усиновлювачів) та в їх супроводі, а виїзд у супроводі одного з батьків або інших осіб, уповноважених одним з батьків здійснюється за *нотаріально посвідченою згодою батьків із зазначенням держави прямування та відповідного часового проміжку перебування у цій державі*.

Без нотаріально посвідченої згоди одного з батьків виїзд здійснюється лише якщо другий з батьків є іноземцем або особою без громадянства, дитина постійно проживає за кордоном і це підтверджується відміткою в паспорті батьків або в проїзному документі дитини; а також у разі пред'явлення документів про смерть другого з батьків, позбавлення батьківських прав, визнання безвісно відсутнім, недієздатним, чи рішення суду про надання дозволу на виїзд за межі України громадянина, який не досяг 16-ти років, без згоди та супроводу другого з батьків⁹⁶.

У багатьох європейських країнах у випадку перетину кордону дитиною у супроводі одного з батьків згода іншого презюмується (припускається), якщо немає засвідченого в установленому порядку заперечення. Таким чином, лише коли один з батьків заперечує проти виїзду дитини, або коли є прийняте компетентним органом рішення (наприклад, на підставі обґрунтованого побоювання, що дитину можуть вивезти, зловживаючи батьківськими правами), свобода пересування дитини обмежується.

96 У цьому прикладі ми обмежимося розглядом проблеми, що стосується посвідчення згоди батьків, і не розглядатимемо виїзд з України дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які не досягли 16-річного віку (наприклад, які проживають (перебувають) у закладах охорони здоров'я, навчальному або іншому дитячому закладі, які влаштовані на виховання та спільне проживання до прийомної сім'ї, які перебувають під опікою, піклуванням за рішенням органів опіки та піклування та ін.) та документів і погоджень, які для цього вимагаються,

Ми переконані, що передбачаючи виїзд за межі України дітей, які не досягли 16 років, за згодою батьків, законодавець не мав на увазі письмову нотаріально посвідчену згоду, інакше про це прямо було б зазначено у ЦК, де випадки нотаріального посвідчення окремих дій чітко передбачаються. Наприклад, абзацом другим частини 2 статті 32 ЦК прямо передбачено, що на вчинення неповнолітньою особою правочину щодо транспортних засобів або нерухомого майна повинна бути письмова нотаріально посвідчена згода батьків (усиновлювачів) або піклувальників. Більше того, пунктом 4 статті 32 ЦК передбачено, що згода на вчинення неповнолітньою особою правочину має бути одержана від будь-кого з батьків (усиновлювачів). У разі заперечення того з батьків, з ким проживає неповнолітня особа, правочин може бути здійснений з дозволу органу опіки і піклування.

Відповідно до частини 1 статті 639 ЦК, договір може бути укладений у будь-якій формі, якщо вимоги щодо форми договору не встановлені законом.

Законом не передбачено нотаріальне посвідчення згоди батьків.

Приписи постанови КМУ є яскравим прикладом того, як законодавство створює соціальну проблему та спричиняє проблемну поведінку осіб. Стосовно батьків дитини, які проживають у шлюбі, пункт 3 Постанови КМУ суперечить частині 3 статті 54 Сімейного Кодексу, відповідно до якого вважається, що дії одного з подружжя стосовно життя сім'ї вчинені за згодою другого з подружжя. Тому якщо дитина виїжджає у супроводі одного з батьків, які перебувають у шлюбі, чому презумпція про згоду другого з подружжя не діє?

Більше того, вищезазначеною постановою КМУ згода другого з подружжя не лише не припускається, але й зазначається єдина форма згоди – нотаріально посвідчена – та ще й *із зазначенням держави прямування та відповідного часового проміжку перебування у цій державі*, що взагалі обмежує свободу пересування особи.

Аргументи про необхідність нотаріального посвідчення згоди задля унеможливлення вивезення дитини за кордон з метою її переховування у випадку конфлікту між батьками дитини непереконливі, оскільки така ситуація найбільш ймовірна, якщо один з батьків дитини має іноземне громадянство, а саме щодо них така згода не вимагається. Що ж до громадян України, які зважилися на такий крок, як переховування дитини, законодавча вимога буде для них перешкодою.

Тому ця норма не виконує своєї регулятивної функції, а слугує збагаченню лише однієї професійної групи – приватних нотаріусів.

Підтвердженням цього є також і той факт, що згаданою постановою не передбачено жодних інших способів переконатися у згоді того з батьків, хто не супроводжує дитину, без нотаріального посвідчення.

Незрозуміло, наприклад, чому згода не може бути задекларована усно, скажімо, коли другий з батьків супроводжує дитину до пункту перетину державного кордону (паспортного контролю), наприклад, в аеропорту, чи в зоні малого прикордонного району. Також незрозуміло, чому згода не може бути викладена письмово шляхом подання заяви з наступною її реєстрацією у спеціальному реєстрі прикордонної служби.

Отримання нотаріально посвідченої згоди накладає невиправданий тягар (фінансовий і часовий) на усіх батьків, хто з різних причин не може супроводжувати дітей у закордонній поїздці.

Що ж до батьків, які не проживають разом з дитиною, серед них є чимало таких, які не цікавляться дітьми та не беруть участь у їхньому вихованні, створили нові сім'ї. Нотаріальне посвідчення згоди для них – своєрідний «подарунок», який створює можливості для маніпулювання та вимагання, а подекуди робить їхніх дітей «невиїзними», а отже, обмежує свободу пересування, право на відпочинок, навчання за кордоном мільйонів українських дітей.

Деякі експерти вважають корисним оформити аналіз причин проблемної поведінки у таблицю ЗІМІЗІ-аналізу. Така форма допомагає також розглянути, чи поведінка одного ролевиконавця обмежує здатність іншого ролевиконавця додержуватися законопроекту чи відповідного чинного законодавства.

ІНСТРУМЕНТ: Таблиця ЗІМІЗІ-аналізу

	Ролевиконавець: _____	Ролевиконавець: _____	Ролевиконавець: _____
	Проблемна поведінка: _____	Проблемна поведінка: _____	Проблемна поведінка: _____
Законодавство			
Інформація			
Можливість			
Інтерес / стимули			
Здатність			
Ідеологія			

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Аналіз причин проблемної поведінки за контрольним списком ЗІМІЗІ

Працюючи в малих групах, проаналізуйте причини проблемної поведінки кожного ролевиконавця, використовуючи запропонований контрольний список ЗІМІЗІ.

Чи правильно, на Вашу думку, визначено ці причини авторами законопроекту? Чи відображено це в супровідних документах, зокрема, пояснювальній записці?

Виклик 2: Визначення можливих додаткових ролевиконавців і уточнення масштабів проблеми

Ми вже наголошували, що чотири кроки Методики вирішення проблем є ітераційними (повторюваними): експерти часто виявляють, що кожен наступний крок проливає світло на попередні кроки. Отже, можна повернутися до Кроку 1 ще раз, якщо Крок 2 допоможе вам краще зрозуміти, *хто* саме і *який* робить внесок у проблему. Також можна повернутися до Кроку 2, якщо Кроки 3 або 4 дали нову інформацію про обмеження, з якими стикаються ролевиконавці, та причини їхньої поведінки.

Застосовуючи ЗІМІЗІ для аналізу причин проблемної поведінки одного набору ролевиконавців, ви можете виявити, що цей набір ролевиконавців поводитиметься проблемно тільки тому, що їх обмежує поведінка інших ролевиконавців – можливо, тих, яких ви пропустили на початковому Кроці 1. Наприклад, посадова особа в місцевих органах державної виконавчої влади чи органах місцевого самоврядування може не дотримуватись законодавства у своїй адміністративній діяльності, бо ніхто не повідомив їй, наприклад, про прийняття нових чи внесення змін до чинних законів або підзаконних НПА. Презумпція знання закону насправді є лише правовим припущенням, і непоодинокими є випадки, коли посадові особи не знають про існування відповідного законодавства, що стосується їхньої сфери діяльності. Аналізуючи проект закону чи підзаконного НПА, подумайте про те, хто має повідомити ключовим ролевиконавцям про вимоги законодавства (оскільки оприлюднення в офіційних ЗМІ є лише умовою набрання чинності НПА, тобто передбачають лише *можливість* ознайомлення адресатів норми з її вимогами, однак не гарантують цього), і що саме цей ролевиконавець (можливо, певна посадова особа в міністерстві) робив замість цього. Після цього поясніть поведінку нового ролевиконавця з використанням ЗІМІЗІ. Порекомендуйте автору законопроекту включити положення, яким вищі посадові особи зобов'язуються інформувати ролевиконавців у суспільстві про їхні обов'язки відповідно до закону.

Іноді аналіз ЗІМІЗІ виявляє справжні – часом навіть приховані – мотиви розробників закону. Експерти можуть виявити, що ролевиконавець, вказаний у назві законопроекту чи пояснювальній записці, не охоплюється положеннями закону, хіба що у вигляді об'єкту дії іншого ролевиконавця. Або з'ясується, що законопроект стосується низки ролевиконавців, які поводяться певним чином тільки тому, що інший набір невиявлених ролевиконавців демонструє проблемну поведінку. У таких випадках експерти повинні рекомендувати авторам закону переглянути проект, щоб охопити ролевиконавців, чия поведінка насправді складає проблему.

Завдяки такому аналізу експерти можуть допомогти розробникам зосередитися на зміні поведінки, яка справді є джерелом проблеми.

ПОРАДА: *подивіться, чи поведінка ролевиконавців у міністерствах або виконавчих органах впливає на поведінку ролевиконавців у суспільстві в цілому. Часто, змінюючи поведінку посадових осіб та державних службовців, закон може покращити поведінку інших ролевиконавців.*

Крок 3: Вибір рішення, спрямованого на усунення причин проблемної поведінки

Повернімося іще раз до головного питання, на яке має відповісти експертиза законопроекту: *якщо Верховна Рада України прийме цей запропонований законопроект, чи вирішить він виявлені соціальні, економічні або екологічні проблеми.*

Щоб відповісти на це запитання, ми почали з Кроку 1 методики вирішення проблем: виявлення проблеми, яку має вирішити законопроект, і встановлення, що законопроект регулює проблемну поведінку, яка складає цю проблему. Далі ми перейшли до Кроку 2: оцінки *причин* проблемної поведінки, яку має змінити закон. Для експертів розуміння, чому ролевиконавці ведуть себе так, а не інакше, є ключем до прогнозування того, чи законопроект вирішить проблему після його прийняття. Тільки той законопроект, який враховує обмеження, з якими стикаються адресати закону, зможе змінити проблемну поведінку. Цей крок законодавчої оцінки дозволяє експертам вивчити припущення, на яких базується законопроект.

Тепер ми переходимо до Кроку 3 методики вирішення проблем: встановлення того, чи обране *рішення усуває* причини проблемної поведінки і чи законопроект є законодавчо довершеним. На цьому етапі експерти визначають, чи рішення, запропоновані у законопроекті, вирішують справжні причини проблемної поведінки і знімають обмеження, які заважають людям поводитися конструктивно. Якщо законопроект не дає законодавчо повного рішення, що унеможливує причини проблемної поведінки, пропонуючи приписи, заборони та дозволи для адресатів закону, він не призведе до змін після його впровадження.

У цьому розділі розглядаються проблеми, з якими стикаються експерти, визначаючи, чи законопроект пропонує законодавчо повне рішення, направлене на усунення причин проблемної поведінки. Ми пропонуємо стратегії, інструменти, приклади і вправи, які допоможуть експертам вирішити ці проблеми.

З наведених у Розділі 1 прикладів, що ілюструють досвід Литви та особливо Німеччини щодо розробки законопроектів, бачимо, що значна увага приділяється **пошуку та аналізу альтернативних способів** вирішення певних соціальних проблем. Питання на кшталт «Що трапиться, якщо нічого не робити?» і «Чи необхідне прийняття закону?» свідчать про традицію ґрунтовного підходу до вирішення суспільних проблем, неодмінною складовою якої є розгляд альтернатив.

Натомість, в Україні ми спостерігаємо іншу картину: спершу автори «пишуть» проект, а потім відповідний орган (щодо законопроектів це

Верховна Рада України, що підзаконних НПА – уповноважені органи держави) вирішують, прийняти його чи відхилити. Немає традиції системного підходу до вирішення проблеми – а чи взагалі потрібно розробляти законопроект, чи можливе інше рішення? Відсутнє стратегічне планування.

Стратегічні дослідження у багатьох країнах світу є основою для прийняття стратегічних рішень – рішень вищого керівництва, що визначають головні напрями розвитку держави. Для стратегічних рішень властиві виключна відповідальність і найбільш високий рівень ризиків. Серед характеристик стратегічних рішень виділяють, перш за все, унікальність, адже умови й розв'язувані проблеми майже ніколи не повторюються й часто не мають аналогів у минулому. Під час аналізу будь-якої проблеми необхідно завжди враховувати дуже широкий спектр параметрів та безліч суперечливих критеріїв вибору прийнятної альтернативи рішення. При цьому буває вельми складно спрогнозувати наслідки реалізації самих альтернатив. Також часто виникають труднощі пошуку компромісу між особистими й відомчими інтересами тих, хто ухвалює стратегічні рішення. Більшість проблем, що ставляться перед аналітиками, надзвичайно складні й вимагають для свого вирішення попередніх досліджень, спеціальної інформації й тривалого часу, якого їм не завжди відпущено. Крім того, навіть найбільш кваліфікований аналітик не може бути фахівцем з усього кола питань⁹⁷.

Окремо слід згадати те, що законопроекти, в тому числі надзвичайно важливі для усього суспільства (а не лише окремих груп чи верств), за наявності політичної волі розглядаються дуже швидко та без належного обговорення, зокрема без широкого суспільного обговорення.

Зауваження, викладені ще у 2006 р. у звіті оцінювання результатів врядування, проведеного SIGMA про те, що в Україні *законотворчий процес домінує над процесом розробки політики*⁹⁸ та що міністерства починають розробку проектів без попереднього розгляду інших варіантів політики, досі залишаються актуальними. Відтак, міжвідомчу координацію та консультації зведено до узгодження законопроектів, у тексті яких представлено лише одну альтернативу політики. Як наслідок, на засіданнях КМУ дискусії міністрів, як правило, сфокусовано на питаннях юридичних формулювань, а не на варіантах політики та їх наслідках.

Тому ми хочемо підкреслити важливість пошуку альтернативних варіантів вирішення соціальних проблем.

97 Див.: Лагутов Ю. Навіщо Президентіві України стратегічні дослідження <http://www.unian.net/ukr/news/news-351026.html>

98 Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року. Остаточний звіт результатів оцінювання державного управління в Україні, проведеного SIGMA. – С. 71.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Підходи до вирішення проблем

Працюючи в малих групах, наведіть щонайменше три-чотири проблеми, які вам вдалося вирішити в минулому. Заповніть таблицю.

Проблема	Підхід до вирішення

Обговоріть підходи до вирішення проблем. Сформулюйте узагальнені підходи.

Виклик 1: Оцінка відповідності рішення завданню з усунення причин проблемної поведінки

Щоб змінити поведінку, яка складає проблему, положення законопроекту мають запропонувати рішення, спрямоване на *причини* поведінки. Якщо законопроект не пропонує рішення, прив'язаного до причин проблеми, він часто не діє після впровадження. Такими є «рішення», направлені на:

- ознаки проблеми,
- її формулювання (переформулювання),
- пільги чи переваги для певних ролевиконавців, які не усувають причини проблеми, а слугують своєрідними «компенсаторами» для ролевиконавців, яких проблема стосується найбільше, та ін.

Під час Кроку 2 Методики вирішення проблем експерти проаналізували причини поведінки, що складає собою проблему. Під час Кроку 3 їм пропонується використовувати виявлені причини (можливо, узагальнені у Таблиці аналізу ЗІМІЗІ, див. стор. 110) для оцінки того, чи пропонуване рішення законопроекту дозволить вирішити проблему.

Використання Таблиці рішень ЗІМІЗІ може бути особливо корисним для узагальнення цієї оцінки. Зауважимо, що деякі категорії ЗІМІЗІ можуть залишитися порожніми, якщо вони не спричиняють конкретну проблемну поведінку.

ІНСТРУМЕНТ та ПРИКЛАД: Таблиця рішень ЗІМІЗІ

ПРОБЛЕМНА ПОВЕДІНКА:		
Фактор ЗІМІЗІ	Пояснення	Пропоноване рішення
Законодавство як пояснення проблемної поведінки	Закон забороняє певну діяльність, але не встановлює орган, який має чіткі повноваження здійснювати моніторинг і забезпечувати виконання цього закону. Законодавство не передбачає певного обов'язку ролевиконавця.	Внести зміни до закону із зазначенням чітких повноважень конкретного органу та виконання закону, а також збиранням додаткових даних стосовно соціальних витрат і вигід, пов'язаних із законом. Внести зміни до існуючого законодавства, що передбачають відповідні обов'язки, або зобов'язати відповідне міністерство надати відповідні доручення шляхом видачі нових нормативно-правових актів.
Інформація як пояснення проблемної поведінки	Ролевиконавці не знають про свої обов'язки, не поінформовані про вимоги законодавства.	Зобов'язати компетентні органи розробити інформаційні матеріали про прийняття нового законодавства, що надаватимуться особам (державним службовцям – при прийомі на роботу, переведенні на нову посаду).
Можливість як пояснення проблемної поведінки	Більшість керівників мають можливість виконувати чи не виконувати закон, не боячись санкцій. Особи, що повинні виконувати певні дії, їх не виконують.	Забезпечити, щоб уповноважені органи ретельно здійснювали моніторинг і притягнення правопорушників до відповідальності та їх фактичне покарання. Позбавляти цих осіб професійної атестації; або накладати на них санкції (зменшення оплати праці і т.п.).
Інтерес/Стимули як пояснення проблемної поведінки	Керівники приватних компаній намагаються максималізувати прибуток, вони не зацікавлені в витратах. Працівники не отримують належної платні, професійні якості не враховуються при просуванні по службі.	Залежно від сфери, посилити санкції, які накладаються на керівників, або запропонувати певні вигоди при зміні поведінки. Забезпечити прозорі критерії найму, просування по службі та оплати праці.
Здатність як пояснення проблемної поведінки	Ролевиконавцям бракує знань.	Зобов'язати компетентне міністерство організувати відповідне навчання для новопризначених осіб щодо їхніх обов'язків та процедур.
Ідеологія як пояснення проблемної поведінки	Ролевиконавці вважають обов'язок неважливим або мають інші переконання про суть свого обов'язку.	Зобов'язати компетентне міністерство надавати інформацію новопризначеним ролевиконавцям про важливість та суть їхніх обов'язків.

Автори законів часто пропонують рішення, не спрямовані на усунення причин проблемної поведінки. Натомість, вони потрапляють у такі пастки:

- Ігнорують той факт, що одна частина ролевиконавців (часто посадові особи, які відповідають за впровадження закону) поводить проблемно внаслідок поведінки іншої частини ролевиконавців, що змушують їх так робити.
- Не можуть розібратися у справжніх причинах проблемної поведінки різних груп ролевиконавців, а тому спрямовують рішення, що пропонуються законопроектом, на невідповідну групу ролевиконавців.
- Обирають «рішення», не відводячи достатнього часу для розуміння поведінки, що становить проблему, або глибинних причин, що зумовлюють таку поведінку. Можливо, автор законопроекту побачив рішення, яке застосовувалося в іншій країні або юрисдикції, або, можливо, автор має упевненість щодо запровадження покарань за усі види недотримання закону, незважаючи на причини.
- Змінюють назву проблеми або переформулюють її замість розробки реального рішення. Наприклад, законопроект може пропонувати рішення на кшталт «зменшення величини небезпечної швидкості руху автомобілів». Таке «рішення» насправді просто перефразує проблему з негативним відтінком. Воно означає, що проблему створює швидкість руху. Справжнє рішення повинне бути спрямоване щодо причин, що викликають проблему – наприклад, зменшення *можливостей* для перевищення швидкості шляхом встановлення «лежачих поліцейських» на проїжджій частині.

Щоб уникнути вищезгаданих та інших пасток, слід уважно проаналізувати, чи справді запропоноване рішення стосується *причин* конкретної проблемної поведінки. Якщо таке рішення не відповідає факторам ЗІМІЗІ, зазначеним у Таблиці рішень ЗІМІЗІ (див. стор. 110), існує ймовірність, що рішення не стосуватиметься причини проблеми, що існує в Україні. З іншого боку, якщо важливі фактори ЗІМІЗІ залишаються неврахованими (а відповідні рядки у таблиці – незаповненими), продовжуйте працювати над пошуком рішення, що зможе усунути причини відповідної проблеми.

ПРИКЛАД та РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ: Аналіз рішень за контрольним списком ЗІМІЗІ

Приклад рішення, не спрямованого на усунення причин проблеми: «шахтарський закон»

Працюючи в малих групах, обговоріть приклади рішень, запропоновані у Законі України «Про підвищення престижності шахтарської праці» від 2 вересня 2008 року № 345-V.

Проаналізуйте назву закону, заявлені цілі закону, викладені у преамбулі («Цей Закон спрямований на підвищення престижності шахтарської праці, надання додаткових гарантій у виплаті та підвищенні заробітної плати і розв'язанні соціально-побутових проблем шахтарів»), та окремі його положення, зокрема, статтю 2:

Стаття 2. Створення умов для високопродуктивної та безпечної праці

1. Держава сприяє розвитку вугільної і гірничодобувної промисловості та створює умови для високопродуктивної і безпечної праці на основі механізації та впровадження новітніх технологій у виробничі процеси.

2. Центральні органи виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у вугільній і гірничодобувній промисловості затверджують для кожного вугледобувного та гірничодобувного підприємства програму модернізації, технічного переоснащення виробництва та безпеки праці.

Обговоріть варіанти вирішення проблеми, запропоновані цим законом, зокрема, чи спрямовані вони на усунення причин проблеми? Аргументуйте відповідь.

Використайте «шахтарський закон» як приклад для обговорення ширшої проблеми – як структурувати промисловість для забезпечення довгострокової стабільності і зростання національної економіки? Якщо видобуток вугілля (вугільна промисловість як галузь) є сукупністю проблем, своєрідним «гальмом» для національної економіки – і державі коштує більших зусиль і засобів утримувати шахти, ніж вона отримує дохід від цих шахт, то можливо, є економічний сенс у тому, щоб переорієнтувати зайнятих в гірничодобувній промисловості на ті професії, які будуть сталими та сприятимуть зростанню ВВП. Чому уряд вважає за краще утримувати працюючі шахти, які є збитковими і вимагають дотацій від держави, а не розробити план для перепідготовки робочої сили, щоб допомогти представникам шахтарської професії набути іншого сталого професійного досвіду?

Як альтернативний спосіб вирішення соціальної проблеми – закриття збиткових шахт, проте щоб люди не зазнали відчутних наслідків – переорієнтація зайнятих у вугільній промисловості на зайнятість в інших галузях національної економіки⁹⁹.

Використовуючи як зразок таблицю рішень ЗІМІЗІ, запропонуйте альтернативні варіанти вирішення проблеми. Заповніть власну таблицю рішень ЗІМІЗІ.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Аналіз рішень за контрольним списком ЗІМІЗІ

Працюючи в малих групах, проаналізуйте рішення, запропоновані авторами законопроекту, який ви розглядали під час виконання вправи на стор. 110. Враховуйте причини проблемної поведінки, виявлені під час виконання цієї вправи. Заповніть запропоновану таблицю.

99 Закрити аварійно небезпечні шахти і таким чином зменшити коефіцієнт смертельного травматизму. (До речі, ніде в законопроекті прямо не сказано, що буде запроваджена погодинна оплата праці, яка би знизила вірогідність аварій на шахтах). Сконцентруватися на тому, що може швидко дати віддачу, – можливо, галузь отримає хоч якісь додаткові небюджетні кошти, які й стануть джерелом підвищення згаданої престижності. І, нарешті, розвивати вугільні регіони, щоб закриття економічно безперспективних шахт не викликало жаху – ось закриється шахта, а з нею вимре все навколо. Але все це не принесе швидкої популярності – тому не дуже цікавить політиків. <http://www.epravda.com.ua/columns/47b1a3ac1ebc7/>

ПРОБЛЕМНА ПОВЕДІНКА:			
Фактор ЗІМІЗІ	Пояснення	Пропоноване авторами законопроекту рішення	Коментар експерта щодо запропонованого рішення
Законодавство <i>як пояснення проблемної поведінки</i>			
Інформація <i>як пояснення проблемної поведінки</i>			
Можливість <i>як пояснення проблемної поведінки</i>			
Інтерес/ Стимули <i>як пояснення проблемної поведінки</i>			
Здатність <i>як пояснення проблемної поведінки</i>			
Ідеологія <i>як пояснення проблемної поведінки</i>			

Виклик 2: Оцінка впливу і розгляд альтернативних рішень

Окрім розгляду того, чи запропоноване авторами законопроекту рішення усуває *причини* проблемної поведінки, експерти мають оцінити потенційний вплив законопроекту у разі його прийняття і реалізації. Як відзначив один експерт з Апарату ВР України, «Результат, який передбачає автор закону, не завжди відповідає закладеному у законі. ... Потрібне глибоке бачення проблеми, щоб виявити всі ризики. Потрібно стати на місце того, хто виконуватиме закон».

Проф. *Енн та Роберт Сейдмани (Ann and Robert Seidman)* називають ці методи оцінювання «аналізом можливих варіантів» та т.зв. «наскрізною програлянкою».

ІНСТРУМЕНТ: Аналіз можливих ситуацій

Аналіз можливих ситуацій

«Врахування всіх потенційних наслідків впровадження законопроекту... свідомо спроба уявити якомога більше фактичних ситуацій, що можуть виникнути у результаті його застосування... [Пропозиції] від спеціалістів стають не лише бажаними, а й обов'язковими. По можливості... залучайте зацікавлені сторони до процесу аналізу можливих ситуацій; можливо, тільки вони знають достатньо про конкретні обставини, що допоможуть визначити неочікувані соціальні наслідки»¹⁰⁰.

Після цього застосовується т.зв. «наскрізна прогулянка» для оцінки потенційного впливу можливого рішення.

ІНСТРУМЕНТ: «Наскрізна прогулянка» для аналізу впливу

«Наскрізна прогулянка» для аналізу впливу

Укладач повинен почергово перебрати на себе роль кожної дійової особи свого законопроекту, питаючи себе, чи створює законопроект умови, здатні спонукати цих дійових осіб виконувати зазначені в ньому завдання. Уявляючи себе по черзі відповідною дійовою особою, укладач має «прогулятися» по всьому законопроекту, аби переконатися в тому, що ним забезпечені всі можливі (й необхідні) способи поведінки для досягнення поставлених цілей¹⁰¹.

Враxуйте наступний контрольний перелік запитань щодо аналізу впливу, коли ви будете «проходити» рішення у ролі кожного з ролевиконавців:

- можливі соціальні наслідки;
- можливі наслідки з точки зору здоров'я та безпеки;
- можливий вплив на навколишнє середовище та можливі наслідки з точки зору управління екологічними ризиками;
- можливі правові наслідки, включно з суперечностями з чинними законами та підзаконними нормативно-правовими актами. Чи можуть ці наслідки призвести до судових процесів (наприклад, великої кількості подібних судових позовів)?
- можливі економічні наслідки: можливий вплив на малий, середній та великий бізнес. Чи створює рішення додаткове навантаження на бізнес, що може зашкодити рівню працевлаштування, продуктивності, інноваціям та ініціативам?
- можливі бюджетні наслідки: пряма вартість впровадження (адміністративні, бюрократичні та процедурні витрати, а також вартість переваг, що пропонує законопроект) та можливі опосередковані наслідки, зокрема вплив на надходження до бюджету;
- можливі демократичні наслідки: чи створює рішення перешкоди з точки зору представлення, участі або реагування громадянського суспільства на проблеми, що виникають? Чи обмежує рішення основні права та свободи?
- можливі наслідки з точки зору урядування: чи створює рішення обмеження для прозорості та підзвітності? Чи створює рішення потенційні умови для корупції або свавільного прийняття рішень? Чи збільшує рішення адміністративне навантаження?

100 Ann Seidman, Robert B. Seidman, and Nalin Abeysekere, *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters* (2004), 252.

101 Там само, с. 251.

- чи існує непропорційний вплив рішення на окрему соціальну групу, економічний сектор або регіон?
- можливі наслідки у часовій динаміці.

Після того, як ви «наскрізно» перевірили всі наслідки запропонованого рішення, пройдіться по:

- наслідках альтернативних рішень;
- наслідках залишення існуючої ситуації «як вона є».

Варто зауважити, що окрім «наскрізної прогулянки» як інструменту методики вирішення проблем для оцінки потенційного впливу можливого рішення, широко відомими й застосовуваними є й інші методики та інструменти, що стосуються найрізноманітніших об'єктів. Наприклад, доволі поширеними є оцінка впливу на здоров'я (англ. *Health impact assessment, HIA*), що можна визначити як поєднання процедур, методів та інструментів, що систематично оцінюють потенційні, інколи ненавмисні, впливи політики, плану, програми чи проекту на здоров'я населення, і визначають належні заходи щодо керування цими впливами¹⁰². **Оцінка впливу на здоров'я** широко застосовується в Австралії, Канаді, Литві, Ірландії, Сполученому Королівстві, США, Тайланді та інших країнах, вона здійснюється як відповідно до методик, розроблених міжнародними організаціями, такими як Світовий банк чи Всесвітня організація охорони здоров'я, так і відповідно до національних стандартів. Іншим прикладом оцінки впливу є **оцінка впливу на довкілля** (англ. *Environment impact Assessment, EIA*), запроваджена в США, наприклад, у 1969 р. відповідно до *National Environmental Policy Act (NEPA)* чи **оцінка регуляторного впливу**.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Перевірка рішення на аналіз регуляторного впливу

Працюючи в малих групах, спробуйте порівняти елементи «наскрізної прогулянки» для аналізу впливу, запропоновані проф. Сейдманами, та відомими Вам вимогами чинних вітчизняних НПА (наприклад, вимогами відповідно до ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV).

Які вимоги є спільними? Які відмінними? У якому випадку є ширшою сфера (правові відносини), що аналізується?

Експертам слід враховувати, що законопроект може мати ймовірний диференційований вплив законопроекту на різні верстви суспільства, нововиявлені значущі інтереси (довкілля, права людини та добре врядування).

Звичайно, економічні витрати, передбачені законопроектом, експертам легше спрогнозувати, ніж соціальні наслідки. Ці економічні витрати включають прямі витрати держави на оплату персоналу, а також будівлі та

¹⁰² Див. International Association for Impact Assessment. Health Impact Assessment International Best Practice Principles; Special Publication Series no. 5. Fargo, ND; 2006.

обладнання. Однак слід спрогнозувати й непрямі бюджетні витрати, наприклад, на розгляд судових спорів, які можуть виникнути із впровадженням закону, чи прямі економічні збитки приватного сектору, зумовлені впливом того чи іншого закону на існуючий бізнес, на теперішні чи майбутні прибутки, на кількість зайнятих або рівень зарплати.

Економічні вигоди визначити важче, ніж економічні збитки, та й помітними вони стають нерідко лише через деякий час. Наприклад, якщо з метою стимулювання економічної діяльності держава будує нову інфраструктуру, це може збільшити зайнятість і прибутки у приватному секторі, від чого держава може отримати додаткові доходи у вигляді податків, але точно спрогнозувати розміри цих доходів неможливо.

Важливо також враховувати, що новий закон може по-різному розподіляти економічні вигоди серед різних груп приватного сектору. Нова дорога чи нова школа може бути вигідною для одних людей і незручною для інших. Вплив закону на окремі соціальні групи визначають його конкретні положення. Непевність щодо численних взаємопов'язаних чинників ускладнює прогнозування цих потенційних вигід, однак є певні залежності: наприклад, скорочення бюджетного фінансування освіти чи охорони здоров'я найбільше позначиться на бідніших верствах, у яких зазвичай немає в запасі альтернативного варіанту; зниження податку з доходу чи прибутку та підвищення податку на додану вартість більше впливає на реальні доходи незаможних, які витрачають на споживчі статті більшу частку свого доходу, ніж багаті¹⁰³.

ПРИКЛАД

Розподіл економічних вигід серед різних соціальних груп

Колишній міністр фінансів України В.Пинзеник, коментуючи реалізацію соціальної політики держави, зауважив: «Розглянемо ситуацію, коли газ споживають людина бідна, людина середня та людина дуже багата. Хто споживає більше газу? Великий будинок багатой людини «з'їдає» 5 тис. кубів на місяць. На опалення одно-, двокімнатної квартири пенсіонера вистачить 50 кубів. Державні дотації приблизно складають по 200 дол. на тис. кубів газу. Тобто багатий отримує від держави 1 тис. доларів, а бідний – лише 10 доларів. Від цієї системи виграють більше заможні люди, які взагалі не повинні отримувати допомогу з бюджету. На вулиці ми готові іноді дати грошей людині бідній, а людині на «Бентлі» – ні. А в нас через бюджет отримують гроші люди, які їздять на «Бентлі».

На переконання В.Пинзеника, «соціальна політика не повинна реалізуватися через ціну, бо так вона йде на підтримку не бідних, а більшою мірою заможних людей, які мають можливість більше споживати... Така система вже в нас давно працює. Я кажу про систему субсидій. І вона не така вже й складна. Бідна людина сама піде отримувати цю допомогу, бо в неї вибору нема. Але не підуть ті, хто, можливо, не має таких офіційних доходів, а має тіньові. Тобто система адресної допомоги відсікає заможних. А зараз суспільство мовчки спостерігає, як гроші незаможних йдуть на підтримку далеко не бідних»¹⁰⁴.

103 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абеессекере Н. Цит. праця, с. 114.

104 Див.: Пинзеник каже, що таку пенсію, як у нього, українці ніколи не матимуть [Електронний ресурс] / УНІАН, 18.03.2010 р. – <http://www.unian.net/ukr/news/news-368140.html>

Соціальні наслідки пов'язані, як правило, з такими «невловимими» речами, як якість життя (робота та доходи, житлові умови, рекреаційні можливості), права людини та стан довкілля¹⁰⁵. Зазвичай їх важче порівнювати й оцінювати, ніж економічні витрати й вигоди, до того ж вони, як правило, по-різному впливають на якість життя різних соціальних груп. Враховуючи, що через недостатність наявних даних і мінливість обставин закони неминуче спричиняють непередбачувані наслідки, розробники законопроекту повинні передбачити структури та процедури для відстеження таких наслідків, тобто процедури моніторингу й оцінки, що передбачене Крок 4 методики виявлення проблем.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Аналіз рішення

Працюючи в малих групах, проаналізуйте рішення, запропоновані авторами законопроекту, використовуючи інструменти «Аналіз можливих ситуацій» та «Наскрізню прогулянку». Оцініть наслідки можливого рішення. Зробіть висновки.

Чи правильно, на вашу думку, обрано рішення авторами законопроекту?

Після того, як ви оцінили наслідки можливого рішення, порівняйте ваші дані з рішенням, запропонованим законопроектом. Подумайте, чи автори законопроекту запропонували найбільш оптимальне, на ваш погляд, рішення (як спрямоване на усунення *головних причин* проблемної поведінки і має *найнижчий негативний вплив*), чи, *навпаки, передбачене законопроектом рішення має значні потенційні ризики.*

Виклик 3: Пропозиція висновків щодо необхідності пом'якшення негативних наслідків

Після оцінки того, чи запропоноване рішення усуває причини проблемної поведінки (дивіться Крок 1, вище), і оцінки можливих наслідків законопроекту експерт зобов'язаний передати авторам закону свої висновки і рекомендації.

Експерти часто працюють у рамках обмеженої компетенції, а деякі вважають, що вони повинні дати тільки простий висновок: «Так, законопроект відповідає вимогам» або «Ні, законопроект не відповідає вимогам» (наприклад, Конституції України, чинних законів, Регламенту ВР України, техніки нормопроекткування та ін.). На жаль, такий вузький висновок дає розробникам закону замало інформації для вирішення проблеми за допомогою закону. Якщо суб'єкт законодавчої ініціативи має право виносити законопроект на розгляд ВР України, він може зробити це навіть за наявності негативного висновку.

¹⁰⁵ Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 114.

Тому експерти не повинні обмежуватись загальним висновком, але й мають давати максимально конкретні рекомендації розробника. Якщо закон не регулює поведінку важливих ролевиконавців, рекомендуйте авторам закону включити положення, які стосуються цих ролевиконавців. Якщо законопроект не охоплює ключові фактори ЗІМІЗІ, рекомендуйте авторам закону з'ясувати ці причини проблемної поведінки, щоб згодом запропонувати рішення, яке їх усуває. Якщо законопроект може призвести до негативних чи несправедливих наслідків, порадьте авторам переглянути положення для пом'якшення цих наслідків, запропонувати альтернативи, коли це можливо.

Щоб уникнути конфлікту з автором закону, формулюйте ці рекомендації чітко і конструктивно. Можна використати у вашій рекомендації такі фрази:

«Для покращення цього законопроекту автор може

- 1) _____
- 2) _____
- 3) _____».

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Надання конструктивних рекомендацій

Працюючи в малих групах, надайте конструктивні рекомендації авторам законопроекту.

Виклик 4: Пропозиція висновку про необхідність бюджетної оцінки

Автори закону часто не мають можливості провести належну оцінку ймовірного бюджетного впливу. Законопроекти, які базуються на помилкових бюджетних припущеннях, скоріш за все, не будуть виконуватися та не матимуть належного контролю виконання. Бюджетна оцінка знижує ці ризики. Вона враховує такі прямі витрати на реалізацію (впровадження), як-от:

- адміністративні, бюрократичні та процедурні витрати (видатки);
 - витрати на суспільні пільги (вартість соціального забезпечення) або державні інвестиції, які передбачає законопроект,
- а також можливі *непрямі* наслідки для бюджету, такі як
- негативний вплив на корпоративні доходи або доходи фізичних осіб, що може знизити податкові надходження,
 - зарахування до існуючих статей бюджету.

Якісна бюджетна оцінка:

- визначає витрати (видатки) і вигоди (надходження) від дій держави (у тому числі граничні витрати і переваги в порівнянні зі статус-кво (існуючою ситуацією));

- визначає стратегії скорочення витрат, такі як альтернативні підходи для досягнення схожих результатів з меншими (нижчими) витратами;
- раціоналізує процеси розробки та планування бюджету; і
- полегшує поточний контроль та оцінку витрат на реалізацію (оцінку вартості впровадження закону).

Раціоналізація процесу складання бюджету і його планування вимагає розробки єдиної системи бюджетної оцінки. Якщо законопроект не пройшов системної бюджетної оцінки, порадьте автору закону залучити спеціалістів з цієї сфери для оцінки витрат і переваг. Якщо законопроект пройшов бюджетний аналіз, але наступна правова або технічна (фахова) оцінка (експертиза) показує, що потрібно внести до законопроекту зміни, які можуть вплинути на його бюджетні наслідки, рекомендується провести повторну **бюджетну експертизу**.

Виклик 5: Оцінка вибору і структури органу-виконавця

Далі оцініть, чи автор законопроекту вибрав відповідний орган, якому буде делеговано повноваження з виконання.

Є чотири типи органів-виконавців:

- суди і трибунали (вирішення або врегулювання спорів);
- адміністративні установи (органи виконавчої влади (центральні та місцеві), органи місцевого самоврядування, органи зі спеціальним статусом);
- державні підприємства;
- приватний сектор / організації громадянського суспільства (громадські організації).

Кожен тип має свої переваги та вади. Скористайтеся Таблицею органів-виконавців, щоб обрати найбільш прийнятний виконавець для запропонованого рішення.

ІНСТРУМЕНТ: Таблиця органів-виконавців

Щоб забезпечити ефективне виконання закону, автор законопроекту має врахувати наступні загальні питання: кадри, повноваження та обов'язки посадовця, процедури та критерії прийняття рішень, а також положення щодо підзвітності. Автори законопроектів також мають врахувати, чи вимагатиме запропоноване рішення

- до- чи постреагування?
- наявності органу з повноваженнями здійснювати виплати для стимулювання потрібної поведінки?
- наявності органу з повноваженнями видавати нормативно-правові акти?

КРОК 3: ВИБІР РІШЕННЯ, СПРЯМОВАНОГО НА УСУНЕННЯ ПРИЧИН ПРОБЛЕМНОЇ ПОВЕДІНКИ

	Переваги	Недоліки
Суди та трибунали <i>Впровадження у ході розв'язання суперечок</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Керуються процесуальними правилами, тому такі формальні вимоги вимагають ретельного підходу до розгляду справи. • Розглядають скарги. • Часто мають високий рівень легітимності. 	<ul style="list-style-type: none"> • Відсутність швидкості. • Високі витрати. • Узагальнюючий підхід. • Реагуючий підхід (діють після порушення).
Виконавчі/міністерські/ адміністративні установи <i>Впровадження у ході розв'язання суперечок</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Спеціалізовані знання /досвід. • Упереджуюче реагування. • Гнучкість у застосуванні різноманітних кроків зі стимулювання відповідності вимогам. • Можуть розробляти нормативно-правові акти. 	<ul style="list-style-type: none"> • Вразливі у відношенні до політичного тиску та впливових клієнтів. • Бюрократичні.
Державні підприємства <i>Впровадження через державні компанії</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Вільні від канцелярського формалізму (додаткового адміністративного навантаження), оскільки мають начебто незалежне керівництво. • Підтримують «підприємницькі» програми. 	<ul style="list-style-type: none"> • Вільні від канцелярського формалізму (додаткового адміністративного навантаження), а це відкриває можливості для корупції.
Приватний сектор/ громадські організації <i>Впровадження через укладення контракту з приватною організацією або партнерство між державою та неурядовою організацією</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Можуть потребувати експертної допомоги. • Кадрові та фінансові ресурси приватного сектору. 	<ul style="list-style-type: none"> • Приватний сектор може не мати ресурсів для фінансування проекту. • Мотивуються приватними інтересами.

Визначивши, чи законопроект делегує повноваження з реалізації закону відповідному органу, оцініть вибір автора законопроекту на користь *існуючого* або *нового* органу. Новий орган-виконавець має низку переваг: нові співробітники, які не перейняли проблемну ідеологію або моделі поведінки, і які можуть працювати, не озираючись на існуючі процедури, що шкодять реалізації. Проте новий орган також вимагає великих початкових інвестицій і, можливо, йому бракуватиме необхідного досвіду.

Якщо законопроект передбачає делегування впровадження до міністерства або іншого адміністративного органу, проаналізуйте, чи автори законопроекту розробили положення, що ефективно забезпечуватимуть повноваження та обмеження для відповідного органу. Зокрема, такі положення повинні:

- надавати органу повноваження розробляти нормативно-правові акти;
- забезпечувати наявність ресурсів (фінансових та людських), необхідних для ефективного впровадження, зокрема, можливість залучення фахівців (експертів) достатньо високого рівня кваліфікації, можливо, на умовах тимчасової зайнятості чи гнучких умов праці;
- забезпечувати, щоб державні службовці діяли в інтересах громадськості;
- визначати процедури збору даних, передання та отримання зворотного зв'язку, що працівники органу будуть використовувати при прийнятті рішень;
- прописувати детальні, логічні та чіткі процедури або критерії
 - найму, просування та звільнення персоналу,
 - структурування повноважень та обов'язків працівників,
 - забезпечення відповідальності (моніторинг та звітування).

В залежності від обсягів та цілей запропонованого рішення *закон* або *нормативно-правовий акт* буде визначати окремі аспекти його впровадження. В обох випадках експерт має переконатися, що автори проекту передбачили положення, що будуть структурувати процес впровадження для досягнення таких результатів, як-от:

- ретельне врахування відповідних інтересів;
- ефективне прийняття рішень;
- оперативне реагування на скарги від громадськості;
- прозорість та відповідальність у процесі прийняття рішень;
- легітимність;
- гнучкість у розробці та впровадженні відповідних нормативно-правових актів (із дотриманням визначених критеріїв та процедур);
- доступ до потрібних навичок, експертного досвіду та ресурсів;
- економічна ефективність.

Водночас слід наголосити, що для кожного законопроекту укладачі повинні розробити систему врегулювання конфліктів, найбільш доречно для випадків, які доведеться розв'язувати конкретному органу, покликаному впроваджувати цей закон. На яку б організаційну форму закон не покладав відповідальність за впровадження його положень, щодо конкретних рішень органів чи посадовців, пов'язаних із впровадженням закону, неминуче виникатимуть суперечки. Законопроект має передбачати певний механізм урегулювання суперечок. У певних випадках, наприклад, можна передбачити арбітражний орган з такими характеристиками, які дозволять йому врегульовувати конкретні види спорів ефективніше за суд загальної юрисдикції.

Пам'ятаючи, що добре врядування вимагає виважених рішень, а воно, в свою чергу, виникає з певного *процесу*, який передбачає дію відповідно до запроваджених *правил*, важливо передбачити у законопроекті запровадження правил, які підвищують ймовірність зваженого прийняття рішень.

У разі відсутності у законопроекті необхідних положень порадьте автору переглянути законопроект або додати необхідні положення для забезпечення ефективного виконання.

Виклик 6: Оцінка якості оформлення обраного рішення в законопроект (проект підзаконного НПА)

Наступним завданням експерта є оцінка того, наскільки обране авторами законопроекту рішення якісно оформлене у законопроект – насамперед з точки зору зручності та зрозумілості для ключових ролевиконавців (майбутніх адресатів закону) та з врахуванням вимог техніки нормопроекування.

З погляду здорового глузду процес розробки законопроектів має дотримуватися чіткої послідовності: дослідження – звіт про дослідження – написання законопроекту¹⁰⁶. Тому після того, як на підставі досліджень альтернативних варіантів розв'язання соціальної проблеми прийнято рішення, наступний виклик для розробника – «перевести» обране рішення в проект відповідного НПА.

Однак на практиці написання законопроекту часто відбувається без попередніх досліджень. Тому завдання експерта – не лише з'ясувати, чи обране рішення здатне вирішити соціальну проблему, але й переконатися, що автори рішення обрали для нього найбільш оптимальну юридичну форму.

Накреслення змісту законопроекту пов'язане з одним із важливих аспектів його форми – його *структурою*. Завдяки єдності форми та суті укладач змушений при розробці суті законопроекту перейматися проблемами його форми, а при визначенні форми (в тому числі однієї з її складових – структури) – проблемами суті¹⁰⁷.

Головне призначення структури законопроекту, як і будь-якого іншого документа, – продемонструвати логіку, що лежить у його основі. Ієрархія ідей, що містяться в законопроекті, має віддзеркалювати його логіку, взаємозв'язки між головними й другорядними поняттями та правилами, які з них виникають. Добре побудований законопроект значно полегшує користувачам розуміння того, як мають взаємодіяти відповідні члени суспільства. *Доступність, а відтак і корисність законопроекту прямим чином залежить від чіткості та логічності його архітектури*¹⁰⁸.

Кожен законопроект є втіленням якоїсь законодавчої схеми, накресленої з розрахунку на вирішення конкретної соціальної проблеми. Для розв'язання соціальних проблем у спосіб, сумісний з добрим врядуванням, потрібна низка різновидів нормативних приписів, відомих як перелік RIS-D-FRETT:

106 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абесекере Н. Цит. праця, с. 114.

107 Там само, с. 207.

108 Там само, с. 209.

- R – *Role occupants* (ролевиконавці) – приписи, адресовані головним ролевиконавцям, що вони *повинні робити* або чого їм *не можна* робити.
- I – *Implementing Agency* (уповноважений орган) – приписи, адресовані посадовцям уповноваженого органу, що вони *повинні робити* або чого їм *не можна* робити.
- S – *Sanction* (санкції (в найширшому сенсі) – які способи спонукання до підкорення закону (покарання та заохочення; прямі та непрямі заходи) можуть або повинні впроваджуватися.
- D – *Dispute Resolution provisions* – критерії та процедури врегулювання суперечок.
- F – *Funding provisions* – положення щодо джерел фінансування заходів з впровадження закону.
- R – *Rulemaking process criteria and procedures* – критерії та процедури, якими мають користуватися посадовці при прийнятті рішень, в т.ч. вирішенні питання, в т.ч. чи треба запроваджувати спонукальні заходи і як саме.
- E – *Evaluation and monitoring system* – система моніторингу та оцінки.
- T – *Technical provisions* – «технічні» приписи, які повідомляють суб'єктам правової системи, як «вписати» новий закон в існуючу систему законодавства держави, і як тлумачити положення нового закону.
- T – *Transitional provisions* – перехідні положення.

Детальніше про ці види приписів йтиметься у Виклику 8 (див. Інструмент: Контрольний перелік запитань для перевірки повноти законопроекту на стор. 141 посібника).

Більшість законопроектів не віддзеркалюють усієї законодавчої схеми. Зазвичай у положеннях законопроекту чітко формулюється лише частка цієї схеми, а решту можна виявити в уже існуючих законах і нормах¹⁰⁹. Тому законопроект містить лише деякі з цих різновидів приписів. Наприклад, умови фінансування можуть міститися в законі про державний бюджет, або бюджетному кодексі, а положення про врегулювання спорів – в окремому НПА, адже новий НПА займає своє місце в існуючій *системі законодавства*, і виконання багатьох функцій забезпечують уже існуючі закони.

Як слушно зазначав Є.В.Бурлай, «цілком очевидно, що норми, як формальні абстрактні вказівки на бажані чи необхідні форми поведінки, не можуть охоплювати та уособлювати цілісний і складний спосіб регулювання суспільних відносин, яким є право. Щоб реально визначати поведінку людей (регулювати), вони не можуть не бути включеними у відповідний механізм як один з необхідних технологічних елементів. Крім норм та утворюваного ними загально-нормативного режиму, цей механізм має охоплювати, насам-

109 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 211.

перед, самих суб'єктів, що активно діють заради задоволення власних потреб і поведінка яких відповідно потребує нормативних обмежень на користь подібних потреб інших. Він має включати суб'єктів, що професійно допомагають зацікавленим особам визначити і захистити власні права, коли вони не здатні зробити це самостійно (що абсолютно необхідно за умов розвинутого правового регулювання). Він передбачає наявність суб'єктів (структур), що професійно і авторитетно розв'язують конфлікти з приводу нездійснення або неналежного здійснення прав, коли конфліктуючі сторони не здатні мирно подолати такий конфлікт самостійно. Він передбачає й інші елементи – структури і засоби правового інформування, правової освіти і пропаганди, ціннісно-світоглядні орієнтири в цій сфері тощо. Як чинник, що забезпечує реальний і системний вплив на соціальну поведінку людей і відповідно на суспільство в цілому, право не може не охоплювати ці та інші компоненти; без них процес правового регулювання об'єктивно не може бути здійснений. Подібний погляд пропонує сприймати право як структурно складне соціальне явище, як специфічний спосіб соціально-нормативного регулювання зі складною технологією соціального впливу в основі»¹¹⁰.

Незалежно від того, хто і на чие замовлення готує законопроект, слід пам'ятати про кілька практичних правил для того, аби, як влучно висловився А. Ткачук, законопроект «мав шанси надалі стати законом»¹¹¹. Серед багатьох вимог наголосимо на двох, на наш погляд, найважливіших:

- 1) законопроект не повинен суперечити Конституції України;
- 2) законопроект повинен мати чітко визначений предмет правового регулювання і, як правило, один.

При підготовці проекту закону слід виходити із кількох базових принципів: закон по можливості має якомога вичерпніше регулювати коло питань, віднесених до предмета правового регулювання, не залишаючи поза ним суттєвих фрагментів, що можна зарахувати до цього кола; закон має бути зрозумілим для тих, хто його застосовує чи хто контролює дотримання приписів закону, причому таке розуміння має бути однаковим; закон, як правило, ухвалюється на необмежений термін, тому його норми мають бути універсальними¹¹².

Як слушно зазначив Робер К. Бержерон, місія законопроектувальника полягає в написанні мовою найвищої можливої якості¹¹³, а характерними рисами якісного закону є: упевненість і ясність, точність, придатність до застосування, справедливість, конституційна вартість, придатність до читання¹¹⁴.

Власне на цьому етапі важливі вміння та навички застосування законодавчої техніки як системи правил та прийомів підготовки найбільш досконалих за

110 Бурлай Є.В. Право в естетичному вимірі (до постановки питання). // Проблеми філософії права. 2004. – Том II. – С. 206.

111 Ткачук А. Цит. праця, с.118.

112 Там само, с. 125.

113 Робер К. Бержерон. Листи до українських законопроектувальників. – К., 1999. – С. 3.

114 Там само, с. 11-15.

формою та структурою НПА, що забезпечують максимально повну й точну відповідність форми нормативно-правових приписів їх змісту, а також доступність та розуміння нормативного регулювання, вичерпне охоплення предмета регулювання¹¹⁵. Як слушно зазначає І.Терлецька, «найбільш впливовим та науково обґрунтованим правовим чинником для життєздатності підготовленого закону є дотримання вимог законодавчої техніки під час роботи над його проектом. [...] незаперечне виконання вимог законодавчої техніки свідчить про зацікавленість законодавця в утвердженні в країні верховенства закону і правового режиму шляхом розвитку і вдосконалення механізму правового регулювання»¹¹⁶.

Викладення теоретичних засад законодавчої техніки не є метою цього посібника, оскільки вони досить повно викладені у науково-практичній літературі¹¹⁷. Обмежимося лише тим, що акцентуємо увагу на окремих аспектах викладення правових норм у проекті НПА.

Будь-який текст, в тому числі текст НПА, має мовну, логічну, граматичну й графічну основи¹¹⁸. Мовну основу НПА становлять речення, стійкі словосполучення, що набули широкого застосування в юридичній техніці¹¹⁹, логічну основу – закони та правила формальної логіки, граматичну – правила орфографії та пунктуації, а графічну – структурування тексту з використанням розбивки по параграфах, пунктах, цифрової та буквенної нумерації тощо.

Викладення норм у тексті НПА має бути передусім логічним, що забезпечується структурованістю тексту, дотриманням певної послідовності: від загального до особливого (часткового), від права до процедури, від правила до винятку, від постійного до тимчасового¹²⁰.

Водночас, при визначенні порядку розташування складових законопроекту слід керуватися, насамперед, зручністю користування для головних адресатів закону й для тих, хто його застосовуватиме¹²¹. Надто часто укладачі порушують це правило, вміщуючи спочатку розділи, в яких детально описується формування і структура уповноваженого державного органу (кількість членів, спосіб їхнього обрання, вимоги до них, кількість службовців тощо), його внутрішнє функціонування (збори, кворуми, порядок голосування та ін.) й іноді навіть положення щодо платні та компенсацій його членам, і тільки після цього йдуть положення про фактичні завдання органу, процедуру подання заявок чи звернень, тобто те, що становить **головний інтерес для потенційних користувачів закону**.

115 Ткачук А. Цит. праця, с. 123.

116 Терлецька І. Актуальні питання законодавчої техніки в Україні. // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – С. 32.

117 Див., наприклад: Законодательная техника: науч.-практич. пособ. – М.: Городец, 2000 / Под ред. Ю. А. Тихомирова.

118 Законодательная техника / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 2000. – С. 48-162.

119 Див. детальніше: І.О. Биля-Сабаш. Граматичне речення, як основна мовна одиниця тексту нормативно-правового акта // Державне будівництво та місцеве самоврядування, випуск 17, 2009. – С. 10-20.

120 Ткачук А. Цит. праця, с. 131.

121 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 219.

Зазначимо, що відповідно до вітчизняної традиції положення щодо створення органів також передують положенням, які стосуються їхньої діяльності й виконання ними своїх функцій. Логіка такого викладу зрозуміла, однак, незручна для усіх інших адресатів закону, окрім працівників цього органу.

Під зручністю законопроекту мається на увазі його зручність для *різних* адресатів¹²². Наприклад, законопроект стосовно сільських кооперативів чи фермерських господарств має бути зручним і корисним насамперед не для суддів, а для членів кооперативів та фермерів, а також посадовців місцевих органів, яким доведеться звертатися до нього щодня. Навпаки, законопроект щодо захисту інтелектуальної власності має бути зрозумілим перш за все для суддів і адвокатів. Отож структура законопроекту має бути такою, аби ним легко могли користуватися *конкретні адресати*.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Структура законопроекту: Зручність для основних адресатів

Працюючи в малих групах, запропонуйте структуру, зручну для основних користувачів таких законопроектів:

- про розвиток «зеленого туризму»;
- про спрощену систему оподаткування;
- про оплату праці;
- про медичне страхування;
- про підтримку розвитку українського кінематографу.

Отже, структура закону має забезпечувати послідовне логічне викладення нормативного матеріалу і тим самим сприяти правильному його розумінню, передусім суб'єктами, яким безпосередньо адресовані конкретні нормативні приписи або яких ці приписи стосуються.

Важливим при викладенні нормативних положень є врахування не тільки всієї царини відносин, яку він регулює, а й умов, за яких він втілюватиметься в життя. Положення, що складають нормативний акт, реалізуються не автоматично, а шляхом їхнього свідомого перетворення в життя. Саме тому для повного і правильного застосування норм необхідно таке їх викладення, яке б забезпечило єдине тлумачення їх у системі з іншими діючими нормами¹²³.

Із загальних вимог, що висуваються до законів, зазвичай виокремлюють вимоги до структури, мови та термінології закону. Хоча вони й достатньо досліджені в літературі, проте на практиці зустрічаються непоодинокі випадки нехтування цими вимогами.

122 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 209.

123 Брауде И.Л. Очерки законодательной техники. – М., 1958. – С. 70.

Однією з важливих проблем є викладення норми права у статті закону. Так, стаття може включати декілька норм права, і, навпаки, одна норма може формулюватися в декількох статтях закону.

Проте незалежно від способу вираження правової норми у статтях закону, вона не повинна втрачати своєї логічної структури – лише в такому разі вона збереже здатність бути загальнозобов'язуючим регулятором суспільних відносин¹²⁴.

Мова законодавчого акта повинна бути точною, простою і зрозумілою¹²⁵. Однозначність і максимальна точність інформації у правових актах досягається за рахунок логічної послідовності викладення думки, її смислової завершеності, використання єдиних способів формулювання приписів, використання термінів з чітким та строго визначеним змістом, визначення слів та виразів у прямому та безпосередньому їхньому значеннях¹²⁶.

Задля забезпечення верховенства права укладачам законопроектів слід максимально звужувати зону «сутінок» в кожному законопроекті – вони повинні вживати таку лексику, аби звичайні носії мови якомога рідше розходилися стосовно того, чи охоплюються дані фактичні обставини справи сферою дії закону.

Укладач має докладати зусиль, аби кожне написане ним речення означало саме те, що він мав на увазі, аби навіть той, хто читатиме законопроект із наміром його викривити, не зміг перекрутити це значення в своїх цілях¹²⁷. Фактично треба намагатися поставити читача в такі умови, щоб у разі точного дотримання тексту він просто не міг витлумачити слова інакше, ніж було задумано розробником.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Досягнення більшої точності закону

Працюючи в малих групах, наведіть приклади використання в чинних НПА таких вад:

- розпливчастих слів і словосполучень;
- двозначних слів і словосполучень;
- однакових слів для різних понять і різних слів для однакових понять;
- зайвих слів і словосполучень;
- двозначних визначень понять.

Точність мови НПА є, напевне, найбільш важливою, оскільки саме через точність досягається однозначність застосування його приписів. Юридична норма, через яку реалізується воля законодавця, не повинна допускати багатозначності¹²⁸.

124 Ткачук А. Цит. праця, с. 151.

125 Детальніше лив.: Артикуца Н.В. Культура правотворчості і мова // Наукові записки. Том 77, юридичні науки. – С. 44-50.

126 Губава Т.В., Пиголкин А.С. Лингвистические правила законодательной техники // Проблемы юридической техники: сборник статей / Под ред. В.М. Баранова. – Нижний Новгород, 2000. – С. 275.

127 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абесекере Н. Цит. праця, с. 261.

128 Ткачук А. Цит. праця, с. 184.

Техніко-юридичний критерій точності означає «досягання найважливішої відповідності між ідеєю, думкою і втіленням цієї думки в законодавчій формулі»¹²⁹.

Техніко-юридичними критеріями точності є такі:

- 1) чіткість, недвозначність визначення термінів;
- 2) відсутність у тексті законів багатозначних термінів;
- 3) позитивність формул, які використовуються;
- 4) неприпустимість застосування дієслівно-невизначених конструкцій у безособових реченнях;
- 5) неприпустимість використання слів «нерідко», «інші», «у разі необхідності» без подальшого пояснення.

Вимога точності до тексту будь-якого НПА вища, ніж до інших видів текстів. Розробникам законопроектів слід забути про «вишукану різноманітність» художнього стилю мовлення і *ніколи* не використовувати різних слів для позначення одного поняття й одного слова для позначення різних понять. Аби пересвідчитися в дотриманні цього правила, укладачам слід завжди прочитувати остаточну редакцію законопроекту «по діагоналі» задля останньої перевірки, тобто лише заради того, щоб упевнитися, що в документі одне й те ж слово послідовно вживається для позначення однієї і тієї ж речі і навпаки¹³⁰.

Критерій ясності означає зрозумілість тексту читачеві, що забезпечується максимально допустимою простотою тексту в разі дотримання таких вимог:

- 1) необхідність використання загальновідомих термінів у загальновідомому значенні;
- 2) обов'язковість визначення та пояснення значення найбільш важливих термінів;
- 3) вживання простих і зрозумілих термінів;
- 4) неприпустимість застосування складних граматичних конструкцій.

Ясність закону сприяє правильному та повному виявленню інформації, яка міститься у законі, забезпечує ефективність дії нормативних приписів закону.

Стислість, сконцентрованість, однозначність, простота розуміння є важливими вимогами; з іншого боку, слід строго дотримуватися «мовних заборон» – уникати метафор та образних виразів, слів у непрямому значенні, іноземних слів і термінів, спрощених словосполучень¹³¹.

Неприпустимим є використання термінів, поширених у політиці, соціології, політології тощо, які не є зрозумілими з точки зору права (на кшталт, «широкі верстви населення», «життєвий рівень розвинутих країн»).

129 Пиголкин А.С. Язык закона; черты, особенности // Язык закона. – М., 1990. – С. 22.

130 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абесекере Н. Цит. праця, с. 265.

131 Тихомиров Ю.А. Законодательная техника как фактор эффективности законодательной и правоприменительной деятельности // Проблемы юридической техники: сборник статей / Под ред. В.М. Баранова. – Нижний Новгород, 2000. – С. 43.

Слід користуватися формулюваннями, побудованими на дієсловах, а не віддієслівних іменниках із тим самим значенням, оскільки вони є лаконічнішими (вимагають меншої кількості слів) та точнішими. Наприклад, рекомендується використовувати «виконувати» замість «брати до виконання».

Зауважимо, що внаслідок викладення приписів шляхом використання дієслів та дієприкметників в безособовій формі (наприклад, «гарантується», «визначається», «прийнято», «визнано»), на нашу думку, не вказується ролевиконавець-уповноважений суб'єкт, що зменшує ймовірність ефективного виконання НПА.

Те саме стосується й дієслів у пасивному стані – вживання дієслів пасивного стану в законопроекті заважає чіткому розподілу відповідальності і взагалі не сприяє ефективній імплементації закону¹³².

Під час підготовки тексту НПА слід зважати на необхідність проведення правильного аналізу синтаксичної структури, виявлення місця і значення розділових знаків, сполучників, прийменників, їхньої смислової ролі в реченні¹³³. Особливу увагу необхідно звертати на застосування єднальних (і, та, також), протиставних (а, але, проте), розділових (або, чи) сполучників.

Під час викладення правової норми слід пам'ятати про недопустимість використання в тексті НПА різних слів для позначення одного й того ж поняття, а також багатозначних слів без уточнення їх значення для цілей конкретного НПА.

Наприклад, неприпустимим є використання на позначення одних і тих самих дій чи явищ термінів «дозвіл» як синонім «ліцензія», «погодження» - «візування» і т.ін.

Загалом до термінів слід застосовувати правила стандарту ДСТУ 3966-2000¹³⁴, які визначають такі основні вимоги:

- «однозначна відповідність терміна поняттю;
- відповідність лексичного значення терміна позначеному ним поняттю;
- системність;
- раціональна стислість;
- словотворча (дериваційна) здатність;
- мовна правильність».

Що точніший термін, то чіткіший взаємозв'язок поняття з предметами, явищами та подіями й легше правильно зрозуміти правовий припис. Навпаки, нечіткі абстрактні формулювання перетворюють нормативне положення в беззмістовну декларацію, оскільки за неясності змісту самого терміна з тою чи іншою вимогою в принципі можна пов'язати будь-що¹³⁵.

132 Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 196.

133 Качук А. Цит. праця, с. 194.

134 ДСТУ3966-2000. Термінологія. Засади і правила розроблення стандартів на терміни та визначення понять. Держстандарт України. 2000 р.

135 Качук А. Цит. праця, с. 225.

Термінам, що використовуються в НПА, повинна бути властива строга змістова визначеність, однозначність. При цьому необхідно зазначити, що однозначність у мові закону – це не єдине значення слова, а його однакове сприйняття і єдине тлумачення саме в тексті цього закону¹³⁶.

У попередніх розділах ми вже викладали окремі пропозиції до законопроекту «Про нормативно-правові акти», зокрема, щодо закріплення принципів правотворчої діяльності, загальних вимог до НПА, а також питань, які потребують вирішення при підготовці проекту НПА. Що ж стосується загальних мовленнєвих вимог до НПА та, зокрема, термінології, пропонуємо їх викласти у такій редакції:

Стаття 22. Мовленнєві вимоги до нормативно-правового акта

1. Текст нормативно-правового акта викладається лаконічно, просто і ясно, що виключає різне його розуміння (тлумачення), з дотриманням офіційно-ділового стилю літературної державної мови і юридичної термінології.

2. При викладенні нормативно-правових приписів у нормативно-правовому акті слід уникати як надмірно узагальнених, так і занадто деталізованих формулювань, а також дублювання норм та їх множинності в різних нормативно-правових актах (структурних елементах нормативно-правового акта).

3. Нормативно-правовий припис викладається в теперішньому часі, з використанням дієслів переважно активного стану дійсного способу.

4. Частина статті нормативно-правового акта викладається, як правило, одним реченням, пункт та підпункт викладаються одним реченням або частиною речення.

5. Текст нормативно-правового акта повинен відповідати таким мовленнєвим вимогам:

1) точності – виявляється передовсім у вживанні слів відповідно до їхніх лексичних значень та позначенні одними і тими самими словами (словосполученнями) одних і тих самих понять;

2) послідовності – виявляється у викладенні нормативно-правових приписів чітко і послідовно;

3) правильності – виявляється у правильному (лексично та граматично) доборі слів та побудові речень;

4) стислості – виявляється у короткому викладенні, небагатослівності, лаконічності;

5) ясності – виявляється у чіткості, зрозумілості, очевидності, відсутності потреби у поясненні та відсутності сумнівів щодо розуміння;

6) простоті – виявляється у відсутності складності, надмірностей та переобтяження зайвими структурними елементами речень;

7) уникненні гендерної асиметрії – полягає в активному використанні лексичних одиниць (зокрема, у назвах суб'єктів, посад і т.п.) та граматичних конструкцій (родових іменників, займенників, закінчень дієслів) як в чоловічому, так і в жіночому роді;

8) уживанні слів тільки в прямому значенні;

9) відсутності індивідуальної манери викладу та емоційно забарвлених слів, жаргонізмів, зворотів розмовної мови та її експресивних форм, загальних міркувань, гасел, закликів, скорочення слів.

6. Не допускається вживання слів (термінів) іншомовного походження за наявності українських відповідників.

136 Ткачук А. Цит. праця, с. 232.

Стаття 23. Вимоги до термінології нормативно-правового акта

1. Терміни і поняття, що використовуються в тексті нормативно-правового акта, повинні бути зрозумілими і однозначними та формуватися на базі загальноживаних слів та словосполучень.

2. Одні й ті самі терміни повинні використовуватися в нормативно-правовому значенні та мати єдину форму. При підготовці нових нормативно-правових актів не допускається використання термінології, відмінної від термінології чинних нормативно-правових актів вищої або однакової з ним юридичної сили, за винятком використання нового слова (словосполучення), яке раніше не застосовувалося у термінології.

3. Визначення термінів у нормативно-правовому акті подається тоді, коли:

- 1) як термін вживається слово (словосполучення), яке раніше не застосовувалося в термінології;
- 2) спеціальний неюридичний термін потребує визначення відповідно до предмета регулювання нормативно-правового акта.

4. При необхідності уточнення термінів та визначень понять у нормативно-правовому акті створюється спеціальна стаття. Для визначення терміна допускається посилання на інший нормативно-правовий акт, у якому розкрито значення такого терміна.

6. Спеціальні позначення (символи, емблеми, малюнки, географічні позначення, аббревіатури та ін.) в нормативно-правовому акті використовуються лише в тому значенні (розумінні), у якому вони використовуються у відповідній спеціальній галузі. У випадку необхідності спеціальні позначення пояснюються в нормативно-правовому акті.

У багатьох країнах існує звичай вмещувати на початку законопроектів розділ із викладенням загальних засад. Внесок цього розділу у зміст законопроекту залежить від того, з якою метою вони формулюються. Погодимось з Е. та Р. Сейдманами, що розділ «загальні засади» може виконувати принаймні три корисні функції. По-перше, з нього одразу можна довідатися про цілі законопроекту. По-друге, викладаючи цілі законопроекту в точних термінах («Цей закон має на меті забезпечити, щоб вирубка дерев в лісах не перевищувала прийнятного рівня» замість «Ліси є дорогоцінною спадщиною народу») може надати певну допомогу в його тлумаченні. По-третє, цілі законопроекту становлять засадничий критерій для здійснення посадовцями дискреційних повноважень¹³⁷.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Формулювання загальних засад законопроекту

Працюючи в малих групах, сформулюйте цілі та загальні засади законопроекту, спрямованого на вирішення обраної суспільної (соціальної) проблеми.

¹³⁷ Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абессекере Н. Цит. праця, с. 311.

Вимоги законодавчої техніки, напрацьовані теоретиками та практиками у сфері законотворчості, на сьогодні не врегульовані нормативно, але існують у вигляді опублікованих правил та методичних рекомендацій.

Приєднаємось до висловленої в літературі точки зору, що нормативне закріплення правил та вимог законодавчої техніки в Україні сприятиме виробленню стабільної практики їх застосування, а також дозволить поставити питання про запровадження відповідальності за неякісну підготовку законів, та підняття тим самим на новий рівень якості законопроектних робіт¹³⁸.

Виклик 7: Визначення, чи ролевиконавці можуть діяти належним чином (поводитися у бажаний спосіб)

Наступним завданням в оцінці запропонованого розробниками законопроекту рішення є визначення, чи адресати закону *можуть* діяти у відповідності з приписами закону у разі його прийняття.

Для цього згадаємо ЗІМІЗІ – перелік факторів, які спричиняють проблемну поведінку. У попередніх розділах ми рекомендували експертам використовувати ЗІМІЗІ для оцінки причин проблеми, щоб визначити, чи законопроект може усунути існуючі обмеження. Однак можливості ЗІМІЗІ не вичерпуються аналізом причин проблемної поведінки ролевиконавців. Наприклад, щоб оцінити, чи адресати закону зможуть його виконати, експерти можуть використовувати Зворотний інструмент ЗМЗ. Використовуючи три чинники ЗМЗ («законодавство», «можливість» і «здатність»), експерти зможуть передбачити, чи положення майбутнього закону можуть обмежувати його адресатів.

ІНСТРУМЕНТ: Зворотний інструмент ЗМЗ

Зворотний інструмент ЗМЗ

Оцініть, чи можуть подані нижче фактори стримувати (обмежувати) тих, на кого спрямований закон, у дотриманні вимог запропонованого закону або підзаконного нормативно-правового акта. Чи **можуть** вони виконати його вимоги?

Законодавство: закон, підзаконні нормативно-правові акти, процедурні інструкції у міністерствах або адміністративних установах (органах державної виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, державних/муніципальних установах і тд.).

Для кожного ролевиконавця:

- чи заважають будь-які положення запропонованого закону чи підзаконних нормативно-правових актів поводитися у бажаний спосіб?
- чи вимагають або дозволяють будь-які положення запропонованого закону чи підзаконних нормативно-правових актів поводитися у проблемний спосіб?
- чи призводять будь-які положення запропонованого закону чи підзаконних нормативно-правових актів до виникнення конфліктів з чинним законодавством, що буде викликати двозначність чи довільну поведінку суб'єкта?

138 Терлецька І. Актуальні питання законодавчої техніки в Україні. // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – С. 33.

- чи містить запропонований закон або підзаконні нормативно-правові акти нечіткі або двозначні положення?
- чи бракує запропонованому закону або підзаконним нормативно-правовим актам положень, що надають ролевиконавцю (адресату) повноваження, необхідні для виконання відповідних вимог?

Якщо «так», законодавство може створювати умови, в яких виконання закону буде неможливим. Потрібний перегляд або доповнення.

Можливість: умови, що дозволяють адресатам закону дотримуватися його вимог (зовнішні фактори).

Для кожного ролевиконавця:

- чи вільний ролевиконавець від перешкод, що заважатимуть йому виконувати вимоги запропонованого закону або підзаконних нормативно-правових актів?
- чи створює запропонований закон або підзаконні нормативно-правові акти перешкоди для проблемної поведінки, зокрема корупції, недбалості чи невиконання?

Якщо «ні», оточення може створювати умови, в яких виконання закону буде неможливим. Потрібний перегляд або доповнення.

Здатність: знання, навички, професійна підготовка та фізичні чи бюджетні ресурси, що надають ролевиконавцям можливість дотримуватися вимог закону (внутрішні фактори).

Для кожного ролевиконавця:

- чи має ролевиконавець необхідні навички, підготовку або знання для того, щоб поводитися у відповідний спосіб?
- чи має ролевиконавець потрібне обладнання та фізичні ресурси для того, щоб поводитися у відповідний спосіб?
- чи має ролевиконавець доступ до коштів чи можливостей для отримання кредиту на придбання потрібних матеріалів та обладнання для того, щоб поводитися у відповідний спосіб?
- чи має ролевиконавець достатню підтримку від тих, хто має формальні повноваження, або доступ до тих, хто має формальні повноваження?
- чи має ролевиконавець достатньо співробітників з достатніми експертними знаннями або досвідом для того, щоб поводитися у відповідний спосіб?

Якщо «ні», спроможність може створювати умови, в яких виконання закону буде неможливим. Потрібний перегляд або доповнення.

Виклик 8: Підвищення ймовірності досягнення цілей законопроекту (підвищення ймовірності, що ролевиконавці будуть поводитися у бажаний спосіб)

Навіть якщо адресати закону *можуть* виконувати законопроект, у ньому може не бути положень, які підвищують *ймовірність* виконання закону адресатами.

Щоб оцінити ймовірність досягнення законопроектом своїх цілей, поверніться до трьох інших факторів ЗІМЗІ. Використайте Зворотний інструмент III, щоб оцінити *ймовірність* виконання закону адресатами. Використовуючи цей інструмент, спробуйте передбачити, як три інші чинники ЗІМЗІ («інформація», «інтерес», «ідеологія») можуть завадити виконанню закону у разі його прийняття.

ІНСТРУМЕНТ: Зворотний інструмент III

Зворотний інструмент III

Оцініть, чи можуть подані нижче фактори завадити виконанню вимог та призвести до недосягнення цілей закону або підзаконних нормативно-правових актів. Чи існує **ймовірність** того, що адресати будуть поводитися так, як від них вимагається?

Інформація: Ролевиконавцям відомо про існування відповідного законодавства.

Для кожного ролевиконавця:

- чи містить запропонований закон або підзаконні нормативно-правові акти положення, що забезпечують повідомлення ролевиконавцям про їхні обов'язки?
- чи забезпечують положення запропонованого закону або підзаконних нормативно-правових актів надання інформації ролевиконавцям про відповідні обов'язки у спосіб, що ймовірно досягне адресатів?
- чи забезпечують положення запропонованого закону або нормативно-правових актів надання інформації ролевиконавцям у спосіб, зрозумілий адресатам?
- чи містить запропонований закон або підзаконні нормативно-правові акти положення, що забезпечують отримання інформації адресатам допоміжних нормативно-правових актів про їхні обов'язки?

Якщо «ні», інформація може створювати умови, в яких виконання закону буде неможливим. Потрібний перегляд або доповнення.

Інтерес: особиста зацікавленість або стимули для ролевиконавців (матеріальні та нематеріальні).

Для кожного ролевиконавця:

- чи має ролевиконавець стимули для виконання вимог?
- чи усуває запропонований закон або підзаконні нормативно-правові акти матеріальні або нематеріальні стимули для проблемної поведінки?

Якщо «ні», інтерес може створювати умови, в яких виконання закону буде неможливим. Потрібний перегляд або доповнення.

Ідеологія: переконання, припущення, інерція, традиції, звичний спосіб мислення

Для кожного ролевиконавця:

- чи мають люди переконання та уявлення, що змусять їх поводитися належним чином?
- чи мають люди переконання та уявлення, що змусять їх дотримуватися вимог?

- чи посилюють очікування [соціальні норми] відповідну поведінку та виконання вимог?

Якщо «ні», ідеологія може створювати умови, в яких виконання закону буде неможливим. Потрібний перегляд або доповнення.

Пам'ятайте, що закони та підзаконні нормативно-правові акти не можуть безпосередньо змінити ідеологію людей, натомість можуть забезпечувати ролевиконавцям доступ до точної інформації, що дозволить їм оцінити свої переконання та уявлення. Запропонуйте чіткі та прозорі критерії і процедури регулювання процесу виконання, щоб ідеологія посадових осіб-виконавців мала менший вплив на результати управління.

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Зворотні інструменти ЗМЗ та III

Працюючи в малих групах, скористайтеся зворотними інструментами ЗМЗ та III, щоб оцінити, чи зможуть ролевиконавці дотримуватись вимог запропонованого закону.

Виклик 9: Перевірка законопроекту на повноту

Вище ми запропонували низку інструментів методики вирішення проблем, якими можуть скористатися фахівці, що здійснюють експертизу законопроекту, для оцінювання. Після того, як експерти оцінили:

- чи запропоноване рішення законопроекту усуває (унеможлиблює) *причини* проблемної поведінки,
- можливий вплив законопроекту,
- що робити для пом'якшення негативних наслідків,
- чи потрібно автору закону проводити додаткові бюджетні оцінки та експертизи,
- чи законопроект пропонує оптимальний орган-виконавець та відповідно його структурує,
- чи адресати *зможуть* виконати закон у разі його прийняття, та
- чи адресати *захочуть* виконати закон у разі його прийняття,

вони можуть оцінити законодавчу повноту законопроекту.

Для цього пропонуємо вам скористатися Контрольним переліком запитань для перевірки повноти законопроекту¹³⁹.

¹³⁹ Зазначений контрольний перелік відомий як RIS-D-FRETT (акронім англ. мовою, див. стор. 127-128 цього посібника).

ІНСТРУМЕНТ: Контрольний перелік запитань для перевірки повноти законопроекту

Переконайтеся, що ваш проект містить усі необхідні компоненти з цього переліку.		
	Визначення	Запитання для оцінки
Права та обов'язки відповідних ролевиконавців	Права та обов'язки, дозволи та заборони, спрямовані на ролевиконавців, визначених при здійсненні Кроку 1 методики вирішення проблем.	Див. Виклики 1 та 2 Кроку 3 (стор. 114-122). Див. також Виклики 7 та 8 Кроку 3 (стор. 137-140).
Уповноважений орган (орган-виконавець)	Положення передбачають впровадження відповідним органом, визначають структуру такого органу, а також забезпечують прозорість та відсутність можливостей для свавільного прийняття рішень.	Див. Виклик 5 Кроку 3 (стор. 124-127).
Заходи зі стимулювання виконання вимог / Санкції	Положення, що визначають порядок дій уповноваженого органу для регулювання та сприяння виконанню вимог та (де доцільно) санкції за невиконання.	Чи визначає законопроект відповідні заходи зі стимулювання виконання вимог, зокрема: <ul style="list-style-type: none"> • допомогу у підвищенні спроможності? • безпосередні заходи, спрямовані на зміну стимулів для ролевиконавців, у формі покарань (кримінальні санкції, штрафи, обмеження щодо працевлаштування, пониження) або винагород (укладання преференційних угод, оподаткування)? • освітні заходи, спрямовані на зміну поведінки, що впливає з ідеології, у вигляді освітніх кампаній або чітких та прозорих критеріїв/процедур, що регулюють процес впровадження?

	Визначення	Запитання для оцінки
Вирішення спорів	Положення, що надають можливості для розв'язання суперечок.	<ul style="list-style-type: none"> • Які спори можуть виникнути у результаті впровадження проєкту? • Чи передбачає проєкт розв'язання суперечок органом, що найкраще пристосований для виконання таких функцій? • Чи визначає проєкт формат вирішення спорів, що, ймовірно, буде успішним (наприклад, арбітражний розгляд, судовий процес, оскарження в адміністративному порядку тощо)? • Чи має орган, визначений для розв'язання суперечок, потрібні навички, ресурси, інтереси, процеси та ідеологію для успішного, ефективного та неупередженого виконання своїх функцій?
Фінансування	Положення, що забезпечують фінансування процесу впровадження.	<p>У світлі бюджетної оцінки (див. Виклик 4 Кроку 3 (стор. 123)), чи передбачає законопроєкт:</p> <ul style="list-style-type: none"> • забезпечення достатнього фінансування? • критерії визначення пріоритетності у разі потреби? • визначення можливостей для підвищення фінансових надходжень у вигляді податків, плати за використання, заощаджень (у рамках однієї або додаткових державних програм), або випуску/продажів нових продуктів? • положення, спрямовані на максимізацію доходів?
Процедури та критерії прийняття рішень, в т.ч. НПА	Положення, що делегують повноваження з розробки допоміжних нормативно-правових актів; положення, що визначають вимоги, свободу дій, критерії та процедури, за допомогою яких посадові особи можуть розробляти нормативно-правові акти; положення, що встановлюють систему моніторингу та оцінки результатів впровадження НПА.	<p>Чи передбачає законопроєкт:</p> <ul style="list-style-type: none"> • надання органу повноважень розробляти НПА? • положення, що забезпечуватимуть дії державних службовців в інтересах громадськості замість корупційної діяльності або несправедливого/свавільного впровадження закону? • положення щодо прозорого збору, передання та отримання зворотної інформації, які посадові особи будуть використовувати при прийнятті рішень для розробки та забезпечення виконання нормативно-правових актів? (Які критерії мають враховувати посадові особи? Чиї ідеї та свідчення?)

	Визначення	Запитання для оцінки
		<p>Чи проводилися консультації або інформування зацікавлених сторін? Як здійснюється процес моніторингу? Чи забороняється посадовцям приймати рішення таємно? Чи вимагається від посадовців оприлюднювати причини та факти, на яких базуються їхні рішення? Чи існує належний механізм моніторингу та оцінки? Чи допомагають правила забезпечити прозорість, підзвітність органів влади та спільну участь?)</p> <ul style="list-style-type: none"> • існування належних процесів моніторингу? (Чи можна буде за допомогою процесів моніторингу визначити, чи досягаються цілі, очікувані впливи розподілу, справедливе та недискримінаційне впровадження, визначення проблем, що виникають, дотримання органом-виконавцем сфери своїх повноважень, а також чи утримуються витрати з впровадження на очікуваному рівні?) Див. Крок 4 щодо подальшої інформації про моніторинг¹⁴⁰. • вимоги щодо належного процесу оцінки? (Чи вимагає законопроект від органу-виконавця розгляду результатів моніторингу та оцінки причин показників? Чи надає він органу-виконавцю повноваження розробляти додаткові нормативно-правові акти на основі результатів оцінки? Чи вимагає він від органу-виконавця передавати факти та рекомендації тим, хто приймає рішення? Чи вимагає він від органу-виконавця оцінки ефективності та результативності програм та аналізу їхнього впливу? Чи сприяє проект вирішенню проблеми у співпраці?) Див. Крок 4 щодо подальшої інформації про моніторинг.

¹⁴⁰ Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем [Текст] / Тетяна Фулей, Лора Лукас, Лорна Сайц – К., ФОП Москаленко О. М., 2012. – С. 158-164.
З посібником можна ознайомитися на сайті ПСП II <http://pdp.org.ua/books/2705--l-r-2012>

	Визначення	Запитання для оцінки
Технічні положення	Положення, що регулюють «технічні» правові питання (техніку нормопроекування) та забезпечують відповідність законопроекту Конституції України, чинним законам, міжнародним зобов'язанням, а також усувають або розв'язують протиріччя з іншими законами, чітко пропонуючи зміни до суперечливих законів у разі потреби.	Чи містить закон, якщо треба: <ul style="list-style-type: none"> • Чітку і зрозумілу назву? • Пояснювальну записку та інші супровідні документи? • Визначення термінів? • Відсилочні та бланкетні норми? • Положення щодо набуття чинності?
Перехідні положення	Положення, що регулюють період між набуттям чинності законопроектом та його публікацією/впровадженням.	Чи містить законопроект положення, що передбачають: <ul style="list-style-type: none"> • проведення короткострокових програм з підвищення здатності (зокрема, уповноважених органів) для його впровадження? • визначення пріоритетності періоду впровадження? • освітні програми під час перехідного періоду для підвищення рівня обізнаності про закон до набуття ним чинності? <p>Чи внесено зміни до чинного законодавства у зв'язку з прийняттям нового закону (чи усунено будь-який небажаний підтекст, присутній у чинному законодавстві, що скасовується або змінюється новим законом, або чи продовжують забезпечуватися права, що були надані чинним законодавством?).</p>

Підзаконні нормативно-правові акти не обов'язково потребують наявності всіх компонентів, що вимагаються для закону. Це залежить від виду нормативно-правового акту.

Наприклад, на сьогодні Прикінцеві та перехідні положення – надзвичайно важлива складова НПА, зокрема, закону. Розробникам варто розуміти суттєву різницю між ними.

Так, **Прикінцеві положення** розміщуються наприкінці основної регулятивної частини НПА і містять норми, що вказують на набуття ним або окремими його положеннями чинності; у разі потреби визначають перелік суб'єктів контролю за його виконанням, а також приписи, пов'язані з необхідністю ухвалення нових НПА, що впливають з ухваленого акта.

Перехідним положенням НПА слід приділяти додаткову увагу. Саме вони можуть врегулювати правовідносини на період повного впровадження ухваленого акта. Зарубіжні джерела стверджують, що в перехідних положеннях слід розрізняти тимчасові й адаптаційні норми (правила), пов'язані з упровадженням закону¹⁴¹.

Тимчасові правила нормалізують вплив нових норм на правовідносини, що виникли на основі попереднього НПА, який діяв до ухвалення нового: яким чином має відбутися завершення процесів, що почалися на підставі попереднього НПА; яким чином нові норми застосовуються до повноважень та обов'язків ролевиконавців; які мають діяти підзаконні НПА, базовані на попередньому нормативно-правовому акті, до ухвалення компетентними державними органами таких нових актів.

Законодавець може в перехідних положеннях передбачити норму, за якою відповідні НПА органів виконавчої влади з питань регулювання залишаються чинними до видання нових на виконання цього НПА. Для того, щоб цей процес не тривав нескінченно, як правило, встановлюють розумний термін, протягом якого органи виконавчої влади мають здійснити відповідне правове регулювання.

Це правило надзвичайно важливе, оскільки нечітко виписані перехідні положення можуть нівелювати позитиви нового правового регулювання, а то й взагалі заблокувати можливість такого регулювання.

Слід також пам'ятати, що в разі встановлення в новому НПА інших правил щодо регулювання певного виду правовідносин, ніж ті, що існували в іншому НПА, старий нормативно-правовий акт має бути скасований у цілому або в окремих частинах, оскільки не повинно існувати одночасно різного правового регулювання однакових правовідносин.

Також, як відомо, у розділі «Перехідні положення» можуть викладатися зміни до інших законів, якщо вони необхідні для реалізації положень поданого законопроекту (частина восьма статті 90 Закону України «Про Регламент

141 Качук А. Цит. праця, с. 179.

Верховної Ради України»). Водночас ця норма є альтернативною – зміни можуть бути викладені в одночасно внесеному окремому законопроекті.

Не можна не зауважити, що законодавець доволі часто вдається до необґрунтованого розширення можливостей Прикінцевих та перехідних положень законів щодо внесення змін до інших законів, приймаючи закони, в яких «Прикінцеві положення» за обсягом і предметом регулювання набагато перевищують саме «тіло» закону. Застосування такого механізму позбавляє законодавця можливості більш детального опрацювання необхідних змін до суміжних законів, створює передумови для безсистемності у правовому регулюванні окремих правовідносин, пов'язаних з прийнятим законом лише опосередковано¹⁴².

ПРИКЛАД

Прикінцеві положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів»

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI (далі – Закон № 2453-VI) Верховна Рада України безмежно розширила можливості інституту Прикінцевих положень закону. Так, розділом XII «Прикінцеві положення» Закону № 2453-VI внесено суттєві зміни до шістнадцяти законів (зокрема, процесуальних кодексів, а також законів, що регулюють правовідносини з інших галузей права), що свідчить про масштабність «втручання» Закону України № 2453-VI в інші галузі права.

Як слушно зазначив суддя Конституційного суду України В.Д.Бринцев, безсумнівно, що проведення чергового етапу судової реформи вимагало від законодавця приведення у відповідність більшості положень суміжних галузей права, але шляхом внесення до них змін у відповідності з конституційними засадами законодавчого процесу.

Зауважимо, що низка норм, які містяться в Прикінцевих положеннях ухваленого Закону № 2453-VI (наприклад, щодо автоматизованої системи документообігу суду (стаття 16-2 ГПК, 2-1 ГПК, 11-1 ЦПК, 15-1 КАСУ) чи нових повноважень Верховного Суду України принаймні стосуються предмету правового регулювання цього закону і внесення таких змін є виправданим.

В іншій частині, однак, внесені зміни не мають або мають зовсім мало спільного з основним текстом Закону № 2453-VI, і видається, що їх основна мета – прискорити та спростити процедуру розгляду справ в судах загальної юрисдикції.

Так, норми, що стосуються численних прав і обов'язків учасників судового процесу, строків подачі апеляційної скарги (ст. 93 ГПК, 294 ЦК) та інших процесуальних строків, форми і змісту апеляційної скарги (ст. 295 ЦК), порядку подання касаційної скарги (ст. 109 ГПК), видання судового наказу (ст. 96, 99, 100, 103, 104, 105, 105-1, 106 ЦПК), підсудності справ за вибором позивача (ст. 110 ЦПК), пред'явлення позову (ст. 118 ЦПК), подання або витребування доказів (ст. 38 ГПК, 131 ЦПК) та багато інших не є предметом регулювання цього закону, і зміни до них, якщо вони є необхідними, мали б бути внесені в інший спосіб, а не прикінцевими положеннями Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

¹⁴² Див. Окрему думку судді Конституційного Суду України Бринцева В.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 54 народних депутатів України та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Кримінально-процесуального кодексу України), Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України (щодо принципу інстанційності в системі судів загальної юрисдикції).

Варто погодитись з тими науковцями і практиками, які зазначали, що куди більш доцільним було б вміщення зазначених норм в окремому Законі «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» у зв'язку з прийняттям Закону № 2453-VI. Така форма відповідала б загальним принципам і підходам до нормо проектування і усталеній законотворчій практиці, а до того ж, внесла б більшої чіткості й ясності в зміст тих норм, які пропонується змінити.

Зокрема, Б.Д. Бринцев цілком слушно звертається до попередньої практики Верховної Ради України, відповідно до якої, у разі потреби приведення у відповідність до прийнятого закону положень інших законів, вносились окремі законопроекти про внесення відповідних змін. Зокрема, наочним прикладом цього є проведення у 2001 році «Малої судової реформи», коли окремими законами про внесення змін до процесуального законодавства, законодавства про статус суддів та ін. були узгоджені зміни до судоустрою (див. Закони України від 21 червня 2001 року: «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України» № 2533-III, «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» № 2540-III).

РОБОТА В МАЛИХ ГРУПАХ

Перехідні та Прикінцеві положення закону

Працюючи в малих групах, проаналізуйте законопроекти, спрямовані на вирішення обраної Вами соціальної проблеми. Чи дотрималися розробники вимог до Перехідних та Прикінцевих положень? Обгрунтуйте відповідь.

ПОРАДА: Пам'ятайте, що чотири кроки методики вирішення проблем повторюються: експерти часто з'ясовують, що коли вони проходять кожен наступний крок, це проливає нове світло на попередні кроки. Не бійтеся повертатися до Кроку 1 або Кроку 2 знову, якщо здійснення Кроку 3 допомогло вам зрозуміти, *хто* робить *щось*, що призводить до існування проблеми, або *чому* ролевиконавець поводить у проблемний спосіб.

За допомогою цього аналізу експерти можуть допомогти розробникам законів зосередитись на зміні поведінки, які дійсно є джерелом проблеми.

Сучасна законодавча методика [Методика вирішення проблем] включає **четвертий етап**: моніторинг і оцінку. Проте у експертів зазвичай мало можливостей для безпосередньої участі у моніторингу та оцінюванні впровадження закону, тому ми не включили главу, де йдеться про Крок 4, у посібник для експертів. Натомість під час Кроків 1-3 ми закликали експертів під час аналізу використовувати дані моніторингу та оцінки впровадження чинних законів. Крім того, ми рекомендували експертам перевіряти законопроекти на предмет наявності належних положень про моніторинг та оцінювання.

Детальнішу інформацію щодо Кроку 4 дивіться у нашому посібнику «Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем»¹⁴³.

Як зразок ми пропонуємо контрольний перелік запитань при проведенні експертизи законопроекту (див. стор. 148).

¹⁴³ Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем [Текст] / Тетяна Фулей, Лора Лукас, Лорна Сайц – К., ФОП Москаленко О. М., 2012. – С. 158-164.

З посібником можна ознайомитися на сайті ПСП II <http://pdp.org.ua/books/2705--l-r-2012>

Контрольний перелік запитань при проведенні експертизи законопроекту

Запитання	Так	Ні	Примітка
Чи чітко визначена авторами (ініціаторами) мета законопроекту?			Виклик 1 Кроку 1 (стор. 79).
Чи відповідає мета законопроекту його назві?			
Чи основні положення законопроекту відповідають задекларованій меті?			
Чи правильно визначена проблема, на вирішення якої спрямований законопроект?			Виклик 3 Кроку 1 (стор. 89).
Чи коректно описана (в пояснювальній записці до законопроекту) соціальна проблема, на вирішення якої спрямований законопроект?			
Чи наведені (в пояснювальній записці) фактичні дані (статистичні дані, експертні висновки і т.д.), які підтверджують існування проблеми?			
Чи проблема є важливою?			Тест для оцінки важливості (стор. 83).
Чи проблема спричиняє шкоду?			Тест для оцінки шкоди (стор. 90).
Чи обґрунтовано, чому проблема не може бути вирішена інакше, як законодавчим шляхом?			
Чи виділені в комплексній (складній) соціальній проблемі складові частини?			Виклик 4 Кроку 1 (стор. 92).
Чи коректно визначено масштаб проблеми?			Виклик 2 Кроку 2 (стор. 111).
Чи правильно визначені задіяні особи – «ролевиконавці» (фізичні/юридичні особи, органи, уповноважені на виконання функцій держави і т.д.), чия поведінка створює проблему?			Виклик 2 Кроку 2 (стор. 111, також стор. 11-13).
Чи коректно визначено масштаб проблеми для законодавчого регулювання?			
Чи проаналізовано причини проблемної поведінки ключових груп задіяних осіб – «ролевиконавців» за такими факторами ЗІМІЗІ			Виклик 1 Кроку 2 (стор. 99-101).
Законодавство			Контрольний перелік ЗІМІЗІ (стор. 102-105).
Інформування			
Можливість			
Інтерес			
Здатність			
Ідеологія			

КОНТРОЛЬНИЙ ПЕРЕЛІК ЗАПИТАНЬ ПРИ ЕКСПЕРТИЗІ ЗАКОНОПРОЕКТУ

Запитання	Так	Ні	Примітка
Чи правильно визначено причини проблемної поведінки ключових груп задіяних осіб – «ролевиконавців» за такими факторами:			Контрольний перелік ЗІМІЗІ (стор. 102-105).
Законодавство			
Інформування			
Можливість			
Інтерес			
Здатність			
Ідеологія			
Чи розглядуваний законопроект направлений на УСУНЕННЯ ПРИЧИН проблемної поведінки?			
Чи запропонований законопроект стосується визначеної авторами соціальної проблеми?			
Чи запропоновані в законопроекті положення стосуються ПРИЧИН проблемної поведінки?			Виклик 1 Кроку 3 (стор. 114).
Чи запропоновані в законопроекті положення направлені на УСУНЕННЯ ПРИЧИН проблемної поведінки?			Виклик 1 Кроку 3 (стор. 114).
Чи відповідають запропоновані положення Конституції України?			
Чи відповідають запропоновані положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського Суду з прав людини?			Стор. 37-38.
Чи відповідають запропоновані положення іншим міжнародним зобов'язанням України?			
Чи враховано принцип рівних прав і можливостей жінок і чоловіків?			Стор. 63.
Чи не є положення законопроекту дискримінаційними щодо певної категорії осіб?			
Чи враховано корупційні ризики?			Стор. 66.
Чи заходи, які пропонуються, адекватні?			
Чи рішення, які пропонуються, реальні – чи легко їх буде ефективно виконувати? (Чи вони взагалі виконувані?)			
Чи здійснені фінансово-економічні розрахунки та бюджетна оцінка?			Виклик 4 Кроку 3 (стор. 123).
Хто і скільки отримає «вигоди» від впровадження закону?			
Чи здійснена перевірка законопроекту на повноту?			Виклик 9 Кроку 3 (стор. 140).
Чи правильно визначені ролевиконавці?			

Запитання	Так	Ні	Примітка
Чи правильно визначений уповноважений орган? Чи вписується УО в існуючу систему державної влади? Чи достатньо в нього повноважень? Чи вони не конкурують з повноваженнями інших органів?			Виклик 5 Кроку 3 (стор. 124).
Чи передбачені санкції (усі невідгідні наслідки, можливі штрафи, позбавлення ліцензій і т.д.) за порушення вимог закону? Чи не є норма щодо санкцій банкетною?			Виклик 9 Кроку 3 (стор. 141).
Чи передбачена законом процедура вирішення суперечок і спорів, які виникають з виконанням закону?			Виклик 9 Кроку 3 (стор. 142).
Чи передбачено, звідки здійснюватиметься фінансування положень закону? Чи не станеться, що через відсутність фінансування положення не будуть виконуватись?			Виклик 9 Кроку 3 (стор. 142).
Чи передбачає закон зрозумілі і прозорі процедури прийняття рішень?			Виклик 9 Кроку 3 (стор. 142).
Чи передбачає закон норми щодо моніторингу і оцінки його виконання?			
Чи дотримані всі вимоги законодавчої техніки? Чи правильно обрано форму закону (первинний закон чи закон про внесення змін)? Чи передбачено внесення змін до інших законів, які є необхідними?			Виклик 6 Кроку 3 (стор. 123).
Чи правильно вписані перехідні і прикінцеві положення?			Виклик 9 Кроку 3 (стор. 144).

Загальний висновок:

- Чи відповідає зміст законопроекту його назві?
- Чи відповідає зміст законопроекту поставленій меті?
- Чи законопроект спрямований на вирішення суспільної проблеми?

ВИСНОВКИ

У цьому посібнику пропонується методика, спрямована на вирішення проблем (англ. *Problem-Solving Method*), при проведенні експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів.

Законопроект, що надійшов на експертизу, можна розглядати як запропонований автором (суб'єктом законодавчої ініціативи) або розробниками варіант вирішення певної суспільної проблеми за допомогою права як одного з соціальних регуляторів. Тобто розробники дійшли висновку про необхідність застосування юридичних механізмів для впровадження певних соціальних змін. Виходячи з припущення, що такий законопроект є певним оптимальним варіантом, обраним з-поміж низки альтернативних рішень, експерт може успішно використовувати запропоновану методику для аналізу законопроектів та супровідних документів та за допомогою низки інструментів перевірити, наскільки запропоновані ініціативи здатні справді вирішити суспільну проблему.

Автори методики виходять з того, що закон [чи підзаконний нормативно-правовий акт] може не лише регулювати, але й *змінювати поведінку* осіб, яким він адресований.

Законодавство, що не може змінити поведінку людей в бажаному напрямку, не є ефективним, й усі зусилля щодо його впровадження можуть виявитися марними. Навпаки, розробка якісного, ефективного закону [підзаконного НПА], покликаною вирішити певну суспільну проблему за допомогою права, означає уміння розробників передбачити, чи змінить новий закон [або підзаконний НПА] поведінку, і яким саме чином.

Яким же чином розробити законопроект чи проект підзаконного НПА, який після його прийняття буде ефективно діяти?

Запропонована методика охоплює 4 етапи (кроки).

Перший етап – *визначення проблеми* – полягає у формулюванні суспільної (соціальної) проблеми, дослідженні фактів щодо її зовнішніх проявів та визначенні ролевиконавців, *чия і яка саме поведінка* становить проблему. На другому етапі відбувається *з'ясування та підтвердження причин проблемної поведінки ролевиконавців* за допомогою категорій ЗІМІЗІ (законодавство – інформація – можливість – інтерес – здатність – ідеологія). На третьому етапі відбувається пошук рішень, оцінювання альтернативних варіантів та вибір найбільш оптимального рішення з подальшим його оформленням у проект закону чи підзаконного НПА. Враховуючи, що *доки існуватимуть ті самі причини, доти існуватиме ймовірність проявів проблемної поведінки*, на третьому етапі розробники повинні розглянути *низку законодавчих заходів, включно з конкретними механізмами впровадження*, які видаються потен-

ційно здатними *змінити чи усунути причини проблемної поведінки* і спонукати адресатів НПА до більш бажаної. Враховуючи, що жоден НПА не діє достеменно так, як передбачалося, тому на четвертому етапі необхідно переконатися, що законопроект містить належні механізми моніторингу й оцінки.

На відміну від розробників, **експерти** «входять» в процес, коли розробники вже знаходяться на третьому кроці застосування методики, тому застосування ними цієї методики відбувається за дещо іншим алгоритмом.

У цьому посібнику пропонуються **практичні стратегії та конкретні інструменти**, які допоможуть фахівцям (як державним службовцям, так і представникам громадськості), які залучені до проведення експертизи нормативно-правових актів, у їх роботі.

Посібник також містить низку прикладів щодо українського досвіду використання зазначеної методики, вправи для роботи в малих групах, питання для самоперевірки, а відтак, може використовуватися не лише у практичній діяльності, але й у навчальному процесі.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

Розділ 1. Огляд методики вирішення проблем для розробки та оцінювання політики і закону

1. Назвіть 4 кроки методики вирішення проблем (PSM).
2. Зобразіть схематично 4 кроки методики у вигляді кола.
3. Наведіть приклади (з власного досвіду), коли може застосовуватися ця методика.
4. Назвіть та коротко охарактеризуйте вимоги до фахівців, які аналізують законопроекти.

Розділ 2. Використання регулятивних можливостей права для суспільних змін

1. Наведіть приклади, як право може стимулювати до бажаної поведінки.
2. Назвіть ознаки права як соціального регулятора.
3. Назвіть ознаки «доброго врядування».
4. Наведіть по два приклади правотворчих помилок (за змістом і за формою).
5. Назвіть вимоги до законопроекту та супровідних документів, які закріплені в законодавстві інших країн. Порівняйте їх з вимогами, наведеними у вітчизняному законодавстві. Які вимоги ви вважаєте вартими запозичення? Обґрунтуйте.
6. Назвіть вимоги до регуляторних актів. Наведіть приклади їх дотримання у вітчизняній практиці.
7. Назвіть вимоги, передбачені Регламентом КМУ, що ставляться до проектів актів Кабінету Міністрів України.
8. Охарактеризуйте елементи пояснювальної записки до проекту акта Кабінету Міністрів України.
9. Коротко охарактеризуйте принципи правотворчої діяльності, які пропонується закріпити в Законі України «Про нормативно-правові акти».
10. Наведіть приклади існуючих підходів до законо- і нормопроєктування.
11. Назвіть причини неефективності копіювання іноземного досвіду при нормопроєктуванні.
12. Назвіть і коротко охарактеризуйте причини неякісного законодавства.
13. Поясніть фразу: «Розуміння поведінки – це ключ до розробки якісного НПА».

Розділ 3. Законодавчі вимоги до експертизи НПА

1. Назвіть ознаки експертизи та охарактеризуйте їх.
2. Чим розрізняються форми та види експертизи?
3. Як здійснюється експертиза законопроектів у Верховній Раді України?
4. Назвіть особливості видів експертизи проєктів НПА Кабінету Міністрів України.
5. Охарактеризуйте складові експертного висновку до проєкту актів Кабінету Міністрів України.
6. Чим відрізняються експертиза та узгодження проєкту НПА?

Розділ 4. Використання методики вирішення проблем для експертизи проєкту НПА

Крок 1: Визначення проблеми та поведінки, яка її складає

1. Що означає, що 4 кроки методики, спрямованої на вирішення проблем, є ітераційними?
2. Поясніть важливість визначення цілей і завдань законопроекту (проєкту НПА).
3. Назвіть складові тесту для оцінки важливості проблеми.
4. Чому важливо виявляти пов'язане чинне законодавство? Наведіть приклади неузгодженості національного законодавства.
5. Дайте визначення терміну «ролевиконавець» та назвіть його основні ознаки.
6. Поясніть, що таке поведінкові компоненти проблеми.
7. Які фактори необхідно враховувати при визначенні масштабу нормативно-правового акта?
8. Навіщо детально описувати проблемну поведінку ролевиконавців? Назвіть 3-4 причини та аргументуйте їх.

Крок 2: Роз'яснення причин проблемної поведінки

1. Назвіть фактори ЗІМІЗІ. Порівняйте їх з факторами ROCCIP1.
2. Розкрийте зміст кожного з факторів ЗІМІЗІ.
3. Чи погоджуєтеся ви з тим, що аналіз причин проблемної поведінки слід починати з аналізу законодавства?
4. Чи можете ви запропонувати інший порядок категорій чи інше найменування для них?

Крок 3: Вибір рішення, спрямованого на усунення причин проблемної поведінки

1. Чому вибір рішень слід починати після аналізу причин проблемної поведінки ролевиконавців?
2. Наведіть приклади рішень, які не спрямовані на усунення причин суспільної (соціальної) проблеми.

3. Чому необхідні альтернативні пропозиції і яким вимогам вони повинні відповідати?
4. Що таке «наскрізна прогулянка» і для чого вона використовується?
5. За якими критеріями здійснюється аналіз впливу?
6. Як економічні вигоди розподіляються серед різних соціальних груп? Наведіть приклади.
7. Що враховує бюджетна оцінка?
8. Охарактеризуйте існуючі органи-виконавці, їхні переваги та вади.
9. Що таке RIS-D-FRETT? Розкрийте зміст цього контрольного переліку.
10. Яким вимогам повинен відповідати законопроект, щоб «мати шанси стати законом»?
11. Наведіть приклади підходів до структурування законопроекту.
12. Назвіть та розкрийте критерії точності НПА.
13. Назвіть та розкрийте мовленнєві вимоги до НПА.
14. Назвіть та розкрийте вимоги до термінології НПА.
15. Для чого використовуються зворотні інструменти ЗМЗ та ПП?
16. Які питання охоплює контрольний перелік для перевірки законопроекту на повноту?
17. Поясніть відмінність між Перехідними та Прикінцевими положеннями закону.

Крок 4: Моніторинг та оцінка

1. Яка роль моніторингу та оцінки?
2. Про що може свідчити ефективна система моніторингу? Що вона показує?
3. Які види органів можуть використовуватися для контролю за ефективністю реалізації закону? Назвіть переваги та недоліки кожного з них.
4. Чому критерії та процедури є важливими для оцінки даних, отриманих за допомогою моніторингу?

ВПРАВИ ДЛЯ РОБОТИ В МАЛИХ ГРУПАХ

Роль права в житті суспільства	17
Вплив права на суспільні зміни	17
Ознаки доброго врядування	18
Вплив права на поведінку.....	19
Чим люди керуються у своїй поведінці.....	20
Види правотворчих помилок.....	22
Аналіз регуляторного впливу	33
Підходи до законопроекування	46
Запровадження іноземного досвіду.....	46
Причини неякісного законодавства	49
Аналіз назви законопроекту	80
Пошук пов'язаного чинного законодавства.....	89
Вимоги до пояснювальної записки.....	89
Тест для оцінки шкоди.....	91
Звуження проблеми	94
Аналіз причин проблемної поведінки за контрольним списком ЗІМІЗІ.....	110
Підходи до вирішення проблем	114
Аналіз рішень за контрольним списком ЗІМІЗІ: Приклад рішення, не спрямованого на усунення причин проблемної поведінки: «шахтарський закон»	116
Аналіз рішень за контрольним списком ЗІМІЗІ:.....	117
Аналіз рішення	122
Надання конструктивних рекомендацій.....	123
Структура законопроекту: Зручність для основних адресатів	131
Досягнення більшої точності закону	132
Формулювання загальних засад законопроекту	136
Зворотні інструменти ЗМЗ та ІІІ.....	140
Перехідні та Прикінцеві положення закону	147

ПРИКЛАДИ

Як право може стимулювати бажану поведінку.....	17
Вимоги до супровідних документів до законопроекту: приклад Литви.....	27
Контрольний перелік для визначення необхідності, ефективності та зрозумілості запропонованих федеральних правових заходів: приклад ФРН	29
Оцінка регуляторного впливу: досвід Російської Федерації.....	33
Введення інституту державних секретарів міністерств	47
Штрафи як основний вид покарання за насильство в сім'ї	49
Експертиза законопроекту «Про адміністративні послуги»	59
Невідповідність задекларованих цілей і завдань законопроекту реальній меті.....	81
Тест для оцінки важливості проблеми: Тривалість навчання в середній школі	83
Нечіткість та неузгодженість національного законодавства.....	86
Закон України «Про доступ до публічної інформації»	88
Тест для оцінки шкоди: Зміна порядку обчислення часу на території України.....	90
Звуження проблеми: статус волонтерів для сільських громад	92
Оцінка законодавства як причини проблемної поведінки: Виїзд дитини, яка не досягла 16 років, за кордон	108
Таблиця рішень ЗІМІЗІ	115
Аналіз рішень за контрольним списком ЗІМІЗІ: Приклад рішення, не спрямованого на усунення причин проблемної поведінки: «шахтарський закон»	116
Аналіз рішень за контрольним списком ЗІМІЗІ	117
Розподіл економічних вигід серед різних соціальних груп	121
Прикінцеві положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів»	146

ІНСТРУМЕНТИ

Тести для оцінки важливості проблеми	83
Тест для оцінки шкоди	90
Контрольний список для аналізу впливу	96
Контрольний список причин проблемної поведінки ЗІМІЗІ.....	101
Використання ЗІМІЗІ для роз'яснення причин проблемної поведінки	102
Оцінка законодавства як причини проблемної поведінки	107
Таблиця ЗІМІЗІ-аналізу	110
Таблиця рішень ЗІМІЗІ	115
Аналіз можливих ситуацій	119
«Наскрізна прогулянка» для аналізу впливу	119
Таблиця органів-виконавців	124
Зворотний інструмент ЗМЗ	137
Зворотний інструмент ІІІ	139
Контрольний перелік запитань для перевірки повноти законопроекту.....	141

ДОДАТКИ

ІНСТРУМЕНТ: Таблиця поведінкових компонентів проблеми (Виклик 5 Кроку 1)

	Ролевиконавець: _____	Ролевиконавець: _____	Ролевиконавець: _____
Поведінка 1			
Поведінка 2			
Поведінка 3			

ІНСТРУМЕНТ: Таблиця ЗІМІЗІ-аналізу (Виклик 1 Кроку 2)

	Ролевиконавець: _____	Ролевиконавець: _____	Ролевиконавець: _____
	Проблемна поведінка: _____	Проблемна поведінка: _____	Проблемна поведінка: _____
Законодавство			
Інформація			
Можливість			
Інтерес/ Стимули			
Здатність			
Ідеологія			

ІНСТРУМЕНТ: Аналіз запропонованих авторами законопроекту рішень за контрольним списком ЗІМІЗІ (Виклик 1 Кроку 3)**Проблемна поведінка:**

Фактор ЗІМІЗІ	Пояснення	Пропоноване авторами законопроекту рішення	Коментар експерта щодо запропонованого рішення
З аконодавство			
І нформація			
М ожливість			
І нтерес/ С тимули			
З датність			
І деологія			

**ІНСТРУМЕНТ: Контрольний перелік запитань для перевірки повноти законопроекту
(Виклик 9 Кроку 3)**

	Запитання для оцінки	Положення законопроекту
Права та обов'язки відповідних ролевиконавців		
Уповноважений орган (орган-виконавець)		
Заходи зі стимулювання виконання вимог / Санкції		
Вирішення спорів		
Фінансування		
Процедури та критерії прийняття рішень в т.ч. НПА		
Технічні положення		
Перехідні положення		

АЛФАВІТНИЙ ПОКАЖЧИК ТЕРМІНІВ

Адресат закону – 78, 89, 96, 99, 102, 111, 127,
131, 137, 178, 139, 151

Аналіз

- * впливу – 13, 96, 119
- * визначення – 54
- * законодавства – 88, 89,
- * можливих ситуацій – 119
- * регуляторного впливу – 31, 33, 64, 120

Аналітичний звіт – 10, 12, 127

Бюджетна оцінка – 21, 28, 30, 123, 142

Вплив на

- * показники бюджету – 30, 61
- * різні соціальні групи – 106, 121

Дискреційні повноваження – 136

Добре врядування – 18, 106, 126

Експерт

- * вимоги – 14
- * застосування методики – 13, 76
- * поради – 80, 83, 90, 111, 147

Експертиза

- * антикорупційна – 66
- * види і форми – 56
- * визначення – 54
- * висновок – 54, 55, 59, 61, 69, 71, 77,
82, 88
- * гендерно-правова – 63
- * екологічна – 64
- * економічна – 68
- * завдання – 55, 66
- * законопроекту – 58
- * методичні рекомендації – 73-74
- * наукова – 44, 55, 58,
- * науково-правова – 61, 62
- * обов'язкова – 57, 65
- * об'єкти – 57, 65
- * правова – 68, 69
- * принципи – 55
- * проектів НПА – 68
- * соціально-психологічна – 68
- * фахова – 71, 102

* фінансова – 67

* юридична – 59, 61, 63, 72

Закон – 5, 23

Законодавство – 100, 101, 103, 106, 107, 110,
115

* вплив на поведінку – 19

* ЄС, опрацювання на
відповідність – 36

* неузгодженість – 86

* пошук – 89

* сучасний стан – 21, 49-50

Законопроект

* аналіз впливу – 96

* визначення – 25

* вимоги – 25, 26, 27, 43, 44,

* деталізація положень – 95-97

* зміст – 127

* зручність – 131

* назва – 79-80

* обґрунтування – 27, 42

* підходи – 46

* приховані мотиви – 111

* розробники – 13

* структура – 127, 130-131, 134

* супровідні документи – 25, 26, 27, 30,
144

* фінансово-економічне обґрунтування –
30, 142, 129

* цілі – 79, 89, 138

Законотворча техніка – 6, 129, 137, 147

ЗІМІЗІ – 11, 13, 100, 101, 110, 111, 114, 115,
116, 137

Здатність – 100, 101, 104, 110, 115, 144

Ідеологія – 100-102, 105, 106, 110, 115

Іноземний досвід

* запровадження – 46

* копіювання – 47

* Литви – 27

* Німеччини – 29

* Російської Федерації – 33

Інтерес – 100, 101, 102, 104, 110, 115

Інституції – 5, 102

Інформація – 100, 101, 103, 105, 110, 115, 142

- Колізія права – 87-88
 Компенсатори – 114
 Конфлікт інтересів – 101
 Корупційні діяння – 27, 96, 104, 138, 142
 Корупціогенні фактори – 66
 Криміналізація – 49
- Методика вирішення проблем
 * застосування – 6-8, 12, 75, 76, 77
 * кроки (етапи) – 6, 9, 11, 78, 98, 111, 112, 114, 147, 151
 * схема – 11
- МІНІЗІП – 100
 Можливість – 100, 101, 103, 110, 115
 Моніторинг і оцінювання – 11, 115, 143, 147, 152
- Навички – 52, 53, 99, 104, 138
- Норма права – 23, 100, 131, 132
 Нормативно-правовий акт (НПА) – 23
 * проєкт ~, вимоги – 45
 * проєкт ~ КМУ, вимоги – 35
 * проєкт ~ КМУ, обов'язкові додатки – 38
 * обґрунтування – 42
 * підготовка проєкту – 45
- Оцінка впливу – 120
- Поведінка – 5, 7, 11, 19, 20, 51
 * зміна – 5, 94
 * роз'яснення причин – 11, 98
 * розуміння – 51
- Погодження акта – 41
 Політика – 9, 12
 Пояснювальна записка – 26, 28, 39, 82, 84, 89, 90, 110, 144
- Права людини
 * опрацювання на відповідність – 37, 38
- Право
 * ознаки – 16
 * вплив на поведінку – 19, 20
- Принципи правотворчої діяльності – 44, 147
 Припущення – 98, 103-106,
 Проблема
 * виявлення – 11, 90
 * внесок ролевиконавців у ~ – 88, 95, 96
 * джерело – 111
 * звуження – 92
 * моделі поведінки – 11, 94, 98, 105
 * оцінка важливості – 83
 * оцінка шкоди – 90
 * поведінкові компоненти ~ – 94
 * причини – 7, 116
 * соціальна – 9, 78
 * суспільна – 5, 7, 9, 78
 * уточнення масштабів – 111
- Проблемна поведінка – 5, 7, 92, 96, 98-107
 Процес – 100, 101, 105, 106, 126
- Регламент
 * ВР України – 25, 26, 58, 61, 67, 75
 * КМУ – 35-41, 68, 70,
- Регуляторний акт – 32
- Рішення
 * альтернативні – 112
 * вибір – 112, 114
 * існуюче – 90
 * пошук – 11
 * прийняття – 102, 105, 106, 126
- Ролевиконавці – 9, 11, 78, 88, 95, 96, 98-101, 105, 127
- Санкції – 49, 98, 115
 Світогляд – 100-102, 105, 106
 Стимули – 104
 Стратегічні дослідження – 113-114
 Супровідні документи
 * досвід Литви – 27
- Техніка нормопроекування – 6, 67
- Фактичні дані – 102
- Цінності – 101, 106
- RIS-D-FRETT – 127, 128
 ROCCIPI – 100, 105

TABLE OF CONTENTS

FOREWORD	5
PART 1. AN OVERVIEW OF THE PROBLEM-SOLVING METHOD FOR DEVELOPING AND ASSESSING POLICY AND LAW	9
The 4-step Method: A Summary	9
When This Method Can Be Used	12
Requirements for Experts.....	14
PART 2. USING REGULATORY FEATURES OF LAW FOR SOCIAL CHANGES	16
Role of Law in Society	16
Law, Social Changes and Good Governance	18
Law and Human Behavior	19
Current State of Ukrainian Legislation	21
Requirements to the Drafts of Laws and Normative Legal Acts (NLAs)	23
Requirements to the Drafts of Regulatory Acts	31
Requirements to the Drafts of the Cabinet of Ministers' Acts	35
Improving the Quality of NLAs.....	42
Approaches to Legal Drafting	46
Understanding Behaviors: A Key to Developing High-Quality Normative Legal Acts	51
PART 3. LEGAL REQUIREMENTS FOR EXPERTISE OF DRAFT ACTS.....	54
The Notion and Features of the Expertise.....	54
Forms and Types of Expertise and Basis for its Provision	56
Objects of Expertise	57
Expertise of Draft Laws	58
Types of Expertise of Draft Laws Based on Subject.....	62
Types of Expertise of Draft of the Cabinet of Ministers' Acts	68
PART 4. USING THE PROBLEM-SOLVING METHOD FOR THE EXPERTISE OF DRAFT NORMATIVE LEGAL ACTS	75
STEP 1: Identifying a Problem and the Behaviors that Constitute It.....	78
Challenge 1: Identifying Goals and Objectives of the Law	79
Challenge 2: Identifying the Existing Related Law and Normative Legal Acts.....	86

Challenge 3: Assessing Whether the Explanatory Note Describes a Problem	89
Challenge 4: Assessing Whether a Broad Problem Has Been Appropriately Narrowed	92
Challenge 5: Distinguishing the Behavioral Components of a Problem	94
Challenge 6: Assessing Whether the Draft Addresses Problematic Behaviors in Detail	96
STEP 2: Explaining the Causes of Problematic Behaviors	98
Challenge 1: Assessing the Causes of Behaviors Addressed in the Draft....	99
Challenge 2: Identifying Possible Additional Role Players and Reframing the Problem	111
STEP 3: Choosing a Solution that Targets the Causes of Problematic Behaviors	112
Challenge 1: Assessing Whether a Draft’s Solution Addresses the Causes of Problematic Behaviors	114
Challenge 2: Assessing Impacts and Considering Alternative Solutions....	118
Challenge 3: Offering Opinions on the Need to Mitigate Negative Impacts	122
Challenge 4: Offering Opinion on Need for Budgetary Assessment	123
Challenge 5: Assessing the Choice and Structure of the Implementing Entity	124
Challenge 6: Assessing the Incorporation of the Selected Solutions into the Draft Normative Legal Act	127
Challenge 7: Assessing Whether Role Players Can Act in the Desired Manner	137
Challenge 8: Assessing Omissions that Decrease the Likelihood of Achieving the Draft Law’s Goals	139
Challenge 9: Checking the Draft for Completeness	140
CHECK-LIST FOR THE EXPERTISE OF A DRAFT LAW	148
CONCLUSION	151
QUESTIONS FOR SELF-EVALUATION	153
CASES FOR SMALL GROUP WORK	154
EXAMPLES	155
TOOLS	158
APPENDICES	151
INDEX	163

SUMMARY

Law Drafting Assessment Using the Problem-Solving Method / Tetyana Fuley, Laura C. Lucas, Lorna Seitz. – Kyiv, 2012. – ISBN 978-966-2214-13-0.

This manual offers guidance in using the Problem-Solving Method to develop laws and normative legal acts.

For developers, the Problem-Solving Method provides a clear framework for creating the details of a policy solution and then translating that solution into the substance of a law or normative legal act. The Problem-Solving Method begins with identifying a problem that needs a solution. In Step 1 of the Problem-Solving Method, a developer of a law or normative legal act describes in detail the repetitive patterns of problematic behavior – *who* does *what* to contribute to the problem. A law or normative legal act can only solve a problem by changing problematic patterns of behavior. In Step 2, developers use the ZIMIZI tool to explain the *causes* of those behaviors. Only a law or normative legal act that takes into account the constraints that surround role players will succeed in altering their behaviors. In Step 3, developers choose and develop a *solution* which targets these *causes* of problematic behaviors. Effective laws and normative legal acts identify the role players whose behaviors contribute to the problem and then give clear commands, prohibitions, and permissions about *who* should do *what* instead. Effective laws and normative acts also remove the constraints that keep people from behaving constructively. The final step of the Problem-Solving Method is on monitoring and evaluating the solutions. No law or normative legal act works perfectly or solves a problem completely. Even if the solution is perfect at the moment of enactment or implementation, circumstances change and new problematic behaviors emerge. Unless developers plan an adequate monitoring and evaluation system, and include provisions to structure this system within the law or normative legal acts, ministries and oversight bodies will lack the information they need to ensure accountability. Without monitoring and evaluation data, law developers and law reform commissions have no basis for making rational improvements to the law and its normative legal acts. And without this data, implementing authorities cannot carry out their duties effectively, efficiently, and equitably.

The four steps of the Problem-Solving Method are iterative: law developers often discover that when they reach each successive step, it sheds new light on the previous steps. Feel free to return to Step 1 again if later steps in the Method help you to understand better *who* is doing *what* to contribute to the problem.

The Method helps developers to answer the larger question of whether proposed provisions will effectively solve a social problem – before they begin the process of technical drafting.

In each step the authors offer strategies, tools, examples, and exercises to help developers overcome these challenges.

This Problem-Solving Method – evidence based – provides strategies and tools for many users. It can be used by NGOs or citizens advocating for legislative action, by Members and MP aides or executive officials trying to develop policy proposals or draft laws, by drafters and experts, by committees of the Verkhovna Rada (the Ukrainian Parliament) and their staff, by the Cabinet of Ministers and implementing officials – in short, by all participants in the policymaking, lawmaking, and implementation processes.

The Problem-Solving Method can be used in many ways by many types of participants in the lawmaking process. The Method can be used for a wide range of applications: developing policy research agendas, effective policy proposals, laws or normative legal acts, operational manuals of procedure, national strategies, programs, action plans, etc.; justifying a proposed policy or draft on the basis of facts and information; assessing policy proposals, draft laws, alternative legislative proposals, draft normative legal acts; monitoring and evaluating implemented law or policy.

**ПРОВЕДЕННЯ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ
З ВИКОРИСТАННЯМ МЕТОДИКИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ**

Авторський колектив:

Тетяна Фулей,
Лора Лукас,
Лорна Сайц

Рецензенти:

Борденюк В.І., д.ю.н., професор
Шмельова Г.Г., к.ю.н., доцент

Підписано до друку 16.01.2013 р. Формат 70×100 1/16.
Папір офсетний 80 г/м². Друк офсетний.
Умов.-друк. арк. 13,65. Обл.-видав. арк. 6,5. Наклад 2500. Зам. 714.

Видавець: ФОП Москаленко О. М.
Тел.: (+38 044) 228-23-13, web-сторінка: alpha-print.at.ua
Свідоцтво про внесення до державного реєстру видавців:
Серія ДК №3304 видано Держкомтелерадіо України 28.10.2008 р.

Надруковано з готових діапозитивів
в друкарні видавництва ФОП Москаленко О.М.

ISBN 978-966-2214-13-0

УДК [340.11+ 328.34](075.9)