

Наталія Розенфельд

На правах рукопису

**КОРОТКА МЕТОДИКА
юридичного аналізу ефективності
застосування законодавства**



КИЇВ • ЮСТІНІАН • 2009

ББК 67.0в7
Р64

Рецензенти:

Баулін Ю. В. – доктор юридичних наук, академік АПрН України, суддя Конституційного Суду України;

Гришук В. К. – доктор юридичних наук, професор, перший проректор Львівського державного університету внутрішніх справ;

Сектор дослідження кримінально-правових проблем боротьби зі злочинністю ІВПЗ АПрН України.

Р64 **Розенфельд Н. А.**

Коротка методика юридичного аналізу ефективності застосування законодавства / Н. А. Розенфельд. — К.: Юстініан, 2009. — 48 с.

ISBN 978-966-8257-58-2

Для для науковців, викладачів, аспірантів та здобувачів, а також студентів вищих навчальних закладів, які навчаються за спеціальностями «правознавство», народних депутатів України, депутатів місцевих рад, працівників секретаріатів комітетів і фракцій Верховної Ради України, помічників-консультантів народних депутатів України, діяльність яких безпосередньо пов'язана з питаннями розробки, підготовки, опрацювання та супроводження проектів законодавчих актів.

ISBN 978-966-8257-58-2

ББК 67.0в7

© Н. А. Розенфельд, 2009

ЗМІСТ

ПЕРЕДНЄ СЛОВО	5
ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ МОНІТОРИНГУ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА	7
1.1. Визначення предмету моніторингу ефективності застосування законодавства	8
1.2. Визначення об'єкта і напряму проведення моніторингу ефективності застосування законодавства	10
1.3. Визначення суб'єктів здійснення моніторингу ефективності застосування законодавства	12
РОЗДІЛ 2. МЕТОДИКА ЮРИДИЧНОГО АНАЛІЗУ КОМПЛЕКСНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА	14
2.1. Аналіз забезпечення законом	14
2.2. Аналіз структурної ефективності бази дослідження	16
2.3. Аналіз забезпечення реалізації	17
2.4. Аналіз інтерпретації законодавства	19
2.5. Аналіз імплементації у законодавство ратифікованих міжнародних договорів	20
РОЗДІЛ 3. МЕТОДИКА ЮРИДИЧНОГО АНАЛІЗУ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНІВ ТА ПОТЕНЦІЙНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОПРОЕКТІВ	22
3.1. Аналіз відповідності Конституції	22
3.2. Відповідність завдань предмету дослідження його цілям	24
3.3. Відповідність змісту закону його цілям і завданням	25
3.4. Структурна належність	26
3.5. Здатність до реалізації	26
3.6. Відсутність колізій	27
3.7. Аналіз корупційності законодавства	28

РОЗДІЛ 4. МЕТОДИКА ПРОВЕДЕННЯ АНАЛІЗУ КОРУПЦІОГЕННОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА	30
4.1. Аналіз структурної корупціогенності	30
4.1.1. Відсутність регулювання відносин нормою закону	31
4.1.2. Відсутність регулювання порядку виконання нормою закону	32
4.1.3. Відсутність регулювання порядку здійснення нагляду та суб'єктів їхнього здійснення	33
4.1.4. Відсутність регламентації юридичної відповідальності або порядку її застосування	34
4.2. Аналіз нормативної корупціогенності	36
4.2.1. Широта дискреційних повноважень	37
4.2.2. Дозволяючі формулювання при визначенні компетенції ..	38
4.2.3. Штучно завищені вимоги до заявника	39
4.2.4. Штучне ускладнення процедури звернення	40
4.2.5. Колізійність положень закону / законопроекту	40

ПЕРЕДНЄ СЛОВО

Система сучасного вітчизняного законодавства України формувалася протягом років незалежності держави з урахуванням досвіду Української РСР та на базі федерального законодавства СРСР, яке зберігло чинність після 1991 року. Незалежна українська держава гостро потребувала на вирішення на законодавчому рівні нагальних проблем якнайшвидкішого виходу на рівень, коли суспільство та світ стали б свідомо сприймати її як демократичну правову державу.

Вітчизняне законодавство, повністю змінивши ідеологію, підходи до врегулювання права власності, правового забезпечення підприємництва та інвестицій, у багатьох випадках приймалося ситуативно, заповнюючи дефіцит правового регулювання суспільних відносин, які гостро потребували на регламентацію зараз, сьогодні, а нерідко — вчора. Питання гармонізації, уніфікації і адаптації нових актів законодавства нерідко лишалися «поза кадром», а з часом або ліквідувалися, або так і лишалися неврегульованими. Крім того, прийняття необхідних з точки зору нормотворця актів законодавства лишало поза увагою парламенту і суспільства низку на перший погляд менш значних питань. Водночас, коли потреба у правовому регулюванні останніх виходила на передній план, правовий вакуум щодо їхньої регламентації оперативного заповнювався, буквально «залатувався», створюючи у системі законодавства новоутворення, які не відповідали повною мірою побудованій раніше системі.

Сьогодні як у суспільстві, так і у владі постійно виникають питання з приводу ефективності застосування законодавства: чи дійсно може бути реалізований Закон так, як вимагає його буква? Чи можуть взагалі бути реалізовані норми конкретного акта законодавства? Чи є механізми, конструкції, схеми які впливають на підвищення ефективності певного акта, або системи таких законодавчих актів?

На ці питання відповідає дійсна методика.

Автор методики у стислій формі демонструє можливості проведення юридичного аналізу чинних актів законодавства та законопроектів на предмет їхньої власної ефективності та ефективності їхньої реалізації з урахуванням не лише власних характеристик, критеріїв і якостей предметів аналізу, а й з урахуванням відсильних норм таких актів, взаємозв'язку актів законодавства, що регламентують відносини у матеріальному праві з актами процесуального права.

Перша в Україні стисла методика юридичного аналізу ефективності застосування законодавства покликана сприяти роботі науковців та практиків у напрямі виявлення причин низької ефективності застосування окремих положень, законодавчих актів та груп законодавчих актів, дати змогу застосування єдиного системного підходу до аналізу потенційної ефективності законопроектів та виявлення вакуумів (дефіциту) Закону.

*Павло ФРІС,
доктор юридичних наук, професор*

ВСТУП

Стан сучасного законодавства України, яке приймалося протягом більш ніж 15-ти років незалежності держави здебільшого ситуативно, в цілому потребує конструктивної критичної оцінки, а підходи до його подальшого розвитку — модернізації.

Першим кроком на шляху реконструкції законодавчого забезпечення в державі має стати загальнодержавна програма моніторингу застосування законодавства, що здатна проаналізувати недоліки ефективності застосування чинного законодавства, а також розробити пропозиції щодо його доцільного поповнення і комплексної модернізації.

Як вказує досвід, програми моніторингу, прийняті на державному рівні, дають змогу не лише провести ефективні дослідження стану законодавства та розробити пропозиції щодо поліпшення такого стану, а також залучають до таких заходів органи всіх гілок влади, зацікавлених у проведенні такого моніторингу. До того ж участь представників влади у заходах, з яких складається комплексний моніторинг дає змогу в подальшому вдосконалити самі підходи таких органів та їхніх посадових осіб до розробки майбутніх законопроектів, оскільки ними враховуються виявлені при здійсненні моніторингу причини та чинники, що знижують ефективність законодавства.

Пропонована методика юридичного аналізу ефективності застосування законодавства є однією з перших спроб уніфікації і систематизації моніторингових заходів, спрямованих на виявлення та усунення ефективності застосування законодавства, що проводяться в Україні.

РОЗДІЛ 1

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ МОНІТОРИНГУ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Проблеми організації моніторингу ефективності законодавства гальмують запровадження загальної програми моніторингу на національному рівні. Такі проблеми пов'язані, насамперед, не з відсутністю наукових підходів та кадрового забезпечення цієї діяльності, а з низкою невирішених концептуальних питань щодо самого проведення моніторингу.

Проведення програми моніторингу не може бути здійснено без розробки необхідних механізмів, насамперед, визначення його напрямів, а також механізмів руху досліджуваних актів законодавства та проектів законів. До проблематики формування запиту моніторингу ефективності застосування законодавства також є кілька підходів, як і щодо безпосереднього визначення кола предметів моніторингу, оскільки поняття законодавство має низку тлумачень, у тому числі тлумачення Конституційного Суду України¹.

Організаційні проблеми започаткування на державному рівні програми і визначення суб'єктів проведення таких моніторингових заходів не позбавляє наукові установи, які переймаються необхідністю його проведення і здійснюють такий моніторинг за рахунок власних інтелектуальних та кадрових ресурсів права його проведення. Однак такий моніторинг є системним лише у межах відповідних структур, а його результати у своїй більшості виражаються у наукових публікаціях результатів та рекомендацій щодо вдосконалення окремих сфер законодавства, які не мають юридичної сили.

¹ Термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі переважно у значенні як сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (статті 9, 19, 118, п. 12 перехідних положень). У законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, у поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках — також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.» / Абзац 3 частини 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі № 17/81-97 за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») від 19 липня 1998 р. № vd980709 vn12-рп/98 // Офіційний вісник України від 27.08.1998 — 1998 р. № 32. С. 59.

П'ятирічний досвід проведення моніторингу права Російською Федерацією та її результати² вказують на доцільність проведення такої програми на національному рівні³, із залученням до участі у програмі представників усіх гілок влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства⁴.

Сьогоднішні реалії стану вітчизняного законодавства вимагають і від України системного підходу у схваленні ідеї необхідності проведення моніторингу ефективності законодавства на державному рівні, прийняття національної програми, проведення моніторингу ефективності застосування законодавства та забезпечення професійного наукового здійснення заходів, які мають бути включені в процес проведення моніторингу ефективності законодавства в Україні.

1.1. Визначення предмета моніторингу ефективності застосування законодавства

Однією з основних проблеми започаткування програми моніторингу ефективності законодавства є чітке визначення безпосереднього предмета моніторингу, який є наріжним каменем у розробці методик проведення відповідної програми.

Багаторічний диспут щодо тлумачення терміна «законодавство» був, по суті, припинений у 1998 році Конституційним Судом України, відповідно до рішення якого у справі № 17/81-97 за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») від 19 липня 1998 р. № vd980709 vn12-рп/98⁵ термін «законодавство», що вживається у ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України⁶ щодо визначення сфери засто-

сування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України».

Натомість питання тлумачення терміна «законодавство» щодо інших сфер, крім означеної у вказаному Рішенні, досі не вирішене. Широке розуміння терміну законодавство на сьогодні спирається на вказане Рішення Конституційного суду vd980709 vn12-рп/98. У вузькому розумінні законодавство має розумітися як сукупність законів.

Контраргументом останньому твердженню може стати нагадування про те, що як укази Президента України, так і постанови Кабінету Міністрів України нерідко забезпечують регламентацію суспільних відносин, яка мала б міститися у відповідному законі, якого немає.

Однак у такому аргументі саме і міститься вказівка на необхідність визначення як предмета моніторингу саме законів. Очевидно, що оперативнішими за особливостями підготовки і прийняття є Укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, які певною мірою заповнюють нестачу забезпечення регулювання відносин законами. Натомість, постає питання: чи не є такий факт демонстрацією неефективності і нечутливості законодавства до змін у суспільстві? Очевидно, що правовий вакуум, що утворюється внаслідок того, що законотворча діяльність не встигає за динамікою розвитку суспільства допускати неможливо, і держава застосовує інші, мобільні заходи у подоланні відсутності регулювання.

З іншого боку, очевидним також є той факт, що вищий за своєю юридичною силою закон має визначати напрям слабкішим за юридичною силою підзаконним актам. У разі ж, якщо закон не може вплинути на останні, або породжує їхнє ситуативне виникнення, він не є ефективним, оскільки природно надана йому юридична сила не охоплює динаміки нижчих за силою актів.

Слід також звернути увагу на наявність у правовому полі міжнародних договорів, ратифікованих Україною, які відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України⁷, за наявності згоди на їхню обов'язковість наданої Верховною Радою України, стають частиною національного законодавства. Цей факт є безперечним, і ратифіковані договори входять до системи законодавства у широкому розумінні.

² Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общ. ред. С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. — М.: Совет Федерации, 2007. — 416 с.

³ Г. Э. Бурбулис. Стратегия правового развития России как новая модель сотрудничества: гражданин — общество — государство. / Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики. Стратегия правового развития России. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции. 20 июня 2006 г. — М.: Издание Совета Федерации, 2006 — С. 3–6.

⁴ Г. Горбунов. Основные направления мониторинга законодательства и правоприменительной практики в рамках работы Комитета Совета Федерации по аграрно-производственной политике / Там же. — С. 79–82.

⁵ Офіційний вісник України від 27.08.1998 — 1998 р. — № 32. — С. 59.

⁶ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — № 50. — Ст. 375

⁷ Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

Проте, відсутність належної імплементації міжнародних договорів у внутрішнє законодавство позбавляє можливості їхньої практичної реалізації, а відсутність необхідних законів або положень законів, які безпосередньо мають забезпечити ефективне практичне застосування таких договорів, вказує на неефективність законодавства у цій частині. Отже, основним показником ефективності застосування законодавства і на цьому рівні безпосередньо пов'язані з законами, що ще раз вказує на необхідність визначення як предмета моніторингу саме законів, а не інших нормативно-правових актів.

Необхідно наголосити, що попри обрання саме закону (законів) як основного предмету моніторингу, об'єктом моніторингу лишається ефективність законодавства у широкому розумінні, адже закон тісно і нерозривно пов'язаний з іншими нормативно-правовими актами у системі законодавства, де кожний елемент відчуває на собі вплив іншого.

Отже, універсальним предметом для проведення моніторингу ефективності застосування законодавства є закони, аналіз яких демонструватиме як їх власну ефективність, так і ефективність законодавства у досліджуваній галузі (сфері).

Очевидно, що правильна побудова механізму комплексного моніторингу ефективності застосування законодавства та окремих досліджень, які включаються у склад моніторингу з використанням як предмета дослідження саме законів дасть змогу виявляти недоліки сфер законодавства, тенденції і причини зниження ефективності застосування законодавства та багато інших проблем, усунення яких якісно підвищить ефективність законодавства в Україні.

1.2. Визначення об'єкта і напрямку проведення моніторингу ефективності застосування законодавства

Моніторинг ефективності застосування законодавства повинен характеризуватися комплексом когнітивних науково-правових заходів, спрямованих на дослідження певного визначеного об'єкта. Такі напрями та об'єкти мають бути якнайконкретнішими, адже від їхнього визначення залежить якість дослідження: його глибина і спектр охоплення проблем.

Тому під час проведення моніторингу неприпустиме хаотичне проведення дослідження окремих об'єктів, оскільки з одного боку це унеможливить систематизований і структурований підхід при здійсненні аналізу, а, з іншого боку, завдасть шкоди комплексному моніторингу близьких сфер правового регулювання, і, внаслідок чого зазнає вся система дослідження.

Визначення об'єктів моніторингу може відбуватися за кількома напрямками:

1. За сферою суспільних відносин, щодо правового регулювання якої належить коло окреслених предметів.
2. За часом прийняття законів, за умови визначення граничних часових меж.
3. За суб'єктом ініціювання та /або прийняття законів.

Очевидно, що два останні види визначення об'єктів моніторингу, можуть проводитися з метою визначення, наприклад, дієвості Верховної Ради певного скликання, або окремого її комітету щодо поданих ним законів, Кабінету Міністрів тощо. До того ж, комплектація об'єкта дослідження за такими принципами не дасть змоги повною мірою оцінити ефективність безпосередньо законів, оскільки більшість із них, регулюючи споріднені або близькі суспільні відносини, приймалися у різний час і різними суб'єктами і до того ж мають взаємно впливати одне на одне. Виділення же їх з кола всіх законів, що регулюють споріднені суспільні відносини, по суті «вирве» їх з правового поля і не дасть змогу аналізувати їх у повному комплексі, який покликаний регулювати певну сферу, і моніторинг ефективності застосування законодавства перетвориться на моніторинг ефективності роботи певного органу державної влади.

На відміну від останніх двох, перший варіант — визначення об'єкта моніторингу за певною сферою суспільних відносин, щодо правового регулювання якої належить такий об'єкт вдається найбільш ефективним, оскільки:

- 1) вимагає проведення моніторингу всіх законів, які регламентують певну групу суспільних відносин;
- 2) чітко окреслює межі проведення необхідного аналізу;
- 3) допускає виключно комплексний підхід у проведенні дослідження, унеможливаючи «упускання» норм споріднених законів, які мають взаємний вплив.

Тому у якості об'єктів проведення моніторингу ефективності застосування законодавства необхідно обирати ефективність застосування законодавства в окремих сферах суспільних відносин. Великі сфери у такому випадку для зручності можуть дробитися, а надто дрібні — зливатися у більші.

1.3. Визначення суб'єктів здійснення моніторингу ефективності застосування законодавства

Неефективність застосування законодавства є спільною проблемою як держави, так і її громадян. Ефективність законодавства держави, як суб'єкта міжнародних відносин, цікавить її партнерів у світі. Натомість проблематика неефективності законодавства, яка періодично дискутується в органах державної влади України, не формалізується у випрацюванні якнайменше першого рівня проведення моніторингу оскільки в країні відсутня Державна програма проведення його.

Постає очевидне запитання: а хто має визначати напрями проведення моніторингу ефективності застосування законодавства? Очевидно, що суб'єктом такого визначення має бути певний вищий державний орган, як очевидно і те, що такий орган повинен спиратися насамперед на обґрунтовану необхідність перевірки ефективності певного напрямку, а не на виключно власну зацікавленість або інтереси лоббі.

Поділ державної влади на три гілки нібито вказує на очевидних суб'єктів — Верховну Раду, Кабінет Міністрів та Верховний Суд.

До того ж, кожний із вищих органів цих гілок можуть вимагати проведення моніторингу в найбажаніших сферах саме для цих гілок влади, що не призведе до виділення єдиного глобального напрямку проведення системного аналізу.

Звернемо увагу на той факт, що саме законами, а точніше ефективністю їхнього застосування забезпечується дотримання в державі прав людини і громадянина, встановлених Конституцією. В свою чергу гарантом додержання Конституції, прав і свобод людини в державі є Президент України, який, акумулюючи побажання щодо здійснення моніторингу всіх гілок влади, з можливим і бажаним урахуванням громадської думки, може бути ініціатором — основним суб'єктом визначення єдиного комплексного напрямку проведення моніторингу ефективності законодавства на певний період.

З цього приводу може виникнути дискусія, адже очевидно, що у результатах моніторингу ефективності застосування законодавства зацікавлений парламент, адже саме законотворча діяльність має реагувати на результати моніторингу. Також важливим для визнання права ініціативи моніторингу за Верховною Радою України є те, що моніторинг потенційної ефективності проектів законів ініціюватиметься переважно Верховною Радою по мірі необхідності їхнього вивчення до прийняття.

Досвід Російської Федерації щодо повноважень ініціювання напрямку проведення моніторингу права за Президентом Російської Федерації доводить, що такий порядок є досить ефективним. Один раз на рік, у звер-

ненні до парламенту, а у разі необхідності частіше, Президент Російської Федерації оголошує основні напрями проведення моніторингу, які випрацьовуються за поданням відповідних представників органів влади на регіональному та федеральному рівні, представників органів самоврядування та громадськості. Здійснення ж моніторингу покладається на вищі органи державної влади, органи місцевого самоврядування; до роботи залучаються наукові центри і навчальні заклади та інститути громадянського суспільства. До того ж слід зосередити увагу на тому, що безпосередній аналіз законодавства здійснюється спеціалізованими науковими центрами, зокрема спеціальними відділами Інституту законодавства і порівняльного правознавства Уряду Російської Федерації, відділами міністерств, спеціальними центрами провідних наукових та освітніх установ, а на регіональному рівні — спеціальними службами органів місцевого самоврядування, місцевих адміністрацій та науковими і навчальними установами в регіонах.

Допустимим є запозичення такого досвіду і визначення як основного ініціатора напрямку проведення моніторингу Президента України, у разі якщо він уособлюватиме єдність побажань щодо напрямів здійснення моніторингу Верховною Радою України, вищих органів виконавчої та судової влади та представників громадськості (громадського суспільства).

Загалом, програма моніторингу ефективності законодавства має включати низку етапів, серед яких: накопичення і первинна обробка інформації, систематизація та аналіз інформації, отримання додаткових даних; проведення дослідження та підготовка наукового висновку; передача результатів дослідження та висновку.

Отже, у реалізації такої програми мають брати участі всі зацікавлені у проведенні дослідження та отриманні його результатів представники вищих органів держави, органів місцевого самоврядування, а до науково-аналітичної роботи, яка має проводитися єдиним базовим Центром моніторингу ефективності застосування законодавства, повинні залучатися фахівці наукових центрів та вищих навчальних закладів та представники громадськості.

РОЗДІЛ 2

МЕТОДИКА ЮРИДИЧНОГО АНАЛІЗУ КОМПЛЕКСНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Юридичний аналіз комплексної ефективності законодавства за окремими напрямками (законами, галузями тощо) є першим кроком у здійсненні моніторингу ефективності законодавства в цілому. Такий аналіз здійснюється фахівцями-науковцями та практиками на основі визначеного напрямку моніторингу, зазначеного об'єкта дослідження та наданих інформації і даних щодо такого об'єкта.

Запропонована методика юридичного аналізу комплексної ефективності застосування законодавства вміщує п'ять складових, які можуть бути і самостійним дослідженнями у разі потреби проведення відповідних експертиз.

Об'єктом такого дослідження є комплексна ефективність застосування законодавства у певній галузі суспільних відносин, відповідно до визначеного напрямку. Предметом дослідження визначаються закони, якими регулюються суспільні відносини, визначені відповідно до напрямку проведення моніторингу.

Юридичний аналіз комплексної ефективності застосування законодавства може проводитися лише щодо чинників актів законодавства, оскільки завдяки ним визначаються юридичні показники ефективності в межах чинного правового поля.

2.1. Аналіз забезпечення законом

Ефективність законодавства, яке забезпечує правову регламентацію певних сфер суспільних відносин, досягається завдяки низці факторів, серед яких повнота правового покриття займає перше місце.

Прогалини у правовому, зокрема, законодавчому регулюванні не лише зменшують ефективність застосування наявних у такій сфері законів, а й унеможливають правильну реалізацію окремих груп суспільних відносин. Натомість неодноразове колізійне регулювання одних і тих же відносин різними нормами законів призводить до неоднозначності їхньої реалізації і породжує корупційні дії виконавців.

Аналіз забезпечення законом певної сфери суспільних відносин проводиться з метою встановлення якісних та кількісних показників забезпечення певних сфер суспільних відносин, наявності прогалин та колізій у законодавчому забезпеченні відповідної сфери.

На *першому етапі* окреслюється коло суспільних відносин, які входять у сферу відносин щодо законодавчого покриття якої проводиться дослідження.

Під *час другого етапу* визначаються всі закони, які регламентують суспільні відносини в межах визначеного напрямку моніторингу, виявляються і фіксуються предмети правового регулювання кожного з таких законів.

На *третьому етапі* шляхом аплікації наявного законодавчого регулювання на поле наявних соціальних відносин виявляється відповідність законодавчого регулювання суспільних відносин.

На *четвертому етапі* визначаються групи суспільних відносин, законодавча регламентація яких в межах досліджуваного напрямку відсутня, визначається «дефіцит закону»⁸.

Дефіцит закону фіксується у якісних і кількісних показниках.

До якісних показників належать ідентифікуючі характеристики суспільних відносин, щодо яких наявний дефіцит бюджету.

Кількісні показники визначаються у відсотках проявів дефіциту закону до загальної кількості суспільних відносин, наявних у межах досліджуваного поля.

Кількісні показники дефіциту закону (Dz) визначається за формулою:

$$Dz = 100 \% - \frac{x \times 100 \%}{V} = \left(1 - \frac{x}{V}\right) 100 \%$$

де « V » – 100 % загальної кількості видів суспільних відносин одного порядку в межах поля дослідження,

« x » – кількість суспільних відносин одного порядку в межах поля дослідження, які не мають законодавчого забезпечення.

На *п'ятому етапі* визначаються групи соціальних відносин, регламентування яких у межах досліджуваного напрямку дублюється кількома законами, визначається «профіцит закону»⁹.

Як і дефіцит закону, профіцит закону повинен встановлюватися якісних та кількісних показниках.

До якісних показників у цьому випадку належать ідентифікуючі характеристики законів, які створюють профіцит.

⁸ Під дефіцитом закону автор розуміє відсутність законодавчого забезпечення регулювання об'єктивно існуючих суспільних відносин.

⁹ Під профіцитом закону автор розуміє наявність неодноразового законодавчого регламентування об'єктивно існуючих суспільних відносин.

Кількісні показники профіциту закону визначаються у відсотках проявів профіциту закону до загальної кількості суспільних відносин, наявних у межах досліджуваного поля.

Кількісні показники профіциту закону (Pz) визначаються за формулою:

$$Pz = 100 \% + \frac{y \times 100 \%}{V}$$

де « V » — 100 % загальної кількості видів суспільних відносин одного порядку в межах поля дослідження,

« y » — кількість суспільних відносин одного порядку в межах поля дослідження, які мають подвійне або інше багаторазове законодавче забезпечення.

У висновку зазначається якісні та кількісні показники наявності дефіциту та профіциту закону або відсутності таких.

2.2. Аналіз структурної ефективності бази дослідження

Фактично кожна група суспільних відносин вимагає від власного законодавчого забезпечення особливих структурних рис і компонентів. Натомість загалом структура закону має бути викладена у зручній і оптимальній для сприйняття і застосування формі, що забезпечує правильне використання та ефективне застосування такого закону.

Структурний аналіз бази дослідження проводиться з метою встановлення оптимальної структури закону, який є ефективний у регулюванні суспільних відносин у межах поля дослідження, а також виявлення відповідності груп законів з досліджуваної сфери регулювання з оптимальною для їхньої групи структурою.

На *першому етапі* дослідження з метою виявлення оптимальної структури закону проводиться поділ законів з бази дослідження на три групи:

1. Закони матеріальні, до яких належать закони, які, передбачаючи регламентацію певних суспільних відносин, не містять процедуру реалізації власних положень.

2. Закони процесуальні, до яких належать закони, які запроваджують процедуру(порядок) реалізації інших законів.

3. Закони комбіновані, до яких належать закони, які містять як регламентацію суспільних відносин, так і процедуру реалізації власних положень.

На *другому етапі* виділяється еталонна (оптимальна) структура для кожної з груп законів.

Для її визначення з кожної з трьох визначених вище групи виокремлюють основний закон — закон, який загальним для регулювання досліджуваного правового поля, структура якого береться за основу — еталону структуру надалі аналізу структур законів відповідної групи.

У разі, якщо такий закон відсутній, шляхом компіляції структурних елементів (розділів) відповідної групи головніших законів з бази дослідження, або на прикладі одного з них визначається оптимальна для цієї групи законів еталонна структура.

Під час *третього етапу* поділені на 3 групи закони порівнюються з еталонною структурою, визначеною для кожної групи. В процесі порівняння визначається:

1. Відсутність необхідних структурних компонентів.
2. Розходження у визначеннях структурних компонентів.
3. Невідповідність термінології у визначенні структурних компонентів.

Виявлені дані повинні бути викладені у порівняльній таблиці, яка демонструватиме якісні показники недоліків структурних композицій груп законів з бази дослідження.

Структурна ефективність може визначатися також у кількісних показниках, за умови, що такі показники розраховуються для кожної з досліджуваних груп окремо.

Так, у разі розуміння під 100 % законів змінну « N » — усі закони однієї групи з бази дослідження, а закони цієї x групи, які не мають структурних недоліків визначити як « Z », то відсоток законів, які мають структурні недоліки (« S »), має визначатися за формулою:

$$S = 100 \% - \frac{Z \times 100 \%}{N}$$

У висновку визначаються обрані еталонні структури та зазначається якісні та у разі встановлення кількісні показники структурної ефективності груп поля дослідження еталонним структурам.

2.3. Аналіз забезпечення реалізації

Наявність законодавчого забезпечення реалізації законодавства є найважливішим чинником ефективності саме його застосування.

Водночас виявлення відсутності у законодавстві необхідних норм, що ними забезпечується реалізація положень чинних законів, робить вирішення такої проблеми на законодавчому рівні менш кропіткою, оскільки потребує доробки безпосередньо виявленого закону або прийняття нового закону, прийняття якого обумовлене виявленням відсутності забезпечення реалізації.

На *першому етапі* проведення дослідження з досліджуваної бази виключаються закони, які належать до групи комбінованих законів, і подальше дослідження базується на аналізі матеріальних і процесуальних законів.

Під час *другого етапу* встановлюється чи всім матеріальним законам з бази дослідження відповідає необхідна кількість процесуальних законів, які забезпечують реалізацію матеріальних законів, встановлюється ступінь законодавчого забезпечення реалізації.

Ступінь законодавчого забезпечення реалізації може виражатися як у кількісних, так і у якісних показниках.

Кількісний показник є співвідношенням між кількістю матеріальних законів бази дослідження та відповідних процесуальних законів, які забезпечують їхню реалізацію і визначатися як співвідношення:

$$Mz : Pz,$$

де «*Mz*» — матеріальні закони, а «*Pz*» — процесуальні закон, що забезпечують реалізацію матеріальних.

При визначенні законодавчого забезпечення реалізації можливо встановлення коефіцієнту забезпечення реалізації, який демонструватиме кількісний показник співвідношення. Розрахунок коефіцієнту реалізації забезпечення («*k1*») відбувається за формулою:

$$K1 = \frac{Mz}{Pz}$$

Чим нижчий показник коефіцієнту законодавчого забезпечення реалізації, тим вища ступінь такого забезпечення. Ідеальна (повна) ступінь законодавчого забезпечення реалізації характеризується показником **k1 = 1**.

Якісні показники забезпечення реалізації повинні визначатися у таблиці, в якій мають зазначатися індивідуальні характеристики матеріальних законів, реалізація яких не забезпечена наявністю відповідних процесуальних законів.

У *висновку* зазначаються кількісний показник, коефіцієнт реалізації законодавства, а також якісні показники у вигляді таблиці.

2.4. Аналіз інтерпретації законодавства

Однією з перепон ефективному застосуванню законодавства є його інтерпретація на рівні підзаконних актів.

У процесі дослідження інтерпретації законодавства виявляються кількісні і якісні характеристики щодо недоцільної і небажаної інтерпретації таких нормативних актів нижчого рівня.

На *першому етапі* дослідження з бази дослідження виокремлюють дві групи законів, які поділяються на відповідно:

1. Самостійні закони — закони, які у своїх нормах не містять посилання щодо реалізації їх при посередництві підзаконних актів національного рівня. До цієї ж групи слід відносити також закони, які реалізуються за допомогою норм інших законів, про що містять вказівки у власних положеннях.

2. Залежні закони — закони, у нормах яких містяться вказівки, щодо необхідності їхньої реалізації за допомогою підзаконних актів національного рівня.

Подальше дослідження проводиться на базі першої групи — групи самостійних законів.

На *другому етапі* виявляються підзаконні акти, які у будь-який спосіб інтерпретують положення самостійних законів з бази дослідження.

Третій етап полягає у проведенні виявлення кількості самостійних законів, що їх інтерпретують підзаконні акти. Така кількість порівнюється з загальною кількістю самостійних законів з бази дослідження, що являє собою кількісний показник у вигляді формули:

$$Zs : Zsi,$$

де «*Zs*» — загальна кількість самостійних законів з бази дослідження, а «*Zsi*» — кількість самостійних законів з бази дослідження, які інтерпретовані підзаконними актами.

Співвідношення таких кількостей визначає коефіцієнт інтерпретації «*k2*», який визначається за формулою:

$$k2 = \frac{Zs}{Zsi}, \text{ у разі, коли } Zsi > 0^{10}$$

Показник коефіцієнту інтерпретації прямо залежний від ступеня інтерпретації: менший у меншому ступені — вищий — у вищому ступені.

¹⁰ Якщо показник «*Zsi*» = 0, це свідчить про відсутність інтерпретацій законів, тобто повну відсутність інтерпретації бази дослідження і проведення порівняння недоцільне.

Про ідеальну ступінь інтерпретації свідчить показник $Zsi = 0$; у такому випадку розрахунок коефіцієнту інтерпретації недоцільний.

Якісні показники – індивідуальні характеристики самостійних законів, які мають інтерпретацію та підзаконних актів, які інтерпретують закони, викладаються у таблицю.

У висновку зазначаються кількісний показник, коефіцієнт інтерпретації та якісні показники, викладені у таблицю.

2.5. Аналіз імплементації у законодавство ратифікованих міжнародних договорів

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною законодавства національного законодавства України. Однак ефективне застосування міжнародних актів неможливе без належної їх імплементації у внутрішнє законодавство і забезпеченням їхньої реалізації на національному рівні.

Таким чином відсутність належної імплементації ратифікованих міжнародних актів позбавляє їх можливості ефективно застосовуватися в Україні, а неповна або неналежна імплементація зменшує таку ефективність.

Результати проведення аналізу імплементації у законодавство міжнародних договорів демонструватимуть ступінь імплементації їх у внутрішнє законодавство України.

На *першому етапі* дослідження з предметів бази дослідження виокремлюють закони про ратифікацію Україною міжнародних договорів, які вступили у силу на момент проведення дослідження.

На *другому етапі* на підставі виділених законів про ратифікацію формується група міжнародних договорів, які є частиною законодавства України. З тексту вказаних договорів виокремлюють положення, які відповідно до змісту повинні включатися у внутрішнє законодавство.

Під час *третього етапу* дослідження ступінь імплементації положень відповідних міжнародних договорів України у внутрішнє законодавство України. На підставі результатів цього етапу виокремлюють якісні показники відсутності імплементації, до яких належать ідентифікуючі ознаки міжнародних договорів, які не імplementовані, або неналежним чином імplementовані у внутрішнє законодавство України.

Під час *четвертого етапу* формуються кількісні показники неналежної імплементації міжнародних договорів, які демонструються коефіцієнтом співвідношення ($k3$) кількістю положень міжнародних договорів, які імplementовані у законодавство України на момент проведен-

ня аналізу (Mpi) та всіх положень міжнародних договорів, ратифікованих Україною, які мали б імplementуватися до законодавства України на момент проведення дослідження (Mp) та за формулою:

$$k3 = \frac{Mpi}{Mp}$$

Чим вищий показник $k3$ – тим вища ступінь імплементації у межах бази дослідження. Максимальна ступінь імплементації $k3 = 1$. Показник $k3$ не повинен перевищувати 1 . У разі, якщо $k3 > 1$, має місце дефіцит закону або норми закону.

У висновках зазначаються кількісні і якісні показники імплементації.

РОЗДІЛ 3

МЕТОДИКА ЮРИДИЧНОГО АНАЛІЗУ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНІВ ТА ПОТЕНЦІЙНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОПРОЄКТІВ

Юридичний аналіз ефективності застосування законів і потенційної ефективності застосування законопроектів не містить значних відмінностей. Оскільки під час проведення аналізу розглядають саме юридичні властивості досліджуваних предметів, а не економічні чи соціальні показники, вихідними даними стають показники, які не відчувають істотного впливу від факту їхньої чинності на момент дослідження. До того ж, при проведенні дослідження слід враховувати, що його об'єктом є ефективність чинного закону, його реального сьогоденного застосування, а об'єктом дослідження законопроекту — ефективність його застосування після набуття чинності (потенційна ефективність).

Окремі дослідження, вказані у цій главі можуть проводитися як у комплексі, так і окремо, залежно від потреби. Повний спектр наведених досліджень, який є цілісним аналізом ефективності застосування закону або потенційного застосування законопроекту дає змогу визначити належні критерії ефективності їхнього застосування з урахуванням змістовних, структурних та організаційних недоліків досліджуваних предметів.

Результати аналізу у вигляді якісних і кількісних показників повинні використовуватися у законотворчій діяльності, формувати напрями і механізми вдосконалення чинного законодавства та забезпечувати прийняття проектів ефективних законів в подальшому.

3.1. Аналіз відповідності Конституції

Застосування в правовій державі закону або прийняття законопроекту, які принципово не відповідають Конституції держави прямо порушує принцип верховенства права. Натомість у правовій системі України нерідко зустрічаються закони, окремі положення яких порушують права людини, або частково їм не відповідають чи суперечать; положення деяких проектів законів не відповідають Конституції України і внаслідок їхнього прийняття вони перетворюються на неконституційні закони.

Враховуючи положення ч. 2 ст. 8 Конституції України¹¹, яке наголошує на тому, що Конституція України має найвищу юридичну силу;

закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні їй відповідати, необхідність виявлення законів, положення яких Конституції не відповідають є однією з необхідних задач. Очевидно, що аналогічно слід ставити питання і щодо експертизи законопроектів, про яку йдеться у Главі 4.

Можна допустити, що закон, положення якого, рівно як завданні, що стоять перед ним або принципи на яких він базується не відповідають Конституції зовні є ефективним — вдало реалізується, підвищує показники, що його характеризують, або покращує реалізацію окремих суспільних відносин, а сам закон заповнює правовий вакуум. Натомість, такий закон або законопроект об'єктивно вважатися ефективним не можуть, оскільки, діючи всупереч конституційним принципам держави, нівелюють основні принципи існування держави загалом.

Таким чином, звернемо увагу на те, в якій послідовності і з урахуванням яких показників має проводитися експертиза на відповідність законів та законопроектів Конституції.

На *першому етапі* визначається чи не суперечать принципи досліджуваного предмета основам держави та чи не порушують вони права людини, закріплені в Конституції України.

Під час проведення *другого етапу* дослідження стосовно зазначеного предмета, виділяються повноваження однойменних суб'єктів суспільних відносин, діяльність яких таким предметом регламентується. Відповідно до вимог положень Конституції України визначається, чи не містить предмет дослідження положень, які б виходили за межі тих повноважень, що встановлені Конституцією до відповідних суб'єктів. Таке дослідження проводиться щодо закріплених у предметі дослідження всіх суб'єктів, вказаних у законі чи законопроекті.

На *третьому етапі* здійснюється дослідження матеріальних положень досліджуваного закону або законопроекту, в процесі якого встановлюється, чи не порушують та не обмежують положення предмета дослідження вимог Конституції України.

Під час *четвертого етапу* встановлюється чи передбачені у власних положеннях досліджуваного предмета процесуальні засоби реалізації його положень. У разі наявності таких процесуальних положень проводиться перевірка відсутності у таких положень заходів або механізмів, які б порушували або не допускали реалізації прав людини, гарантованих Конституцією України.

Результати аналізу відповідності досліджуваного предмета Конституції містяться у висновках і представляються у якісних показниках відповідно до **Таблиці 1**.

¹¹ Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1996. — № 30. — Ст. 141.

Таблиця 1

Положення предмета дослідження, що не відповідає Конституції (пункт, частина, стаття)	Зміст положення предмета дослідження, що не відповідає Конституції (пряма цитата)	Положення Конституції, якому не відповідає положення досліджуваного предмета (пункт, частина, стаття)
Невідповідність принципам Конституції		
Перевищення повноважень		
Порушення/обмеження прав людини матеріальними нормами		
Порушення/обмеження прав людини процесуальними нормами		

3.2. Відповідність завдань предмету дослідження його цілям

Оскільки задекларовані у законі чи проекті закону завдання мають бути сформовані з урахуванням цілей (мети) закону та направлені на досягнення останніх, їхня взаємна відповідність є одним із показників ефективності чинного закону та потенційної ефективності законопроекту.

Першим етапом проведення цього дослідження є визначення завдань і цілей закону або законопроекту. У разі, якщо вони виділені у самостійні норми, це істотно полегшує дослідження. Проте нерідко закон не містить спеціального положення, яке б прямо зазначало його задачі і цілі, мають місце випадки визначення завдання і цілей надто широко і неконкретно. У такому випадку завдання і цілі цього закону моделюються, виходячи зі змісту розділу «Загальні положення» закону, або із змісту інших законів, які були підґрунтям для прийняття досліджуваного, чи із змісту закону-попередника, який був скасований внаслідок прийняття досліджуваного.

Подібне завдання є значно легшим при постановці, коли це стосується законопроекту, що супроводжується пояснювальною запискою, за умови відсутності у його положеннях прямо задекларованих завдань, (оскільки такі завдання можуть бути сформульовані у пояснювальній записці до законопроекту).

На *другому етапі* дослідження встановлюється взаємна відповідність цілей і завдання досліджуваного закону або законопроекту, внаслідок чого встановлюється відповідність таких у кількісних показниках за **Шкалою 1:**

Шкала 1

Групи кількісних показників	Безпосередній показник відповідності у відсотках
«Повна відповідність»	100 %
«Часткова невідповідність»	75–99 %
«Часткова відповідність»	25–74 %
«Повна невідповідність»	0–24 %

Визначення кількісного показника у цьому випадку виступає оціночною категорією, оцінка якої покладається на дослідника.

Якісними показниками відповідності є безпосередні вказівки на окремій цілі, яким не відповідає жодна з завдань закону чи законопроекту.

У *висновках* містяться якісні і кількісні показники відповідності завдань закону або законопроекту його цілям.

3.3. Відповідність змісту закону його цілям і завданням

Однією з умов ефективності застосування закону є повнота визначення у його нормах задекларованих у ньому ж цілей і завдань, їх відповідність змісту закону. Невідповідність змісту законну його цілям і завданням нівелює його значення, адже він не спрямований на досягнення встановлених для нього цілей і не може вирішити поставлених перед ним завдань.

Першим етапом проведення такого дослідження є виділення цілей і задач закону або законопроекту, аналогічно з дослідженням «Відповідність задач закону його цілям».

Другий полягає у розмежуванні цілей і завдань на групи, які реалізуються, відповідно матеріальними та процесуальними нормами.

На *третьому етапі* проводиться визначення «ступені покриття» задекларованих у самому законі або законопроекті цілей і завдань за рахунок власних матеріальних та процесуальних положень. У його процесі виявляються прогалини у відображенні в положеннях закону його цілей і завдань або навпаки виявляється дублювання регламентації одного і того ж завдання або цілі.

Кількісні та якісні показники встановлюються аналогічно до **Шкали 1**. У висновку зазначається кількісний і якісний показники відповідності змісту закону або законопроекту його завданням і цілям.

3.4. Структурна належність

Переважно закони різних видів мають особливу, притаманну лише їх групі структуру. Закони окремих галузей права або спеціальні закони також мають певні особливості у структурі. Ефективність практичного застосування закону залежить від правильності побудови його структури, і тому при здійсненні аналізу ефективності застосування закону та потенційній ефективності застосування законопроекту слід визначати, чи відповідає вона структурі групи, до якої належить, — структурі закону (матеріального, процесуального чи комплексного). Крім того, при проведенні дослідження необхідно враховувати особливості побудови кожної з груп законів у відповідній сфері.

На *першому етапі* дослідження визначається, до якої з груп: матеріальної, процесуальної чи комплексної належить досліджуваний закон або законопроект.

На *другому етапі* визначається, які закони відповідної групи належать до сфери предмета дослідження. На підставі аналізу структур таких законів визначається еталонна структура за методикою, вказаною п. 2.2. Розділу 2.

На *третьому етапі* аналізу визначається відповідність структури предмету дослідження еталонній структурі шляхом їхнього порівняння.

У висновку зазначаються якісні показники відповідності досліджуваної структури еталонній.

3.5. Здатність до реалізації

Дослідження здатності закону щодо реалізації пов'язане з безпосередньою можливістю за допомогою положень цього ж закону реалізувати його основні положення. Під час проведення такого аналізу необхідне обов'язкове урахування особливостей самостійних та залежних законів і проведення дослідження кожного з видів за окремою схемою.

Тому *першим етапом* такого дослідження є визначення до групи самостійних чи залежних законів належить предмет дослідження.

Наступні етапи дослідження є неоднаковими для самостійних і залежних законів.

Під час *другого етапу* аналізу самостійного закону чи законопроекту необхідно встановити, чи всі функціональні його положення можуть бути реалізовані нормами цього ж закону, чи всі з зазначених матеріальних положень мають необхідне процесуальне забезпечення.

Дослідження залежного закону представляється дещо складніше, оскільки під час проведення його здатності до реалізації аналізуються також ті закони або підзаконні акти, які забезпечують реалізацію його норм.

Другий етап дослідження залежного закону чи його проекту вимагає виділення всіх актів, на які в частині реалізації своїх положень посилається закон чи законопроект.

На *третьому етапі* аналізу залежного предмета дослідження визначається, чи всі положення, на реалізацію яких за допомогою інших актів посилається цей предмет, наявні і чинні.

У висновках дослідження визначаються кількісний і якісні показники такої відповідності; результати дослідження представляються якісними показниками здатності закону до реалізації.

3.6. Відсутність колізій

Колізії в середині закону впливають на ефективність його застосування, адже їхня наявність породжує не лише неоднакове тлумачення закону, а й ускладнення процедури його застосування.

Проведення дослідження безпосередньо закону повинно передбачати його аналіз на предмет відсутності внутрішніх колізій безпосередньо досліджуваного закону.

Першим етапом дослідження є визначення характеру предмета дослідження: матеріального, процесуального чи комбінованого.

Якщо предмет дослідження суто матеріальний або суто процесуальний, на *другому етапі* дослідження проводиться перевірка на наявність колізій у кожній з груп його норм — у групі матеріальних норм та у групі процесуальних норм.

Якщо досліджуваний предмет комбінований і містить як матеріальні, так і процесуальні норми, на *другому етапі* проводиться розподіл його норм на матеріальні і процесуальні та здійснюється порівняння наявності колізій між кожною з таких груп норм, а на *третьому етапі* — проводиться виявлення наявності колізій між нормами матеріальними та процесуальними.

Особливої уваги слід приділяти останній перевірці комбінованого закону або законопроекту, адже нерідкі випадки, коли процесуальні норми навантажуються змістом матеріальних, що з одного боку інтерпретує матеріальні норми, а з іншого — ускладнює застосування процесуальних.

У висновках результати дослідження представляються кількісними і якісними показниками.

Якісні показники визначаються, відповідно до **Таблиці 2**, а кількісні показники — відповідно першої колонки цієї ж таблиці.

Таблиця 2

№	Норма, що містить основний припис	Колізійна норма	Характеристика змісту
1			

3.7. Аналіз корупціогенності законодавства

У програми боротьби з корупцією в Україні донині не включається такий засіб протидії корупції, як антикорупціогенна експертиза законодавства. До того ж, величезна кількість нормативно-правових актів, і, зокрема, законів, створюють поживне підґрунтя для корупції на всіх рівнях влади, нівелюючи основний принцип діяльності посадових осіб — «можна робити тільки те, що прямо вказано в законі». Маса нормативних актів, які у своїх нормах містять колізії, надто недопустимі дискреційні повноваження, регламентують надто широку компетенцію посадових і службових осіб тощо.

Аналіз корупціогенності¹² законодавства, як здатності закону породжувати корупцію або корупційні дії є одним з найважливіших напрямів дослідження ефективності застосування законодавства.

Перші і нинішні основні кроки у розробці методики проведення аналізу (експертизи) корупціогенності нормативно-правових актів розробили відомі російські вчені: Ю. А. Тихомиров, В. Н. Южаков, Е. В. Талапіна, М. А. Краснов, К. І. Головцинський та інші.

Сама ідея аналізу корупціогенності законодавства, як і розроблені російськими вченими методики проведення такого аналізу, у тому числі первинного аналізу корупціогенності нормативно-правових актів¹³, безу-

мовно, є новітньою у країнах пострадянського простору, а практика їхнього застосування вказує на доцільність проведення такого аналізу як законів, так і законопроектів.

Однак така методика повною мірою не прийнятна для України, оскільки, по-перше, розрахована на застосування її у федеративній державі на рівнях всіх суб'єктів нормотворення, по-друге, важливим фактором побудови такої методики є урахування особливостей корупціогенності, які притаманні російському правовому полю. Крім того, аналіз корупціогенності нормативно-правових актів проводиться у Російській Федерації щодо всього спектру нормативно-правових актів.

З урахуванням зазначеного вище, пропонується Методика проведення аналізу корупціогенності законодавства, про яку йтиметься у Главі 4 цієї роботи.

¹² Термін «корупціогенність» вперше був застосований Центром стратегічних розробок (Російська Федерація) у 2004 році, а методика проведення аналізу опублікована у 2004 році: Аналіз корупціогенності законодавства: Памятка експерту по первичному аналізу корупціогенності законодательного акта. — М.: Центр стратегических разработок: Статут, 2004.

¹³ Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативно-правовых актов / Э. В. Талапина, В. Н. Южаков; под общ. ред. В. Н. Южакова. — М.: Центр стратегических разработок: Статут, 2007. — 96 с.

РОЗДІЛ 4 МЕТОДИКА ПРОВЕДЕННЯ АНАЛІЗУ КОРУПЦІОГЕННОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА

Аналіз корупціогенності законодавства є одним із найскладніших. Рівною мірою він може застосовуватися як до законів, так і до законопроектів. Правильне проведення аналізу корупціогенності законодавства дозволяє виявити і рекомендувати зміни або виключення положень, які створюють базу для вчинення корупційних дій, або навіть породжують їх вчинення.

Оскільки остаточною метою проведення такого дослідження є очищення законодавства від норм, які використовуються або можуть бути використані в корупційних цілях, цей вид дослідження може і включатися у комплексне дослідження ефективності закону або законопроекту, і бути самостійним дослідженням.

Запропонована методика проведення антикорупційної експертизи передбачає можливість проведення дослідження за двома напрямками, визначаючи корупціогенність на структурному та нормативному рівнях, охоплюючи таким чином зовнішні та внутрішні показники корупційності досліджуваного об'єкта.

Результатом проведення антикорупційної експертизи, відповідно, виявляються норми, що породжують корупцію, наявні у досліджуваному законі або законопроекті. Результати проведення такої експертизи можуть використовуватися на всіх етапах законотворення, враховуючи розробку, обговорення, часткове схвалення тощо. Крім того, такі результати можуть визначатися як негативні еталони, застосування яких недопустиме у інших законах та/або законопроектах.

Особливої уваги заслуговує можливість використання досвіду проведення антикорупційної експертизи при розробці і прийнятті в подальшому проекту Закону України «Про закони (нормативно-правові акти)», оскільки проведення за результатами такої експертизи комплексного дослідження наявних проблем корупціогенезу у вітчизняному законодавстві дадуть змогу застосовувати заборону найтипівіших нормативних корупціогенів при прийнятті нормативно-правових актів.

4.1. Аналіз структурної корупціогенності

Під **структурною корупціогенністю** закону розуміються такі недоліки структури закону, які породжують корупційні дії або забезпечують їхнє існування.

- Аналіз структурної корупціогенності вміщує виявлення і фіксацію:
- 1) відсутності регулювання відносин нормою закону;
 - 2) відсутності регулювання порядку виконання нормою закону;
 - 3) відсутність регулювання порядку здійснення нагляду та контролю та суб'єктів їх здійснення;
 - 4) відсутності регламентації юридичної відповідальності та порядку її застосування.

Результати, виявлені в процесі проведення аналізу структурної корупціогенності, для зручності комплексного аналізу та подальшого використання розміщуються у **Таблиці 3**.

Таблиця 3

1. Аналіз структурної корупціогенності Закону України / проекту закону				
« _____ »				
назва Закону / проекту закону				
№ _____ від « _____ » _____ року				
№ у дослідженні	№ положення	Необхідне положення	Характеристика відсутності «Повна» / «часткова»	№ корупціогену у межах групи
1.1.	Відсутність регулювання відносин нормою закону			
1.2.	Відсутність регулювання порядку виконання нормою закону			
1.3.	Відсутність регулювання порядку здійснення нагляду та контролю та суб'єктів їхнього здійснення			
1.4.	Відсутність регламентації юридичної відповідальності та порядку її застосування			

4.1.1. Відсутність регулювання відносин нормою закону

Вакуум правового регулювання відносин у країні, де є Конституція, з суто юридичного погляду, неможливий, адже норми Конституції є нормами прямої дії, і за рахунок них будь-який вакуум законодавства може бути переkritий. Натомість на практиці у разі відсутності регламентації

певних суспільних відносин, які потребують на писаний порядок їх виконання, такий вакуум існує, і Конституція подолати його не в змозі без втручання органів судової влади.

Здебільшого, у разі відсутності законодавчої регламентації певних відносин, основний тягар переймають на себе підзаконні акти, тлумачачи закон інколи всупереч принципам, закладеним у цей закон.

У Розділі 4 Глави 4 вже йшлося про те, що ступінь ефективності законодавства знижується залежно від його інтерпретації іншими нормативними актами нижчої сили. З погляду дослідження саме корупціогенності, яку породжує невдала, а інколи і недоречна інтерпретація, слід звертати увагу саме на першопричину такої інтерпретації — саме відсутність тієї необхідної норми у законі, яка б усувала саму необхідність існування підзаконного нормативного акта.

Так, наприклад, відносини, що встановлюються законом, можуть не визначати характеристик суб'єктів таких відносин, або порядку отримання певного дозвільного документа, внаслідок чого порядок встановлення характеристик суб'єктів і порядок видачі документа здійснюється згідно з визначенням підзаконного акта, який може негативно інтерпретувати закон, породжуючи умови для розвитку корупційних дій саме стосовно видачі документа, або визначення кола осіб.

Під час проведення виявлення відсутності регулювання нормою закону або законопроекту певних правовідносин, необхідно керуватися структурою правовідносин, притаманних до галузі права, до якої належить такий закон. У разі, коли закон або законопроект комплексний, такий підхід має застосовуватися до його матеріальних норм, а щодо норм процесуальних — з урахуванням особливостей побудови норм процесуального права та галузі права, до якої належить цей закон або законопроект у цілому.

Відмітки про відсутність необхідних положень розміщуються у **Таблиці 3**, яка наведена на початку цього Розділу.

4.1.2. Відсутність регулювання порядку виконання нормою закону

Оскільки відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про корупцію»¹⁴ під корупцією розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, очевидно, що безпосередньо здійснення корупційних дій прямо

пов'язано з межами законодавчого регулювання саме порядку виконання норми закону.

Неврегульованість способів, термінів і механізмів реалізації владних повноважень посадовими і службовими особами призводить до «самостійного» визначення порядку виконання повноважень такими особами. По суті, виконання повноважень, які описані, нівелюється відсутністю механізмів регулювання таких повноважень.

Ідеальне співвідношення дія-механізм повинен максимально відображатися у законодавстві, не допускаючи будь-якої варіативності у поведінці посадових осіб щодо реалізації будь-яких повноважень.

Очевидно, що законодавство не повною мірою може відобразити весь спектр можливих механізмів реалізації поведінки людини, однак реалізація механізмів поведінки посадової або службової особи органів державної влади має бути повною мірою відображений у законодавстві, адже ці особи діють за принципом «можна робити тільки те, що прямо вказано у законі». Отже, відсутність регламентації дії призводить до імпровізації реалізації владних повноважень, що прямо суперечить вимогам ч. 2 ст. 19 Конституції України.

Під час проведення аналізу відсутності регулювання порядку виконання нормою закону до **Таблиці 3** вносяться відмітки щодо відсутності такого регулювання.

Послідовне дослідження відсутності порядку виконання нормою закону має відбуватися у послідовності, в якій зазначені повноваження відповідних суб'єктів — посадових та службових осіб органів влади.

4.1.3. Відсутність регулювання порядку здійснення нагляду та суб'єктів їхнього здійснення

Контроль і нагляд за діяльністю органів державної влади та їхніх посадових та службових осіб є необхідним засобом забезпечення дотримання такими органами та особами вимог чинного законодавства та запорукою від зловживань.

Натомість далеко не всі акти законодавчої влади демонструють наявність у своїх положеннях встановлення не лише механізмів, а й суб'єктів здійснення контролю і нагляду за діяльністю органів державної влади та їхніх посадових осіб. Відсутність же контролю, нагляду та суб'єктів їхнього здійснення на практиці або унеможливають контроль за діяльністю певних органів та їхніх посадових осіб взагалі або забезпечують такий контроль за допомогою інших законів або інших нормативних

¹⁴ Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 34. — Ст. 266.

актів, що в свою чергу, або дезефективізує такий контроль або викликає колізії, які також знижують ефективність контроль.

До того ж, навіть у разі наявності бажаного регулювання контролю і нагляду, у більшості випадків, функції контролю та нагляду покладаються не на інші органи, а на органи або посадових осіб вищої ланки тієї ж системи, в якій міститься посадова особа або державний орган, діяльність якого контролюється. По суті, корпоративні інтереси контролюючого і контрольованого органу в такій ситуації призводять до нівелювання суті перевірки, оскільки нерідко виникає ситуація, коли одна сторона не хоче викриття своїх порушень через настання відповідальності, а інша — не хоче демонстрації порушень її підлеглих, оскільки відповідальність за порушення може торкнутися і її. Внаслідок цього кожна із сторін зацікавлена у прикритті порушень.

Тому корпоративний контроль і нагляд закріплені у законі також знижують реальну ефективність контролю, і тому можуть бути віднесені до чинників, що впливають на корупціогенез законодавства.

Враховуючи наведене вище, при проведенні дослідження закону або законопроекту щодо відсутності контролю та нагляду та визначеності суб'єктів їхнього здійснення, у разі наявності виключно контролю і нагляду, необхідно визначати також і кожний випадок наявності виключно корпоративного контролю — контролю в межах однієї системи державних органів.

При заповненні **Таблиці 3** слід виявляти відсутність регулювання в цьому законі/проекті закону контролю та нагляду та/або суб'єктів його здійснення;

У разі наявності регламентації контролю та нагляду виключно в середині однієї системи органів, у **Таблиці 3** необхідно робити відмітку «контроль і нагляд у межах системи».

4.1.4. Відсутність регламентації юридичної відповідальності або порядку її застосування

Ефективний закон, який унеможливує корупційні дії, передбачає наявність юридичної відповідальності за дії або бездіяльність, що містять ознаки порушень або неналежне виконання повноважень, у тому числі прийняття рішень, що суперечать вимогам закону державними органами та їхніми посадовими або службовими особами. До того ж, відповідальність державного органу або державного службовця можуть встановлюватися виключно законом.

Таким чином, закон, який передбачає вчинення органом або його посадовою особою певні державницькі повноваження, повинен передбачати і відповідальність за порушення, які можуть бути вчинені такими суб'єктами.

У більшості випадків відповідальність державних органів та їхніх посадових або службових осіб у законі вказана, але неконкретизована — не зазначено, які саме дії тягнуть настання юридичної відповідальності якого виду, а визначається за формулою «несе відповідальність у встановленому законом порядку». До того ж, така відповідальність передбачена у відповідних положеннях Кодексу України про адміністративні правопорушення або Кримінального кодексу України. Однак у змісті самого закону безпосередні вказівки на дії або бездіяльність, які тягнуть настання такої відповідальності відсутні, як у переважній більшості законів відсутні вказівки щодо підстав та порядку настання дисциплінарної відповідальності.

Невідворотність же відповідальності, зокрема, дисциплінарної відповідальності посадовців може бути реальною лише у разі визначення її у відповідному законі. Це рівною мірою стосується і порядку застосування такої відповідальності та суб'єктів її застосування. У разі, коли ці суб'єкти є контролюючими органами, закон повинен містити вказівку саме які з них мають певні повноваження щодо застосування окремих видів юридичної відповідальності за винятком кримінальної, яка може наставати виключно за обвинувальним вироком суду.

При проведенні дослідження відсутності регламентації юридичної відповідальності або порядку її застосування і заповненні відповідної ланки **Таблиці 3** необхідно визначати:

1. Відсутність регламентації юридичної відповідальності всіх видів, яка може бути застосована до порушників вимог закону.
2. Відсутність градації такої відповідальності на окремі її види: кримінальна, адміністративна, дисциплінарна.
3. Відсутність вказівок на суб'єктів застосування кожного виду такої відповідальності.
4. Відсутність положень закону, якими встановлюється порядок застосування такої відповідальності.

При проведенні такого дослідження необхідно враховувати особливості окремих законів, у разі, якщо вони містять прямі посилання на інші закони: Кримінальний кодекс України, Кодекс про адміністративні правопорушення та на підзаконні акти: дисциплінарні статuti, правила етики тощо. У такому разі при аналізі необхідно враховувати окремі положення тих законів чи підзаконних актів, на які прямо вказує досліджуваний закон і розглядати відповідні положення таких підзаконних актів як ланку дослідження в межах дослідження закону на

предмет відсутності/наявності у досліджуваному законі регламентації юридичної відповідальності.

За відсутності регламентації відповідальності та особливостей її застосування у підзаконних актах або законах, на які прямо вказує досліджуваний закон у Таблиці 3 робиться позначка: «Закон посилається на інший нормативний акт, у якому регламентація юридичної відповідальності/порядку застосування юридичної відповідальності відсутня».

4.2. Аналіз нормативної корупціогенності

Під **нормативною корупціогенністю** закону слід розуміти такі недоліки змісту норм закону, які породжують корупційні дії, або забезпечують їхнє існування.

Аналіз **нормативної корупціогенності** вміщує виявлення і фіксацію:

1. Широти дискреційних повноважень.

2. Наявності положень закону або законопроекту, які допускають відступлення від норм законів.

3. Штучного завищення вимог до заявника.

4. Штучного ускладнення процедури звернення.

5. Колізійності положень закону або законопроекту.

Результати, виявлені в процесі проведення аналізу нормативної корупціогенності, для зручності комплексного аналізу та подальшого використання розміщуються у **Таблиці 4**, яка демонструє другу частину результатів антикорупційного аналізу закону.

Таблиця 4

2. Аналіз нормативної корупціогенності			
2.1.	Широта дискреційних повноважень		
2.2.	Дозволяючи формулювання при визначенні компетентності		
2.3.	Штучно завищені вимоги до заявника		
2.4.	Штучне ускладнення процедури звернення		
2.5.	Колізійність положень закону/законопроекту		

4.2.1. Широта дискреційних повноважень

Виходячи з того, що посадова особа має робити тільки те, що прямо вказано в законі, всі дії посадових осіб мають ґрунтуватися виключно на законодавчому приписі. До того ж, очевидно, що закон не може передбачити повний спектр дій посадової особи, а визначає їхні комплекси, детально визначаючи лише окремі надконкретні дії: прийняття певного акта, вчинення конкретної дії тощо. Оскільки певна низка повноважень викладається комплексно, у такому випадку посадовець має реалізовувати такі дискреційні¹⁵ повноваження у певному спектрі на власний розсуд.

У разі, якщо спектр дискреційних повноважень *надто широкий ніж цього вимагає можливий оптимальний спосіб виконання певної функції*, що покладається на посадовця, виконання надто широких дискреційних повноважень допускати вчинення корупційних дій або певних їх елементів, які, по суті, будуть прикриті межами компетенції. Так, «вживаючи всі необхідні дії» для забезпечення дотримання законності та правопорядку співробітник правоохоронних органів може вчинювати затримання і перевірки осіб, вказуючи таким, що їх у чомусь підозрюють, а у «відкуп» отримувати хабарів.

Типовим прикладом перевищення широти дискреційних повноважень є формулювання ч. 1 ст. 103 КПК України¹⁶, яка одним реченням визначає повноваження органів дізнання: «На органи дізнання *покладається вжиття необхідних* оперативних розшукових заходів з метою виявлення ознак злочину і осіб, що його вчинили». Повноваження органів дізнання, по суті, не мають меж як юридично, так і фактично, що, безумовно, породжує корупційні дії.

Проведення аналізу широти дискреційних повноважень полягає у аналізі законодавчого визначення саме критеріїв і меж визначення таких повноважень посадових осіб, наявність логічної і чіткої послідовності у формулюванні необхідних і конкретних повноважень.

Результати такого дослідження закону або законопроекту заносяться до **Таблиці 4** в повному обсязі щодо кожного факту виявлення надто широкого, у тому числі неконкретного визначення повноважень, щодо виконання яких посадовець власне зобов'язаний приймати.

¹⁵ Методика первичного аналізу (експертизи) корупціогенності нормативно-правових актів / Э. В. Талапина, В. Н. Южаков; под ред. В. Н. Южакова. — М.: Центр стратегических разработок: Статут, 2007. — 96 с. — С. 37.

¹⁶ Кримінально-процесуальний кодекс України // Відомості Верховної ради УРСР. — 1961. — Ст. 15.

4.2.2. Дозволяючі формулювання при визначенні компетенції

У вітчизняній практиці нормотворення нерідко зустрічаються випадки, коли у викладенні компетенції державного органу чи посадової особи вживаються дозволяючі формулювання: «може», «має право», що дає змогу самостійному варіюванню вчиненням певних дій чи рішень посадовою особою, залежно від її волевиявлення.

Оскільки щодо формулювання визначень компетенції державних органів та посадовців недопустимі формулювання притаманні визначенню суб'єктивного права, неможливо допускати такі дозволяючі формулювання, які б створювали ситуації, коли відбувається прийняття будь-яких рішень чи вчинення дій без належних підстав, або, навпаки, неприйняття рішень чи відмову від вчинення дії у разі наявних підстав для вчинення таких.

Типовим прикладом недоцільного дозволяючого формулювання слугує п. 2 ч. 15 ст. 93 Закону України «Про вибори народних депутатів»¹⁷, яка стосується повноважень окружних виборчих комісій щодо визнання голосування в межах виборчої дільниці недійсним: «Окружна виборча комісія може прийняти рішення про визнання голосування на виборчій дільниці недійсним лише у разі: /.../». Тобто може прийняти, а може і не прийняти, хоча виключний перелік підстав для такого рішення наведений у тому ж законі двічі (ч. 1 ст. 90, п. 2 ч. 15 ст. 92).

Формулювання «приймає рішення», «подає на розгляд» на рівні формулювань компетенції також не вирішують проблем безумовного виконання приписів закону, адже допускають варіативність вольового моменту у поведінці суб'єкта здійснення нормативного припису. Очевидно, що конструкції подібного роду ефекти віщуватимуться з викладенням їх у посиленій щодо волевиявлення суб'єкта формі — орієнтуванні його на необхідність вчинити певні дії. У такій спосіб ефективність нормативної конструкції «приймає рішення» значно підвищуватиметься перетворенням її у «має прийняти рішення», аналогічно конструкція «подає на розгляд» стає безсумнівно ефективнішою внаслідок перетворення на «має подати на розгляд».

Результати проведення дослідження наявності дозволяючих формулювань при визначенні компетенції державних органів чи посадових осіб у законі або законопроекті відображуються у відповідній графі **Таблиці 4**.

¹⁷ Закон України «Про вибори народних депутатів України» № 1665-IV від 25 березня 2004 р. у редакції з урахуванням Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» та деяких інших законодавчих актів України (щодо порядку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України та заміщення народних депутатів України, повноваження яких були достроково припинені)» № 1114-V від 1 червня 2007 р. (станом на вересень 2007 року).

4.2.3. Штучно завищені вимоги до заявника

Право на звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб гарантоване ст. 40 Конституції України. Право звернення поширюється на всі види звернень громадян до органів державної влади, місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб щодо прийняття певних рішень, або вчинення певних дій на підставі таких звернень.

Натомість, низка законів, яка визначає порядок як загального звернення громадян¹⁸, так і спеціального звернення¹⁹, серед вимог, що пред'являються заявникові визначають такі вимоги, які не впливають на характер звернення та не є показовими (змістовними) для розгляду суті звернення. Інколи такі вимоги взагалі не мають нічого спільного з характером правовідносин з приводу яких або в межах яких заявник звертається до посадовця.

Штучно завищені вимоги до заявника істотно ускладнюють саму процедуру звернення, що створює сприятливі умови для корупційних дій, з одного боку, для суб'єкта звернення, а з іншого боку, — суб'єкта, до якого може бути направлений заявник для одержання додаткової «вимоги» — довідки, виписки тощо.

Так, наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про реєстр виборців» від 22 лютого 2007 р.²⁰ до Реєстру виборців заносяться та в базі даних Реєстру зберігаються «відомості про виборця (персональні дані) таких видів:

- 1) ідентифікаційні персональні дані виборця;
- 2) персональні дані, які визначають місце та умови голосування виборця;
- 3) службові персональні дані».

Вимоги щодо внесення до Реєстру виборців персональних службових даних не лише не мають жодного стосунку до складання списку виборців, а й ускладнюватимуть надалі уточнення Реєстру, оскільки внаслідок зміни роботи кожного виборця такі дані необхідно буде вносити в Реєстр.

Результати дослідження штучного завищення вимог заявника розміщуються у Таблиці 4 і становлять одну з ланок проведення аналізу нормативної корупціогенності закону.

¹⁸ Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР / Відомості Верховної Ради України — 1996. — № 47. — Ст. 256.

¹⁹ Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» від 15 травня 2003 року № 755-IV / Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 31–32. — Ст. 263.

²⁰ Відомості Верховної Ради. — 2007. — № 20. — 282.

4.2.4. Штучне ускладнення процедури звернення

Одним із механізмів протидії корупції в демократичній державі є прозорість і простота процедури звернення заявника до органів державної влади, місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. Наявність практичних складнощів реалізації конституційних прав на звернення надскладною процедурою реалізації такого породжує з одного боку, попит на реалізацію права якнайпростіше, з іншого — пропозицію з боку посадової особи «допомогти» подолати такі складнощі.

Норми, що передбачають процедуру звернення, можуть міститися як у самому досліджуваному законі або законопроекті, так і в іншому законі або у підзаконному акті.

У разі, якщо така процедура зазначена у самому досліджуваному законі або законопроекті, результати дослідження вносяться до відповідної графі **Таблиці 4**. Якщо процедура звернення закріплена у нормах іншого нормативного акта, на який прямо посилається досліджуваний закон або законопроект, експерту необхідно провести дослідження відповідних положень такого акта і при внесенні даних про результати такого дослідження до відповідної графі **Таблиці 4** зробити примітку «За прямим посиланням предмета об'єкта дослідження: /текст/».

У разі ж коли процедура звернення не описана у самому досліджуваному законі або законопроекті та у його нормах відсутні посилання на таку інший акт, який має описувати таку процедуру, антикорупційне дослідження такого роду неможливе. У цьому випадку в відповідній графі Таблиці 4 мають бути вказані рекомендації щодо проведення аналізу ефективності застосування закону або законопроекту, зокрема — аналізу забезпечення реалізації та аналізу інтерпретації закону або законопроекту, які описану у розділах 3 і 4 Глави 2 цієї Методики.

4.2.5. Колізійність положень закону/законопроекту

Наявність колізій у цілому впливає на ефективність застосування законодавства, тому дослідження закону або законопроекту на предмет відсутності у ньому колізій описано у Розділі 6 Глави 3 дійсної методики, як одного з етапів проведення юридичного аналізу ефективності застосування законів та потенційної ефективності застосування законопроектів.

Водночас, наявність колізій як у нормах самого закону/законопроекту, так і між його положеннями та положеннями Конституції створюють поживні умови для вчинення корупційних дій суб'єктами реалізації таких положень.

Формулювання яке використовується при визначенні результатів дослідження під час проведення «Аналізу відсутності колізій» при проведенні юридичного аналізу ефективності застосування законів та потенційної ефективності застосування законопроектів відображаються у кількісних та якісних показниках.

Результати аналізу визначення колізійності норм закону або законопроекту під час проведення аналізу корупціогенності закону або законопроекту відображаються відповідно до форми **Таблиці 4** у відповідних графах, у яких зазначаються не лише кількісні і якісні показники наявності колізій, а й зміст самих колізійних норм досліджуваного закону або законопроекту.

У разі проведення аналізу корупціогенності закону або законопроекту у рамках юридичного аналізу ефективності застосування законів та потенційної ефективності застосування законопроектів, кількісні і якісні дані, отримані під час проведення дослідження колізійності норм закону або законопроекту можуть бути порівняні з результатами отриманими під час проведення дослідження відсутності колізій.