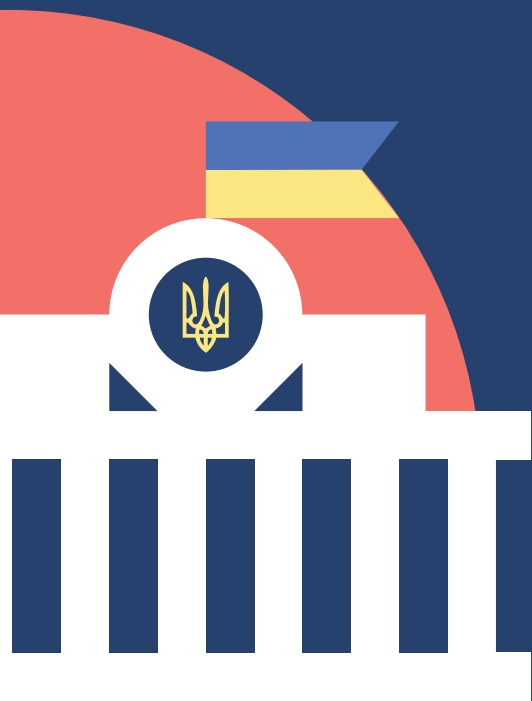


#EU4RADA

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА



ДОКУМЕНТ ПІДГОТОВЛЕНО **ОЛЕКСАНДРОМ БАРАНЮКОМ**,
ЕКСПЕРТОМ З ПИТАНЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ОФІСУ
ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ В РАМКАХ ПРОЄКТУ ЄС-ПРООН
З ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ.



СКОРОЧЕННЯ ТА АБРЕВІАТУРИ

АПАРАТ	Апарат Верховної Ради України
ВРУ	Верховна Рада України
ДОРОЖНЯ КАРТА	Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішнього реформування та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України
ЄП	Європейський парламент
ЄС	Європейський Союз
КМУ	Кабінет Міністрів України
МЕМОРАНДУМ	Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності
НУО	Неурядова організація
ОГС	Організації громадянського суспільства
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ОПМ	Організація парламентського моніторингу
РПУ	Рахункова палата України
УА	Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони



ГЛОСАРІЙ

European Parliamentary Research Service	EPRS	Європейська парламентська науково-дослідна служба
EX-POST		після події (після впровадження акта)
EX-ANTE		до події (до прийняття акта)
Memorandum of Understanding	MOU	Меморандум про взаєморозуміння
Post-Legislative Scrutiny	PLS	Оцінка ефективності застосування законодавства
Regulatory Impact Assessment	RIA	Аналіз впливу регуляторної політики



ЗМІСТ

ВСТУП	6	КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА	25
РЕЗЮМЕ	9	2.1. Передумови запровадження оцінки ефективності застосування законодавства	25
КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ	10	2.2. Сфера застосування PLS та критерії добору законодавчих актів для оцінки	28
ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА	13	Критерії добору законодавчих актів, щодо яких здійснюватиметься оцінка ефективності застосування законодавства	30
1.1. Правові та організаційні передумови для здійснення парламентом оцінки ефективності застосування законодавства	13	2.3. Суб'єкти здійснення PLS залежно від обраної «моделі» оцінки ефективності застосування законодавства	31
Конституційні повноваження ВРУ	16	ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЇЇ ГОЛОВНІ СТАДІЇ (ФАЗИ)	34
Комітети ВРУ	17	3.1. Процес здійснення PLS	34
1.2. Взаємозалежність оцінки ефективності застосування законодавства та якісного законотворчого циклу	20	3.2. Етапи здійснення оцінки ефективності застосування законодавства (PLS)	35
Проведення паралельних аналізів на етапі розробки законопроекту	21	ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА В ІНШИХ ДЕРЖАВАХ	43
1.3. Особливості взаємодії ВРУ та КМУ на етапі підготовки й проведення оцінки ефективності застосування законодавства	22	4.1. Велика Британія	43
Запит на отримання письмової інформації	23	4.2. Бельгія	44
		4.3. Італія	46
		4.4. Молдова	47
		4.5. Грузія	47
		ДОДАТКИ	49



ВСТУП

Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган у державі з парламентсько-президентською формою правління наділена широким спектром повноважень щодо реалізації законодавчих та контрольних повноважень.

Водночас український парламент стикається з хронічною пострадянською проблемою: через необхідність перебудування держави на власному правовому підґрунті, тобто поступового переходу від правового регулювання актами часів СРСР до замкненої «суверенної» ієрархії національного законодавства, єдиний законодавчий орган змушений зосереджуватися саме на законодавчій функції, при цьому дискримінуючи свої контрольні повноваження, приділяючи їм менше уваги, не запроваджуючи нових підходів і практик до здійснення контролю за діяльністю уряду чи за ефективністю та якістю законодавства, що було прийняте.

Звісно, Україну ця проблема не оминула, адже країна була найбільшою після Росії економікою в складі СРСР, а також має велику територію, населення та промислові потужності, що вимагало невідкладного правового врегулювання широкого спектру галузей, сфер та суспільних відносин.

Поруч із досягненнями в законодавчому забезпеченні конституційно-правового регулювання, регулювання економічних, соціальних та інших правовідносин українське суспільство й держава поступово утверджувалися в прагненнях до європейської інтеграції, а точніше — до інтеграції з суспільними, економічними та соціальними інститутами Європейського Союзу і країн «розвинутої демократії».

Україна в певному сенсі переживає період посилення ролі громадянського суспільства у формуванні державних політик та державного курсу в цілому. Особливо це проявилось після відмови президента Януковича підписати Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що стало однією з причин Революції гідності. Відтоді суспільний запит на ефективне законодавство та належний моніторинг його імплементації невпинно зростає.

Держави-члени Європейського Союзу та інші західноєвропейські держави переважно вже пережили трансформацію низки процесів, пов'язаних із реалізацією національними парламентами своїх контрольних повноважень.

Із поступовим зміцненням ролі уряду в законотворчій діяльності парламенти змогли зосередитися на здійсненні моніторингу та оцінюванні ефективності застосування вже чинного законодавства. Наразі парламенти здобули інструментарій для реалістичнішого оцінювання відповідності акту законодавства суспільним потребам та можливості з'ясувати, наскільки застосування закону відповідає первісному задуму. Негативні результати оцінки ефективності застосування законодавства тягнуть за собою, залежно від ступеня виявленої проблеми, відповідні політичні рішення — від внесення змін до закону до відставки уряду.

Ефективність законодавства є одним із визначальних показників спроможності держави здійснювати вплив на суспільні відносини правовими методами. Саме ефективність законодавства дає змогу встановити, якою мірою реалізується закладений у законодавчих актах потенціал і наскільки він відповідає актуальним потребам людини, суспільства й держави. «Наукове забезпечення законотворчого процесу повинно супроводжуватись системним переглядом вже існуючих та прийняттям нових правових норм, які б відповідали реаліям сьогодення, сприяли подоланню негативних суспільних явищ, супроводжувались створенням ефективного механізму правового регулювання¹.

Водночас автори цих рекомендацій розуміють, що імплементація оцінки ефективності застосування законодавства (Post-Legislative Scrutiny, PLS) залежить від політичної волі та готовності українського політикуму до нових процедур. Ба більше, успішність повноцінної реалізації процедури оцінки ефективності застосування законодавства залежить від інституційної спроможності як Апарату Верховної Ради, так і урядових органів; йдеться, зокрема, про аналітичне забезпечення, навчання персоналу, наявність визначеної методології та, звісно, фінансових (бюджетних) можливостей.

З огляду на всі вищенаведені виклики та передумови в цих рекомендаціях розкрито такі питання:

- необхідність і суть оцінки ефективності застосування законодавства;
- передумови (зокрема правове підґрунтя) для імплементації оцінки ефективності застосування законодавства;
- орієнтовний порядок взаємодії усіх суб'єктів цього процесу;
- правові та інституційні обмеження, що існують та виникають під час здійснення оцінки;
- поетапна підготовка оцінки ефективності застосування законодавства та порядок її проведення (на основі досвіду країн ЄС та країн «розвинутої демократії»);
- рекомендації для Верховної Ради України щодо передбачення такої процедури в Регламенті ВРУ, посилення ролі комітетів ВРУ;
- рекомендації щодо підвищення якості взаємодії з урядом, включно з можливими змінами до законодавства.

1 Кіндрат П. Концепція оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері. <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/7/25.pdf>

У цьому документі враховано досвід оцінювання ефективності застосування законодавства парламентами Великої Британії, Шотландії, Республіки Молдова, Грузії, Південної Кореї, Південно-Африканської Республіки, а також країн-членів Європейського Союзу — Австрії, Бельгії, Болгарії, Німеччини, Польщі, Франції.

У попередніх рекомендаціях враховано аналітичні документи, підготовлені Міжпарламентським союзом (Inter-Parliamentary Union), Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), матеріали Вестмінстерської фундації за демократію (WFD), Висновки Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія), практики та інструменти належного врядування Європейської комісії та інші доступні експертам документи.

Попередні рекомендації підготовлені експертами Офісу парламентської реформи в рамках реалізації Проєкту з парламентської реформи Європейського Союзу та Програми розвитку Організації об'єднаних націй². Пропонований документ передбачений планом діяльності Офісу парламентської реформи як частина загальної підтримки ВРУ в посиленні її контрольних повноважень. Даний документ не відображає офіційну позицію ЄС чи ПРООН і має виключно рекомендаційний характер.

2 Проєкт ЄС-ПРООН з парламентської реформи впроваджується Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) за фінансової підтримки Європейського Союзу в період з лютого 2019 року до лютого 2021 року. Його мета — посилення роботи Верховної Ради України (ВРУ) задля підвищення ефективності, підзвітності й прозорості парламенту України у виконанні його конституційних функцій — законодавчої, контрольної та представницької та забезпечення його позитивного впливу на загальний процес виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.



РЕЗЮМЕ

В Україні є всі передумови для запровадження оцінки ефективності застосування законодавства на рівні офіційної процедури, що передбачає комплекс заходів, реалізовуваних спільно Верховною Радою та органами виконавчої влади. Наразі оцінка впливу актів законодавства, як складова оцінки ефективності застосування законодавства, здійснюється фактично на етапі аналізу регуляторного впливу для підзаконних нормативних актів. Це завдання виконують конкретні органи виконавчої гілки влади з методологічним супроводом Державної регуляторної служби України.

Утім, на рівні законодавчого органу впроваджено лише практику застосування законодавства як одну з функцій комітетів ВРУ. Здебільшого вона обмежується аналізом правової відповідності, тобто пошуком відповіді на запитання: чи виконали органи, відповідальні за реалізацію того чи іншого закону, пункти прикінцевих положень про необхідність розробки необхідного обсягу підзаконних актів та чи було це виконано в строк, визначений «материнським» законом. Водночас діяльність ВРУ з реального оцінювання впливу закону на заінтересованих осіб та / або відповідну сферу правовідносин обмежується реалізацією саме законотворчої та організаційної, а не контрольної функції комітету і здебільшого залежить від особистої ініціативності народних депутатів — членів комітету. За результатами цих неформальних дій, що поки не мають достатнього методологічного обґрунтування, не видаються звіти належного статусу і якості, тож результати оцінки ефективності застосування законодавства не можна винести на розгляд ВРУ як підсумок окремих тривалих і складних процедур.

Однак учасники відповідних процесів розуміють, що саме ВРУ має відігравати головну роль в оцінюванні відповідності результатів тривалого застосування тих чи тих законів очікуванням законодавця, і для виконання цієї ролі парламенту потрібне належне нормативне, організаційне та методологічне підкріплення.

Країни ЄС, інші країни Західної Європи та країни розвинутої демократії виробили власні підходи до реалізації цієї складної процедури. Вони відрізняються за рівнем залучення уряду до збирання інформації, порядком формування експертних груп, правовим статусом комітетів, що здійснюють оцінку, тощо.

Тому перед політичним керівництвом країни та ВРУ постає завдання обрати найкращу, а головне — найоптимальнішу «модель» оцінки ефективності застосування законодавства з урахуванням бюджетних та інституційних можливостей Верховної Ради. Водночас будь-яка з обраних моделей потребує внесення змін до законів про комітети ВРУ, Регламенту ВРУ, Регламенту КМУ, положень про міністерства, а також затвердження методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки та організації навчання, бодай на рівні Апарату ВРУ.



КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Оцінка ефективності застосування законодавства — це не інструмент чи форма парламентського контролю, а окремий його напрям. Для належного здійснення такої оцінки керівництву парламенту як головному агентіві реформування цього органу доведеться частково змістити пріоритети діяльності ВРУ в бік контрольної функції та досягти попереднього консенсусу з урядом щодо взаємодії в межах реалізації PLS.
2. Оцінку ефективності застосування законодавства в Україні жодного разу не реалізували, тож ВРУ та КМУ необхідно максимально уважно та обережно підходити до її проведення. Будь-які результати оцінки ефективності застосування будь-якого закону розцінюватимуться як завершення «правового експерименту» і активно використовуватимуться іншими країнами, які також прагнуть до запровадження PLS.
3. ВРУ як єдиний законодавчий орган держави з парламентсько-президентською формою правління має відігравати ключову роль у здійсненні PLS (формувані підсумкову позицію). Роль Уряду та інших державних органів, організацій, підприємств усіх форм власності полягає в представленні ВРУ повної та достовірної інформації. Приховування, викривлення чи ухиляння в представленні необхідної інформації повинно супроводжуватися серйозними політичними наслідками.
4. Попри ключову роль комітетів ВРУ у здійсненні парламентського контролю вони не можуть вважатися повноцінними суб'єктами контролю, адже це конституційні повноваження усієї Верховної Ради України. Утім, впровадження такої контрольної (наглядової) системи, як оцінка ефективності застосування законодавства, потребує для комітетів широких повноважень під час збору та оцінювання інформації, що надається з метою як визначення впливу законодавчих актів, які щойно ухвалюватимуться, так і оцінювання вже прийнятого акту. Водночас поточного нормативно-правового підґрунтя парламентського контролю недостатньо для поступового наближення до найвищих стандартів оцінки ефективності застосування законодавства.

5. Перш ніж оцінювати ефективність застосування законодавства, необхідно виробити комплексну методику, що визначатиме правила планування, організації, проведення самої оцінки, зокрема питання взаємодії з урядом — обміну інформацією та проведення консультацій. У цій методиці, серед іншого, слід враховувати «гендерний вимір» у виборі заінтересованих сторін: тобто за можливості необхідно передбачити рівну кількість чоловіків і жінок для представлення всіх поглядів під час проведення консультацій та для забезпечення довіри до результатів.
6. Затвердженню методики повинна передувати/слідувати серйозна робота щодо підвищення потенціалу ВРУ. Оцінку ефективності застосування законодавства варто розпочинати вже після проведення спеціальних тренінгів щодо самого процесу й ролі всіх його учасників та / або пілотування оцінки за експертної підтримки проєктів міжнародної технічної допомоги, зокрема використання наданого ними аналізу прикладів успішного проведення оцінки в інших країнах.
7. Політичному керівництву країни, зокрема спікеру ВРУ, варто визначитися з найоптимальнішою моделлю здійснення оцінки ефективності застосування законодавства. До вибору пропонуються такі опції: 1) оцінку повністю здійснює уряд разом зі спеціалізованими структурами (інституціями, аудиторськими органами), звіт розглядає комітет ВРУ; 2) оцінку здійснює уповноважена комітетом робоча чи експертна група, яка фіналізує звіт разом із урядом і направляє його до комітету; 3) комітет (наявний профільний чи спеціально створений, постійний або тимчасовий) самостійно здійснює оцінку, використовує інформацію від уряду, заслуховує заінтересовані сторони, готує звіт за результатами і подає його на розгляд ВРУ.

Водночас для імплементації такого комплексу процедур необхідно мати достатню політичну волю, щоб закріпити його на законодавчому рівні.
8. Оскільки будь-яка з обраних моделей здійснення оцінки ефективності застосування законодавства потребує внесення змін до низки законів: про комітети Верховної ради, про регламент ВРУ, регламенту КМУ тощо, — пропонується створити відповідну робочу групу (можливо, навіть міжкомітетську) для напрацювання конкретних законопроєктів. До складу групи можна залучити (з правом дорадчого голосу) експертів, які працюють у сфері посилення контрольних повноважень парламентів, науковців та представників Кабінету Міністрів України.

9. Вищезгаданій робочій чи експертній групі потрібно врахувати обов'язковість узгодження процедур оцінки ефективності застосування законодавства з якісним законотворчим циклом. Адже процеси оцінки ефективності застосування законодавства часто формалізують, включаючи відповідні положення ще на стадії законопроєкту. Крім того, необхідно передбачити законопроєкти з положеннями про перегляд плану законопроєктних робіт уряду.
10. Оцінка ефективності застосування законодавства вимагає нових підходів до планування роботи комітетами та їх секретаріатами. Оскільки весь цикл процедур оцінки ефективності застосування законодавства часто виходить за межі однієї сесії ВРУ, комітетам варто якісно планувати свою діяльність, передбачаючи послідовний перехід від одного етапу оцінювання (наприклад, формування опитувальника чи запиту на інформацію), що припадає на період однієї сесії, до наступного етапу оцінювання (наприклад, проведення консультацій із заінтересованими сторонами), зазначеного в плані роботи комітету на період наступної сесії ВРУ.



1. ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

1.1. ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТОМ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Функція парламентського контролю в Україні закріплена у 85 статті Конституції України, а загальні процедурні положення прописані у законах України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про Регламент Верховної Ради України».

Визначення функції парламентського контролю в Конституції суттєво не відрізняється від європейських аналогів. До складу парламентського контролю (нагляду) можна зарахувати «огляд, моніторинг та нагляд за урядом та державними установами, включаючи реалізацію політики, законодавства та бюджету»³.

Іншими словами, тут ідеться не лише про політику, програми та витрати державних установ, що є законним предметом парламентського контролю, але й про видатки органів, відповідальних за щоденне надання послуг громадянам. У деяких країнах парламентські комітети в межах контрольних заходів вимагають свідчень у громадянського суспільства, наукових установ, представників приватного сектору тощо. Парламентський контроль дедалі частіше враховує вплив законодавства на суспільство. Отже, межі здійснення парламентом контрольних повноважень настільки ж широкі, як і межі суспільства. Жоден сектор не можна виключати з нагляду, і парламент має здійснювати нагляд у будь-який час, зокрема й у надзвичайних ситуаціях національного рівня⁴.

3 Yamamoto, *Parliamentary Oversight Tools*, 2007, page 9

4 Inter-Parliamentary Union and United Nations Development Programme, *Global Parliamentary Report*, 2017

Очевидно, що в цьому контексті важливу роль відіграє впливовість парламенту. Це питання не лише балансу повноважень між парламентом та виконавчою владою, а й співвідношення сил між партіями та всередині них. Справді, саме конфігурація партійної влади часто може визначати відносини між законодавчою і виконавчою гілками. У президентських системах, в ситуаціях, коли законодавчий орган контролюється іншою партією, ніж президентською, парламентський контроль нетипово жорсткий, а партійна конкуренція може легко перерости в перешкоджання та блокування. У парламентських системах, як і в президентських, у разі, якщо одна й та сама партія контролює обидві гілки влади, спостерігається протилежна тенденція: функція нагляду може бути «приглушена» внаслідок особливостей розподілу влади всередині правлячої партії чи коаліції або через те, що конкуренція між політичними силами перешкоджатиме публічному вираженню внутрішньої незгоди. Якщо опозиційні партії зацікавлені в найжорсткішому контролі за виконавчою владою, то члени правлячої партії можуть використовувати свою більшість, щоб запобігти викриттям і критичним звітам щодо діяльності міністрів⁵.

За будь-якої конфігурації парламентських фракцій ефективними вважаються ті парламенти, які не обмежуються виключно законодавчою функцією і прагнуть до впровадження й застосування ефективних механізмів парламентського контролю. Використання дієвих інструментів парламентського контролю безпосередньо впливає на ступінь довіри громадян, адже з досягненням відкритості парламенту й уряду, прозорості використання державними установами коштів державного бюджету та фінансової підзвітності знижується рівень нецільового використання ресурсів, а отже, й корупційні ризики.

У контексті правничих дискусій в Україні досі актуальне питання підходів до класифікації парламентського контролю. При цьому побутує такий популярний та широковживаний підхід — класифікація залежно від суб'єктів такого контролю. Ідеться про безпосередній і опосередкований контроль. Безпосередній контроль у межах парламентської процедури здійснює законодавчий орган у цілому, а також його комітети, комісії, депутатські фракції та інші органи, окрім депутатів. Своєю чергою, цей вид контролю можна класифікувати за такими ознаками: за об'єктами і суб'єктами здійснення контролю, за предметами контролю, за часом здійснення контролю. Опосередкований парламентський контроль здійснюють допоміжні органи, участь у формуванні яких бере парламент (в Україні це Рахункова палата й Уповноважений Верховної Ради України з прав людини). Для розуміння контрольних правовідносин у цій сфері необхідно визначити їх структуру. До суб'єктів парламентського контролю в Україні належать Верховна Рада України як орган влади, її комітети, Апарат, окрім посадові особи, народні депутати України та спеціальні інституції — Рахункова палата й Уповноважений. Найважливіший вид безпосереднього контролю — бюджетний контроль на першій стадії бюджетного процесу: за його допомогою визначають якість законотворчої функції парламенту і якість державного бюджету загалом⁶.

Водночас комітети Верховної Ради України ще з першого скликання зосередилися на законодавчій функції і суттєво відстали від своїх європейських колег у вдосконаленні процедур моніторингу результативності ухвалених законів, способів і строків їх ефективної реалізації.

5 Beetham, David, *Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice*. Inter-Parliamentary Union: Geneva, 2006.

6 Волощук В.А. Класифікація парламентського контролю // Публічне управління: теорія і практика. — 2011


На цьому тлі українському парламенту пропонується долучитися до відносно нового тренду в процесі здійснення парламентського контролю, а саме: запровадити комплексну оцінку ефективності застосування законодавства, як це вже роблять майже всі країни Західної Європи, зокрема Німеччина, Велика Британія, Бельгія, Швеція. Таким шляхом також рухаються країни, що підписали угоду про асоціацію з ЄС, наприклад Молдова, Грузія.

Парламенти схильні здійснювати оцінку ефективності застосування законодавства тільки як спеціальний захід і вдаватися до неї лише тоді, коли є політичний тиск чи тиск з боку ЗМІ або публічна критика з боку професійного середовища чи політиків. Насправді розібратися, чому і як закони працювали добре, важливо для виявлення та розповсюдження належної практики, акумулювання цінного досвіду для вироблення політики та розробки законів у майбутньому⁷.

Основною метою здійснюваної парламентом оцінки ефективності застосування законодавства має бути визначення та поширення належної практики розробки законопроекту — від ідеї суб'єкта законодавчої ініціативи до формування фінального акту і його ухвалення парламентом, а також надання уряду, парламенту та іншим органам можливості скористатися цим досвідом і уникнути негативних та непередбачуваних наслідків в ухваленні законодавства.

Водночас оцінка ефективності застосування законодавства — це комплекс процедур, спрямованих на забезпечення стабільності правового регулювання і якісної взаємодії всіх органів державної влади та ефективне залучення думки громадян, бізнесу та профільних неурядових організацій. Отже, від держави вимагається, наскільки це можливо, формалізувати процес оцінки й встановити прості та зрозумілі «правила гри» для організаторів процесу, його учасників, зокрема заінтересованих сторін.

Існує щонайменше три орієнтовні організаційні моделі здійснення оцінки ефективності застосування законодавства. Вони суттєво відрізняються за підходами до процесу, що залежать від низки чинників. Зокрема, ефективна оцінка правової відповідності та впливу закону чи групи законів безпосередньо залежать від інституційного та фінансового потенціалу як законодавчого органу, так і уряду.



Окремі країни на кшталт **ЕСТОНІЇ** перекладають тягар проведення оцінки на уряд. Результати оцінки й відповідні висновки направляються до міністерства юстиції та парламенту.

За другого формату держави формують спеціальні експертні групи з числа науковців, колишніх членів парламенту й галузевих експертів і дають їм змогу самостійно визначити коло заінтересованих осіб і проводити всі необхідні консультації для з'ясування обставин належного чи неналежного застосування окремого закону. Такі експертні групи готують аналітичний звіт і направляють його до парламенту.

7 Оцінка законодавчих актів та нормативних документів: приклад Палати депутатів Чилі // Париж: ОЕСР, 2012. — с. 12

У третій категорії головну роль у процесі здійснення оцінки ефективності законодавства бере на себе безпосередньо парламент. Тут у різних державах побутують різні інституційні підходи. Одні створюють постійний комітет у парламенті (Велика Британія), інші наділяють повноваженнями щодо оцінки впливу структурні підрозділи в межах секретаріату чи апарату парламенту. Детальніше ці моделі описано в розділі про суб'єктів здійснення оцінки ефективності застосування законодавства.

Усі окреслені підходи ефективні, водночас їхня дієвість підкріплюється високим рівнем правової культури, інституційної спроможності та, звісно, надзвичайно залежить від особливостей державного устрою та структури законодавчого органу.

Тож для початку окреслимо передумови впровадження цих процедур в Україні. Насамперед ідеться про структурні особливості Верховної Ради, правове підґрунтя для здійснення оцінки ефективності застосування законодавства та організації взаємодії з урядом в процесі реалізації парламентом контрольної функції.

Україна є унітарною республікою з парламентсько-президентською формою правління. Єдиний законодавчий орган є однопалатним і складається з 450 народних депутатів, які обираються за змішаною виборчою системою (у парламенті нинішнього скликання 432 депутати, адже вибори в мажоритарних округах на окупованій території України наразі неможливі).

Верховна Рада України здійснює установчу, законодавчу та контрольну функції. Її повноваження впливають безпосередньо з Конституції, а правові засади діяльності комітетів та народних депутатів визначаються Конституцією та спеціальними законами.

КОНСТИТУЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ВРУ

Основний Закон України не акцентує, серед інших, ті повноваження й функції Верховної Ради України, що належать до контрольних, і не дарма, адже кожне визначене статтею 85 Конституції України повноваження ВРУ можна розглядати як потенційний чи наявний правовий інструмент превенції (попередження) або усунення негативних наслідків реалізації урядом державної політики.

Наприклад, повноваження щодо внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції, як і повноваження щодо ухвалення законів можуть розглядатися з погляду не законодавчої ініціативи, а реакції на незадоволення парламенту щодо стану реалізації державної політики і розуміння необхідності кардинальних змін.

Водночас в окремих пунктах частини першої статті 85 Конституції України бачимо чіткі ознаки контрольних повноважень. Ідеться, зокрема, про таке:

- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання⁸;

8 Пункт 4 статті 85 Конституції України

- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону⁹;
- здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом¹⁰;
- розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України¹¹;
- Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Отже, інтерпретація та реалізація Верховною Радою контрольних повноважень щодо здійснення оцінки ефективності впровадження законодавства переважно залежить від повноважень комітетів ВРУ.

КОМІТЕТИ ВРУ

У Верховній Раді України 9-го скликання (2019–2024 роки) створено 23 постійні комітети¹². Кожен із них формується з числа народних депутатів та має власний секретаріат. Розмір секретаріатів комітетів здебільшого визначається пропорційно до кількості народних депутатів у комітеті. Секретаріат складається з державних службовців — головних та провідних консультантів. Відповідно до кваліфікаційних вимог такі консультанти є юристами, окремі з них мають науковий ступінь кандидатів і докторів юридичних або інших суспільних наук.

Граничний мінімальний та максимальний склад кожного комітету, як і персональний склад затверджується Постановою ВРУ. У формуванні персонального складу ВРУ застосовує пропорційний принцип відповідно до квотного розподілу, визначений у Регламенті ВРУ. Спікер, віце-спікер та заступник Голови ВРУ не можуть бути членами комітету. Голова, перший заступник та секретар комітету не можуть бути членами однієї фракції, а також не можуть бути одночасно керівниками депутатських фракцій.

Організаційне, правове, наукове, інформаційне, документальне та матеріально-технічне забезпечення діяльності комітетів здійснює Апарат Верховної Ради України.

Комітети опікуються питаннями, що належать до сфери їхніх повноважень. Наприклад, Комітет ВРУ з питань цифрової трансформації займається питаннями законодавчих засад цифровізації та цифрового суспільства в Україні, електронної комерції, розвитку орбітальної економіки, електронних довірчих послуг та цифрової ідентифікації, кібербезпеки, телекомунікації тощо.

9 Пункт 13 статті 85 Конституції України

10 Пункт 33 статті 85 Конституції України

11 Пункт 11 статті 85 Конституції України

12 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis

Комітети виконують такі функції (перелік не вичерпний):

- **законопроектну** — розробка проектів законів, інших актів ВРУ; попередній розгляд і підготовка висновків до законопроектів; доопрацювання окремих законопроектів; внесення висновків до перспективного планування законопроектної роботи;
- **організаційну** — планування власної роботи; збирання та аналіз інформації з питань, що належать до повноважень комітету, організація слухань з цих питань; підготовка питань на розгляд ВРУ; розгляд звернень та інше;
- **контрольну**: 1) аналіз практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предмета відання комітетів, підготовка та подання відповідних висновків і рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; 2) контроль за виконанням Державного бюджету України в частині, що належить до предмета їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом; 3) організація та підготовка парламентських слухань за дорученням Верховної Ради України; 4) організація та підготовка слухань у комітетах.

Переважне робоче навантаження як членів комітету, так і співробітників секретаріату стосується реалізації законодавчої функції. Наприклад, комітет з цифрової трансформації станом на квітень 2020 року має 8 законопроектів, у яких він є головним, та 80 законопроектів, до яких потрібно надати пропозиції¹³, і це ще не найвищі показники навантаження.

Такі обсяги операційної діяльності не дають комітетам зокрема й Верховній Раді загалом змоги зосередитися на повноцінній реалізації своїх контрольних повноважень. Звісно, йдеться зовсім не про відмову від перевірки діяльності уряду чи належного виконання бюджету, а про якісні підходи до моніторингу вже ухваленого та чинного законодавства. Перед законодавчим органом та його комітетами постає складне завдання — збалансувати співвідношення діяльності з вироблення державної політики та роботи з належного спостереження за її реалізацією відповідно до початкового задуму.

Правовою основою для вдосконалення цього процесу може слугувати «розширене» тлумачення пункту 7 частини 1 статті 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (текст пункту: *«Комітети при здійсненні законопроектної функції зобов'язані здійснювати аналіз практики застосування законодавчих актів, віднесених до предмета відання комітету, готувати пропозиції щодо їх систематизації, кодифікації»*) та статті 24 «Аналіз комітетами практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів їх відання» Розділу 3 «Права і обов'язки комітетів Верховної Ради України при здійсненні контрольної функції» цього закону.

Утім, визначені згаданими положеннями повноваження реалізуються у формі перевірки дій органів державної влади, відповідальних за реалізацію ухваленого закону, зокрема в контексті розробки необхідних підзаконних актів.

13 Інформація оновлюється щодоби. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6_current?id=&pid069=248

Законодавцем передбачено, що комітети в межах питань, віднесених до предмета їхнього відання, здійснюють аналіз практики застосування державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами Конституції та законів України, аналіз відповідності прийнятих ними підзаконних нормативно-правових актів закону, своєчасності їх прийняття. За наслідками такого аналізу комітет надає державним органам, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам рекомендації щодо приведення підзаконного нормативно-правового акта у відповідність із законом¹⁴.

Отже, аналіз практики застосування законодавства обмежується з'ясуванням обсягу та своєчасності, а не якості підзаконних актів, і в переважній більшості випадків вплив закону разом із його підзаконними актами в часі не оцінюють. Комітети готують висновки і рекомендації, що підлягають обов'язковому розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями. Про результати розгляду та вжиті заходи ці інституції мають повідомити комітетам у встановлений законом строк, якщо відповідними рекомендаціями не встановлено більш пізній строк.

Однак варто зазначити, що в деяких випадках, коли профільний комітет Верховної Ради заслуховує чергову інформацію керівника чи представника органу, який провадить діяльність у сфері правових, господарських чи суспільних відносин, що належать до предметів відання комітету, доповідач може наголосити на затримці у впровадженні конкретного закону саме через наявну інформацію про його неідеальність. Часто з метою усунення прогалин у впровадженні закону чи державної політики відповідальний орган державної влади може створити робочу групу чи спеціальну комісію з представників як самого органу та інших органів (з правом голосу), так і спеціалістів, експертів, представників громадського сектору та галузевих професійних організацій (з правом дорадчого голосу).

Детальніше див. у розділі 1.3. Особливості взаємодії ВРУ та КМУ на етапі підготовки й проведення оцінки ефективності застосування законодавства.



РЕКОМЕНДАЦІЯ 4. Попри ключову роль комітетів ВРУ у здійсненні парламентського контролю вони не можуть вважатися повноцінними суб'єктами контролю, адже це конституційні повноваження усієї Верховної Ради України. Утім, впровадження такої контрольної (наглядової) системи, як оцінка ефективності застосування законодавства, потребує для комітетів широких повноважень під час збору та оцінювання інформації, що надається з метою як визначення впливу законодавчих актів, які щойно ухвалюватимуться, так і оцінювання вже ухвалених актів. Водночас поточного нормативно-правового підґрунтя парламентського контролю недостатньо для поступового наближення до найвищих стандартів оцінки ефективності застосування законодавства.

14 Частина 1 статті 24 Закону України «Про комітети Верховної Ради України». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0>

1.2. ВЗАЄМОЗАЛЕЖНІСТЬ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЯКІСНОГО ЗАКОНОТВОРЧОГО ЦИКЛУ

Взаємозалежність оцінки ефективності застосування законодавства та законотворчого циклу корелюється з першою рекомендацією Доповіді та Дорожньої карти щодо внутрішнього реформування та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України у частині законодавчої спроможності та законотворчого процесу: *«Необхідно схвалити концепцію законодавчого процесу «від початку до кінця», яка базуватиметься на значно посиленій координації між ініціаторами законодавства у Кабінеті Міністрів України, Адміністрації Президента України та Верховній Раді України»¹⁵.*

Законодавчий процес «від початку до кінця» передбачає, що, крім формальних етапів розгляду та роботи із законопроектами, найефективніші парламенти також аналізують виконання ухвалені ухвалених законів, а реальну дієвість закону можна оцінити лише після того, як він набрав чинності: навіть найбільш якісно написаний закон може не приносити жодної користі, якщо не виконується на практиці та не призводить до змін до місцях¹⁶.

Суб'єкт законодавчої ініціативи (бажано уряд) може самостійно передбачити положення про обов'язкову оцінку ефективності застосування закону за 3 – 5 років після набрання ним чинності. Існує практика, за якої законодавчий орган пропонує урядові як суб'єкту подання законопроекту включити до нього положення про оцінку ефективності застосування законодавства, якщо має сумніви в ефективності його реалізації.

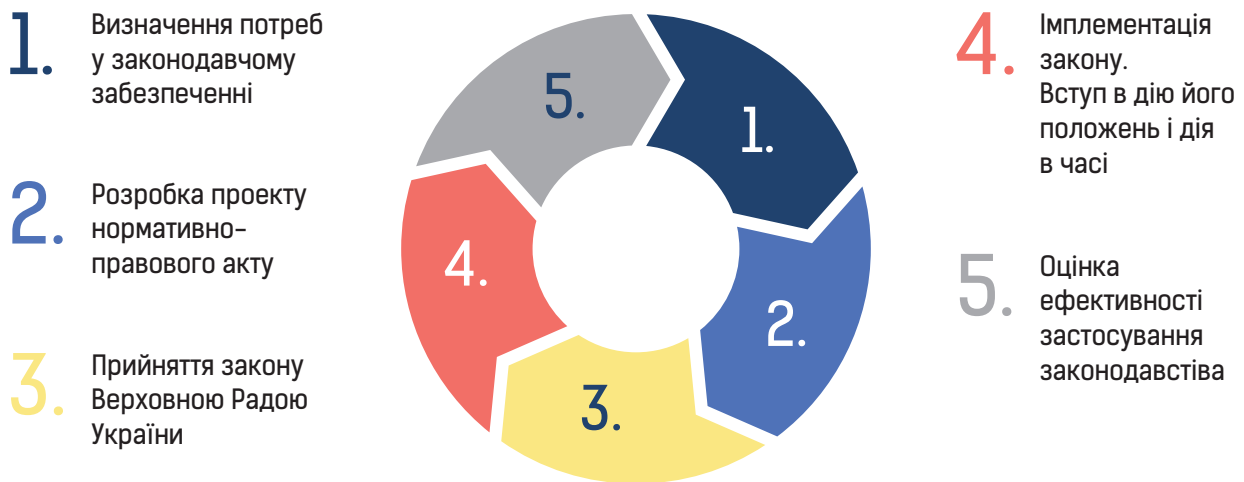
Тож запровадження оцінки ефективності застосування законодавства перетворює законодавчий процес на законодавчий цикл, де на першому етапі визначається потреба в законодавчому забезпеченні. Тобто фіксується сам задум і бачення реалізації майбутнього закону (і не лише в супровідних документах до законопроекту). Такий підхід називаються «ex-ante оцінка», або pre-legislative scrutiny.

Після цього розробляється власне законопроект. На цій стадії автор(и) законопроекту можуть скористатися окремими положеннями про перегляд закону чи включити sunset provisions (детальніше про це — в Розділі II). Щодо вузькогалузевих законів із відносно обмеженим колом заінтересованих осіб можна встановити окремий механізм оцінки ефективності (наприклад, вимогу про проведення незалежного аудиту чи про перевірку дієвості того чи іншого положення регулятором).

15 <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

16 https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/Rada%20for%20Europe/R4E%20May%202022%20%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B8%D0%B9%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81_%D0%BD%D0%B0%D0%B9%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%89%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0.pdf

Окрему увагу варто приділити імплементації закону і його дії в часі. Рекомендовано не вдаватися до оцінки ефективності законодавства, яке діяло менш ніж три роки. У деяких країнах критерієм призначення для закону оцінки ефективності його застосування може бути ухвалення цього акту за прискороною парламентською процедурою.



ПРОВЕДЕННЯ ПАРАЛЕЛЬНИХ АНАЛІЗІВ НА ЕТАПІ РОЗРОБКИ ЗАКОНОПРОЄКТУ

На ранніх етапах законодавчого процесу, до прийняття закону, для забезпечення систем для збору і зіставлення необхідних матеріалів та інформації суб'єкт законодавчої ініціативи може скористатися можливістю додаткового наскрізного аналізу майбутнього закону. Наприклад, провести гендерний аналіз.

Законодавчі ініціативи часто впливають на чоловіків і жінок по-різному. Систематичний аналіз і оцінка ефективності законодавства й політики засновані на вивченні їхнього впливу на жінок, чоловіків та інші відповідні демографічні групи. Оцінка може допомогти виявити й превентивно усунути будь-яку потенційну шкоду, якої можуть завдати ухвалені акти. Цей технічний підхід, що називається «гендерний аналіз», допомагає забезпечити жінкам і чоловікам доступ до однакових можливостей і належний правовий захист. Гендерний аналіз також використовується, щоб забезпечити належне співвідношення ціни і якості та підвищити ефективність і прозорість діяльності уряду.

Гендерний аналіз вимагає збору й аналізу різної інформації та свідчень (в парламентах вестмінстерського типу — evidences), зокрема даних із розбивкою за категоріями, або якісної оцінки державних послуг. За такого підходу політики мають розглядати різні можливі варіанти структурування державних програм чи послуг і детально вивчати вплив заявлених проблем на різні суспільні групи і способи їх розв'язання за допомогою запропонованих у законопроєкті інструментів.

1.3. ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ВРУ ТА КМУ НА ЕТАПІ ПІДГОТОВКИ Й ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Правову базу Положення про обмін інформацією та співпрацю між ВРУ, КМУ та іншими установами становлять різні джерела права, серед яких Закон «Про комітети Верховної Ради України», Регламент Верховної Ради України та Закон «Про статус народних депутатів України».

Загальний обов'язок щодо співпраці передбачений статтею 4 Закону про комітети ВРУ. Згідно з цим положенням ВРУ, здійснюючи свої повноваження, співпрацює з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, посадові особи яких зобов'язані допомагати комітетам у виконанні їхньої роботи та відповідати на їхні прохання й рекомендації.

Детальніші правила викладено у статтях 15 та 17 цього закону. Стаття 15 стосується проєктів законодавства. Згідно з пунктами 8 та 9 частини 1 цієї статті комітети, виконуючи свою законотворчу функцію, мають право залучати до робочих груп посадових осіб і службовців органів державної влади й органів місцевого самоврядування (за згодою керівництва) та просити відгуки і пропозиції щодо проєктів законів від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, науково-дослідницьких та академічних установ, а також від громадських організацій. У стаття 17 ширше визначено право комітетів отримувати відповідну інформацію від державних органів влади.

Додаткові правила щодо співпраці можна знайти в Регламенті ВРУ. У статті 103 (частини 3 та 4) описано порядок здійснення експертної оцінки проєктів законів. Зокрема, зареєстровані проєкти законів можуть направлятися для отримання експертних висновків до Кабінету Міністрів, відповідних міністерств, інших державних органів, установ та організацій або окремих експертів. Зареєстровані проєкти законів, що мають системний вплив на конкретні галузі права, направляються до Національної академії наук України для отримання експертного висновку, якщо відповідний комітет визначить необхідність наукового розгляду під час підготовки до першого читання. Експерти мають надати свої коментарі ВРУ протягом 14 днів після отримання запиту від неї. Якщо протягом цього часу висновок не буде надано, вважається, що проєкт закону не викликав занепокоєння та заперечень.

Більшість вищенаведених правил стосуються розробки законодавства, тому нерелевантні для цілей оцінки ефективності його застосування. У цьому сценарії виняток становить стаття 17 Закону про комітети ВРУ. Зокрема, частина 2 передбачає, що комітети можуть вимагати від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій матеріали та документи, необхідні для роботи комітетів та належні до сфери їхньої компетенції.

Згідно з частиною 3 цієї статті комітети також уповноважені вимагати інформацію та матеріали щодо питань, що належать до сфери їхньої відповідальності, у спікера ВРУ, Кабінету Міністрів, органів ВРУ, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій.

Варто зазначити, що, відповідно до статті 26 Регламенту Кабінету Міністрів України, суб'єкти внесення актів КМУ повинні формувати прогноз впливу реалізації акта на заінтересовані сторони¹⁷ і надавати його як обов'язковий додаток.

Дані рекомендації не будуть зупинятися на тому наскільки зосереджено і об'єктивно суб'єкти внесення готують таку оцінку, але чомусь наразі ця норма виконується здебільшого формально та декларативно.



РЕКОМЕНДАЦІЯ 3. ВРУ як єдиний законодавчий орган держави з парламентсько-президентською формою правління має відігравати ключову роль у здійсненні PLS (формувати підсумкову позицію). Завдання уряду та інших державних органів, організацій, підприємств усіх форм власності — надати парламенту повну та достовірну інформацію. Приховування, викривлення даних чи ухиляння від їх надання має тягнути за собою серйозні політичні наслідки.

ЗАПИТ НА ОТРИМАННЯ ПИСЬМОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Важливим інструментом отримання інформації та даних в рамках оцінки ефективності застосування того чи іншого закону є формування запитальника, або «запит на отримання письмової інформації»¹⁸.

Від традиційно застосовуваного запиту на отримання інформації цей під хід відрізняють такі особливості:

1) ШИРОКЕ КОЛО ОПИТУВАНИХ:

- орган державної влади, відповідальний за реалізацію політики в тій сфері, до якої належить оцінюваний закон;
- заінтересовані сторони (особи, кола осіб, організації, бізнес, на які безпосередньо чи опосередковано впливають положення оцінюваного закону);

¹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>

¹⁸ Заклик на отримання письмової інформації (англ. call for written submissions) — форма запиту на отримання інформації в рамках здійснення оцінки ефективності застосування законодавства, поширена в парламентах вестмінстерського типу, зокрема парламенті Шотландії. Приклад див. у додатках.

- органи судової влади, які (за бажанням) можуть поінформувати про узагальнену судову практику застосування закону. В окремих випадках певні неузгодженості в законодавстві можуть призвести до адміністративних наслідків для судочинства (коли суди «завалені» справами саме через суперечності в положеннях закону).

2) ВІДКРИТІСТЬ ЗАПИТУ:

- такий заклик до надання інформації розміщується на вебсайті уповноваженого чи визначеного (або створеного) комітету;
- встановлюється досить тривалий термін для збору інформації;
- інформація має подаватися за попередньо встановленими критеріями, адже усі відповіді також перебуватимуть у відкритому доступі;

3) ОЦІНКА ОТРИМАНОЇ ІНФОРМАЦІЇ:

- отримана інформація узагальнюється за різними критеріями, зокрема групується за індикаторами, цілями оцінки;
- готується перелік питань для подальших консультацій із окремими авторами інформації, уточнюються позиції, щодо яких спостерігалися найбільші розбіжності;
- щодо окремих позитивних чи негативних характеристик застосування того чи іншого закону запитується підтвердження інформації.



2. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

2.1. ПЕРЕДУМОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Оскільки парламенти вкладають значну частину своїх людських і фінансових ресурсів у процес ухвалення законодавства, то нерідко можуть випускати з уваги аспект огляду його застосування. Здійснення оцінки — складне питання, що залежить від мобілізації ресурсів і залучення різних учасників, від координації та співпраці між усіма залученими сторонами.

На імплементацію законодавства впливають чимало чинників: суттєві зміни в самих сферах регулювання, відволікання ресурсів, відхилення від цілей закону, опір з боку заінтересованих сторін та зміни в правових рамках. Реалізацію законодавства і державної політики також можна підірвати асиметрією влади, ізоляцією, захопленням держави чи клієнтелізмом.

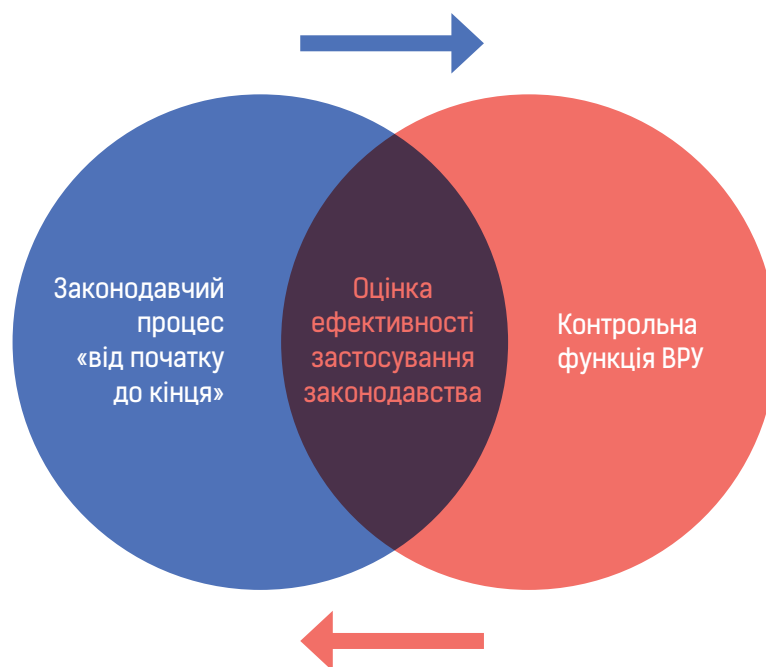
Попри це, в парламентах є чотири підстави надати пріоритет моніторингу та оцінці ефективності застосування законодавства:

- забезпечення демократичного врядування та дотримання законодавства відповідно до принципів законності й правової визначеності;
- усунення чи зменшення негативних наслідків нового законодавства задля того, щоб суспільство сприйняло його одразу й охоче;

- перенесення акценту на імплементацію та реалізацію цілей політики;
- виявлення і поширення передового досвіду з метою самовдосконалення й навчання на успіхах і невдачах у процесі цієї роботи.

Найефективніша гарантія здійснення оцінки ефективності застосування законодавства — забезпечення обов’язкових вимог до такої оцінки ще до ухвалення нормативно-правових актів парламентом. Існують різні способи встановлення таких вимог або наділення тих чи тих суб’єктів відповідним мандатом ще до ухвалення закону, наприклад:

- можна запропонувати членам уряду взяти на себе зобов’язання (міністерське зобов’язання) здійснити «огляд» законодавства, вказавши його предмет і строки;
- члени парламенту можуть вносити поправки під час ухвалення законопроєкту, пропонуючи доповнити акт пунктом про його обов’язкову оцінку. Положення «про перегляд» вимагають, щоб дію акта або частини акта оцінили через певний (бажано конкретно встановлений) проміжок часу. Положення про перегляд може бути корисним інструментом, оскільки воно закріплене в законі, тож має силу закону. Такий пункт може передбачати загальний огляд або вимагати перегляду конкретних статей акту, містити терміни здійснення оцінки та її виконавців;
- до проєкту можна внести положення про припинення дії акта після конкретної дати, що також передбачає реалізацію певних заходів перед його продовженням (sunset provision¹⁹). Відповідно до такого застереження акт чи його частина автоматично припиняють свою дію після закінчення певного терміну, якщо не виконано інший критерій, наприклад не проведено своєчасну оцінку ефективності законодавства, за результатами якої ухвалено рішення про продовження дії акту.



19 Sunset provision (від англ. sunset — захід сонця) — у державній політиці це положення в статуті, регламенті чи іншому законодавчому акті, яке передбачає, що закон припиняє свою дію після конкретної дати, якщо не буде вжито подальших законодавчих заходів щодо поширення продовження його дії.

Часто пункт про перегляд акту відображає політичний компроміс, певну спеціальну умову, на яку уряд має погодитися заради проходження законопроекту в парламенті. Бажано, щоб парламенти за можливості та в разі потреби інтегрували положення про контроль за застосуванням законодавства у нормативно-правовий акт ще на етапі вивчення його проекту.



У **ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ** існує практика угод (меморандумів) між парламентом і урядом про оцінку з боку парламенту, яка передбачає, що уряд направляє до парламенту звіти про реалізацію законів за 3–5 років після їх ухвалення. Такі меморандуми готуються для кожної окремої оцінки ефективності застосування законодавства, адже в них окреслюються конкретні критерії, обсяг, якість і терміни для збору необхідної інформації.

Обов'язкові вимоги щодо здійснення оцінки ефективності застосування законодавства не завжди можливі чи бажані. Альтернатива — ухвалити рішення про здійснення оцінки ефективності застосування законодавчого акту після набрання ним чинності. Існують різні індикатори для ex-post контролю, і основну відповідальність за його ініціювання несе парламент. Він повинен мати можливість за своїм рішенням оцінювати ефективність застосування будь-якого законодавства.

Хоча уряд може відіграти важливу роль на початку процесу оцінки, вивчаючи щойно ухвалене законодавство, яке необхідно переглянути, відповідний парламентський комітет може будь-коли ухвалити рішення про перегляд акта або окремих його положень. Індикаторами необхідності перегляду акта для парламенту можуть слугувати:

- запити громадян або організацій щодо перегляд законодавчого акта;
- повідомлення засобів масової інформації або петиції, що вказують на необхідність подальшого законодавчого контролю;
- коментарі представників судової гілки влади про прогалини чи суперечності в законодавчому акті, що є підставою для його перегляду;
- результати аналізу питання постійною парламентською комісією.

Надзвичайно важлива можливість ініціювання парламентом оцінки ефективності застосування законодавства на підставі порушених громадянами питань щодо точності, застосовності, реалізації та своєчасності конкретних законів.

Якщо перший варіант передбачає проведення перевірки до ухвалення законодавства, то другим — проведення оцінки ефективності застосування законодавства за відсутності будь-яких попередніх зобов'язань, тобто на основі індикаторів, які враховуються вже після прийняття акта до розгляду. Ці два варіанти взаємодоповнювальні й слугують для парламенту зручним інструментарієм у контексті здійснення систематичного контролю законодавства. Розробляючи політику законодавчого контролю, варто передбачати застосування обох підходів.

Якщо не встановлено обов'язкової вимоги щодо оцінки застосування законодавства, парламенту рекомендовано визначити індикатори для подальшого контролю законодавства й надалі ініціювати ухвалення конкретних законів на основі, зокрема, запитів і відгуків громадян.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 1. Оцінка ефективності застосування законодавства — це не інструмент чи форма парламентського контролю, а окремий його напрям. Для належного здійснення такої оцінки керівництву парламенту як головному агенту реформування цього органу доведеться частково змістити пріоритети діяльності ВРУ в бік контрольної функції та досягти попереднього консенсусу з урядом щодо взаємодії в межах реалізації PLS.

2.2. СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ PLS ТА КРИТЕРІЇ ВІДБОРУ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ ДЛЯ ОЦІНКИ

Оскільки оцінка ефективності застосування законодавства є широкою концепцією, вона може тлумачитися по-різному різними парламентами і заінтересованими сторонами. У вузькому значенні оцінка ефективності застосування законодавства передбачає аналіз ухвалення закону, введення в дію правових положень закону, їх тлумачення, застосування закону судами, юристами і громадянами. У ширшому сенсі Post-Legislative Scrutiny (PLS) передбачає оцінку впливу законодавства: чи досягнуто, і якою мірою, політичні цілі, задля яких було ухвалено закон. , Таким чином, оцінка ефективності застосування законодавства сприяє поліпшенню якості самого закону і спрямовується на задоволення суспільних потреб.

Хоча оцінка ефективності застосування законодавства в принципі корисна для більшості актів, необхідно здійснювати ретельний добір законодавчих актів, що підпадуть під таку оцінку, з урахуванням часу і ресурсів; з огляду на це певні проблеми постають навіть перед парламентами розвинутих країн, що володіють значно більшою кількістю ресурсів. Обмежені ресурси слід застосовувати так, щоб забезпечити якісний та результативний процес оцінки ефективності застосування законодавства, яким буде охоплено принаймні кілька законодавчих актів на рік.



Наприклад, у **ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ** під час здійснення оцінки ефективності застосування закону про рівність (Equality Act) 2010 року відповідальний парламентський комітет, виходячи зі своїх часових і фінансових можливостей, звузив сферу оцінювання до умов забезпечення рівності для осіб з обмеженими можливостями. Оцінка тривала майже 10 місяців. Детальніше див. у додатках.

З тієї самої причини оцінювання можна звузити до окремих спірних чи проблемних положень закону, розділу чи низки розділів. Цей підхід особливо доречний у випадку великих актів, різні частини яких слугують різним цілям.

Рішення про те, чи надається той чи той акт для оцінювання ефективності його застосування, має ухвалюватися в кожному конкретному випадку.

Проте у межах різних методик здійснення оцінки ефективності застосування законодавства можна встановити вимоги щодо актів, які підпадають під оцінку, обмежити їх коло чи визначити типи документів, до яких оцінка не застосовується взагалі з огляду на спроможності парламенту. Ідеться, наприклад, про такі акти:

- консолідоване, кодифіковане законодавство;
- законодавство, яке вносить тільки незначні технічні зміни;
- законодавство, у сфері регулювання якого вже запроваджено власний метод незалежного аналізу і звітності.

З іншого боку, законодавство щодо надзвичайного стану в країні, особливо якщо воно зачіпає питання дотримання прав людини, і законодавство, ухвалене за прискореними процедурами, в окремих країнах вважається таким, щодо якого здійснення оцінки ефективності застосування є обов'язковим.

Крім того, варто враховувати сукупний вплив законодавства, а отже, розглянути можливість оцінювання кількох законодавчих актів, що є складовими певної системи чи сфери суспільних відносин.

Законодавчі акти часто надають уряду чи окремим органам державної влади (міністерствам, комісіям, уповноваженим) повноваження та зобов'язання ухвалювати підзаконні акти на виконання основного закону. Ідеальна модель — оцінка вторинного законодавства після набрання ним чинності, одночасно з оцінкою первинного законодавства.

Це особливо актуально в тих випадках, коли більшість положень та процедур, які повною мірою вводять законодавчий акт у дію, містяться саме в підзаконних актах, а не в первинному законодавстві, і їхня низька якість чи недовірність може призвести до суперечностей чи недоліків у застосуванні закону.



У парламенті **КАНАДИ** це завдання належить до компетенції окремого комітету з питань делегованих повноважень і реформи регулювання, або комітету з регулювання. Як і у випадку з первинним законодавством, парламентські комітети можуть вивчати результати дії конкретного вторинного законодавства або проводити відповідні розслідування.

Також за допомогою комплексу процедур оцінки ефективності застосування законодавства парламент може попередньо перевірити вплив тих законодавчих актів, які визначив пріоритетними. Акцент в оцінюванні можна робити на гендерних питаннях чи правах людини, регуляторному чи екологічному тягарі тощо.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 2. Оцінку ефективності застосування законодавства в Україні жодного разу не реалізували, тож ВРУ та КМУ необхідно максимально уважно та обережно підходити до її проведення. Будь-які результати оцінки ефективності застосування будь-якого закону розцінюватимуться як завершення «правового експерименту» і активно використовуватимуться іншими країнами, які також прагнуть до запровадження PLS.

КРИТЕРІЇ ДОБОРУ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ, ЩОДО ЯКИХ ЗДІЙСНЮВАТИМЕТЬСЯ ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Загалом усі юридичні документи можуть бути предметом оцінки ефективності застосування законодавства, але така перевірка не завжди потрібна чи доцільна. Процес оцінювання доволі детальний, тож забирає багато часу. З цієї причини набагато краще здійснювати ефективний аналіз кількох законодавчих актів на рік, а не поверхневий аналіз багатьох законів. З прагматичного погляду, всеосяжно оцінювати всі ухвалені акти не варто, оскільки в такому випадку запровадження комплексу процедур оцінки ефективності застосування законодавства зрештою не принесе відчутною користі.

Отже, комітети повинні мати свободу вибору й на власний розсуд вирішувати, брати чи не брати участь у PLS і в якій формі вона має відбуватися (лише юридична оцінка чи повноцінна оцінка впливу закону).

Остаточне рішення щодо вибору законодавчих актів, які проходитимуть PLS, залежатиме від політичних пріоритетів окремих комітетів та парламенту в цілому і від наявних людських та фінансових ресурсів (з урахуванням складності та вартості оцінки). Крім того, деякі закони можуть звільнятися від PLS унаслідок своєї специфіки (наприклад, законодавчі акти, пов'язані із затвердженням державного бюджету), через наявність спеціального механізму оцінювання (наприклад, якщо контроль законів, пов'язаних із приватизацією, здійснила спеціальна наглядова комісія з приватизації в парламенті попереднього скликання) або через незначні наслідки для громадян, підприємств і органів державної влади²⁰.

20 Стаття 2.3.4 Методики оцінки ефективності застосування законодавства Парламентом Молдавської Республіки

На практиці вибір законів (або сукупності законодавчих актів) для оцінки ефективності їх застосування здійснюється за кількома критеріями, серед яких²¹:

- впровадження цими законами важливої реформи;
- значення цих законів для пріоритетів, стратегічних цілей і порядку денного уряду та / або парламенту щодо законодавства (також у світлі угоди про асоціацію з ЄС);
- експериментальний або інноваційний характер законів;
- потенційний соціально-економічний вплив законів, зокрема вплив на основні права, гендерну рівність та вразливі групи;
- конкретні запити з боку державних органів влади, приватного сектору, НУО та ОГС (наприклад, питання щодо скарг або надмірних регуляторних витрат), зміни соціально-економічних умов, зокрема зумовлені технологічним та науковим прогресом;
- ухвалення закону за прискореною процедурою або в надзвичайних ситуаціях;
- включення до текстів законопроектів пункту про подальшу обов'язкову оцінку ефективності застосування законодавства, або використання інших дотичних тригерних факторів чи механізмів ініціювання перевірки.

2.3. СУБ'ЄКТИ ЗДІЙСНЕННЯ PLS ЗАЛЕЖНО ВІД ОБРАНОЇ «МОДЕЛІ» ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Як зазначалося вище, не знайдеться і двох країн із ідентичними комплексами процедур та порядками регулювання проведення оцінки ефективності застосування законодавства. Унаслідок культурних, історико-правових та інших особливостей кожна країна організовує цей процес по-своєму.

Утім, на основі досвіду країн-членів ЄС та інших країн розвинутої демократії можна виокремити кілька організаційно-правових моделей оцінки ефективності застосування законодавства.

До **ПЕРШОЇ ГРУПИ** (Естонія, Німеччина) належать ті парламенти, які не беруть безпосередньої участі у процедурі оцінки ефективності застосування законодавства. Вони покладаються на інформацію, яку збирає й узагальнює урядом та / або незалежні аудиторські інституції. Зазвичай до першої групи потрапляють парламенти з низьким рівнем фінансування та недостатньо сильною інституційною спроможністю. Водночас до цієї групи зараховано і Бундестаг Німеччини, тож тут ідеться й про рівень політичної взаємодії парламенту й уряду.

21 Стаття 2.3.3 Методики оцінки ефективності застосування законодавства Парламентом Молдавської Республіки

До **ДРУГОЇ ГРУПИ** (Італія, ПАР) належать ті парламенти, що беруть активнішу участь у процесі оцінки ефективності застосування законодавства. Такі парламенти спираються на інформацію, яку збирає уряд та / або спеціально створені експертні групи, що також можуть бути наділені повноваженнями для проведення необхідних консультацій, але кінцевий висновок за результатами оцінки парламент видає самостійно, враховуючи дані й від ним же створених відповідальних парламентських підрозділів / структур²².

ТРЕТЯ ГРУПА (Швеція, Велика Британія, Індонезія, Шотландія) парламентів має вже формалізований та чіткий підхід до реалізації оцінки ефективності законодавства. Такі парламенти створюють окремі комітети з питань оцінки, роботу яких підтримує низка внутрішньопарламентських аналітичних та дослідницьких структур.

Усі варіанти рівноцінні, і обраний підхід залежить від таких чинників, як парламентські правила й процедури; амбіції та спроможність комітетів; культура парламентського нагляду; усталена практика і наявні людські ресурси.

ВРУ необхідно буде визначитися з роллю, обов'язками та порядком взаємодії її комітетів у контексті здійснення оцінки ефективності застосування законодавства. Можна або здійснювати оцінку за участю співробітників спеціальних комісій / комітетів / груп (регулярних комітетів, як у Палаті громад Великої Британії, чи спеціальних комітетів, як у Палаті лордів Великої Британії), або ж іти шляхом заснування окремого постійного комітету (як у Шотландії²³ чи Лівані).

У парламенті **ІНДОНЕЗІЇ** юридичний (законодавчий) комітет парламенту вивчає чинне законодавство на предмет своєчасності ухвалення підзаконних актів та аналізує наявну судову практику, пов'язану із законом, а інші комітети відповідно до своєї компетенції оцінюють вплив закону та досягнення ним прогнозованих цілей.

Також особливу увагу необхідно приділяти навчанню і розподілу кваліфікованого персоналу для виконання заходів на кожному етапі оцінки ефективності законодавства. Вестмінстерська фундація за розвиток демократії у своїх рекомендаціях²⁴ пропонує парламентам повною мірою використовувати досвід фахівців спеціалізованих комітетів, а також своїх дослідницьких підрозділів чи служб. Крім забезпечення належних адміністративних структур і процесів, парламенти мають розробляти й застосовувати і експлуатувати відповідні системи й додатки ІКТ для збору, зберігання й обробки необхідних даних для виконання оцінки ефективності застосування законодавства.

22 «Post-Legislative Scrutiny as a Form of Executive Oversight. Tools and practices in Europe», prepared for the Academic Seminar on Post-Legislative Scrutiny by IALS-UoL and WFD, London 10 July 2018, by Dr. Elena Griglio, Senate of Italy

23 <https://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/public-audit-committee.aspx>

24 Концепція проведення PLS

Парламент може розглянути питання про створення окремої секретаріатської дослідницької служби для оцінки ефективності застосування законодавства (як в Індонезії та Швейцарії). Є й альтернативний шлях — парламент може ухвалити рішення про призначення окремого органу або експертної групи для проведення оцінки (як у ПАР). Кожен підхід має свої передумови й переваги, і саме від керівництва парламенту залежить, що найбільше пасує національному контексту.

Коли комітети проводять публічні (комітетські) слухання або консультації в рамках процесу оцінки ефективності застосування законодавства, то в такому разі зазвичай отримують доступ до додаткових джерел інформації, які підвищують достовірність загальних висновків.

Крім того, громадські консультації можуть підвищити суспільну довіру до парламенту, а також загалом до демократичних інститутів держави. Звіт за результатами етапу консультацій має бути за можливості загальнодоступним, готуватися з використанням відкритих даних за певними стандартами оформлення документів.

Крім того, оцінка ефективності застосування законодавства має бути всеосяжним процесом, до якого можуть долучитися всі партійні групи, правлячі й опозиційні партії. Інклюзивний підхід посилить підзвітність системи управління і підвищить її відповідність суспільним потребам.

Якщо за результатами оцінки ефективності застосування законодавства вдасться домогтися позитивних результатів за розумних витрат часу і ресурсів, парламентам важливо надати своїм співробітникам необхідні повноваження для взаємодії з відповідними установами та заінтересованими сторонами. Це важливо з кількох причин, зокрема для збору необхідної інформації, отримання документів необхідною мовою або для формування запитів на переклад (у разі потреби, наприклад, якщо деякі зі старих (радянських часів) чинних законів недоступні національною мовою країни²⁵).

25 В Україні, наприклад, є низка міжнародних угод, укладених ще УРСР, на виконання яких спрямовані значні ресурси держави. Водночас ці угоди досі не перекладені українською, і держава використовує автентичний переклад російською мовою. Низка спеціалістів у сфері захисту прав людини наголошують на необхідності перекладу українською хоча б тому, що російський переклад часів СРСР в окремих випадках із політичних мотивів цілеспрямовано викривляв суть положень.



3. ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЇЇ ГОЛОВНІ СТАДІЇ (ФАЗИ)

3.1. ПРОЦЕС ЗДІЙСНЕННЯ PLS

Різні країни заклали правові та політичні рамки оцінки ефективності застосування законодавства в різних документах — конституції (Швейцарія), законі про парламент (Індонезія) або парламентських правилах процедури / постійних розпорядженнях (Канада). У Великій Британії оцінка ефективності застосування законодавства є частиною усталеної парламентської практики перевірки і одним із основних завдань комітетів, а надання їм допомоги в роботі узгоджується з виконавчою владою.

Коли парламент хоче розвивати або посилювати свої контрольні повноваження, варто долучити оцінку ефективності застосування законодавства до парламентських правил процедури (регламенту). Цей документ чітко й прозоро визначає мету оцінки ефективності застосування законодавства і часто дає змогу виділити ресурси, необхідні для її проведення. Проте ці офіційні документи не є обов'язковою умовою для проведення оцінки, тому відсутність окремої правової чи політичної підстави або положення в парламентських правилах не повинно заважати парламенту здійснювати оцінку ефективності застосування законодавства в межах своїх контрольних повноважень. Утім, бажано, щоб парламенти у своїх регламентах безпосередньо прописували пункти про оцінку ефективності застосування законодавства.

Водночас, Перш ніж оцінювати ефективність застосування законодавства, необхідно виробити комплексну методику, що визначатиме правила планування, організації, проведення самої оцінки, зокрема питання взаємодії з урядом — обміну інформацією та проведення консультацій. У цій методиці, серед іншого, слід враховувати «гендерний вимір» у виборі заінтересованих сторін: тобто за можливості необхідно передбачити рівну кількість чоловіків та жінок для представлення всіх поглядів під час проведення консультацій та забезпечення довіри до результатів.

Затвердження методики має супроводжуватися суттєвими заходами з підвищення потенціалу ВРУ. Оцінку ефективності застосування законодавства варто розпочинати вже після проведення спеціальних тренінгів щодо самого процесу й ролі всіх його учасників та / або пілотування оцінки за експертної підтримки проєктів міжнародної технічної допомоги, зокрема використання наданого ними аналізу прикладів успішного проведення оцінки в інших країнах.

Ба більше, підхід до посилення ролі PLS у ВРУ має бути «еволюційним». Слід оновити основні завдання комітетів, зафіксувавши їх посилену участь у PLS. Це можна зробити шляхом внесення змін до Закону «Про комітети ВРУ» та, відповідно, до Регламенту ВРУ й інших актів ВРУ. Юридичними й процедурними змінами можна також передбачити створення нового спеціального парламентського комітету, чия діяльність буде сфокусована передусім на PLS.

3.2. ЕТАПИ ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА (PLS)

Оцінку ефективності застосування законодавства (далі — оцінка) як складний та поетапний процес слід розділити на кілька основних фаз: планування, виконання, контроль за виконанням.

Автори цих рекомендацій дотримуються позиції, що для України цілком актуальними можуть бути етапи здійснення оцінки, запропоновані в Методиці проведення оцінки ефективності застосування законодавства, затвердженій Парламентом Республіки Молдова, з урахуванням особливостей українського законодавства.

Водночас, узагальнивши найпопулярніші сучасні моделі здійснення оцінки ефективності законодавства, можна виокремити такі фази.

1. ПІДГОТОВЧА

Перш ніж парламент візьметься до планування діяльності з проведення оцінки ефективності застосування законодавства, необхідно розглянути й прояснити кілька ключових питань: можливі обов'язкові вимоги щодо оцінки ефективності застосування законодавства; перевірка, тригерні точки (процеси чи дії, що запускають процедуру перевірки) і необхідні ресурси для проведення оцінки ефективності застосування законодавства. Обговорення цих питань та ухвалені на їх основі рішення виходять за межі існуючих повноважень щодо організації розслідувань з метою та за результатами проведення оцінки ефективності застосування законодавства і мають важливе значення для функціонування парламенту й усього законодавчого процесу.

Дискусії з цих питань часто тривають доволі довго на політичному та управлінському рівнях парламенту.

2. ПЛАНУВАННЯ

До початку здійснення оцінки ефективності застосування законодавства необхідно вирішити такі питання: вибір закону(ів), які оцінюватимуться; визначення цілей і завдань оцінки ефективності застосування законодавства; окреслення кола установ-виконавців і відповідних заінтересованих сторін; збір необхідної інформації і даних, а також визначення термінів і графіка проведення заходів оцінки.

3. ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ

Важливими аспектами власне процесу оцінки ефективності застосування законодавства є: консультації із заінтересованими сторонами й установами-виконавцями; робота із засобами масової інформації та розробка інформаційної кампанії; аналіз результатів оцінки ефективності застосування законодавства і складання звіту про неї.

Детальний опис фаз планування й проведення оцінки наведено в таблиці нижче.

4. ПОШИРЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ТА ЗАСВОЄННЯ УРОКІВ ПРОВЕДЕНОЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

На цьому етапі необхідно:

1. Забезпечити поширення звіту про результати оцінки ефективності застосування законодавства.

Звіт про результати оцінки ефективності застосування законодавства має бути опублікований і перебувати в загальному доступі. Насамперед для публікації можна використати вебсайт парламенту. Комітет може також ухвалити рішення опублікувати звіт в друкованому вигляді для подальшого поширення. За певних обставин комітет може провести пресконференцію, щоб представити звіт і привернути до його висновків увагу громадськості.

У такому випадку перед пресзаходом комітет має погодити подальші дії, пов'язані з результатами оцінки. Якщо комітет бажає разом зі звітом опублікувати деякі з письмових доказів (свідчень чи частини наданої йому інформації), але якщо суб'єкт надання даних хоче оприлюднити їх самостійно заздалегідь, то останній має отримати на це дозвіл комітету (який зазвичай безперешкодно надається).

Копію протоколу громадських слухань рекомендується надати заінтересованим особам, які беруть участь у консультаціях або публічних слуханнях. Це відповідальність співробітників комітету.

Крім того, співробітники можуть поширити копії звіту серед міністерств, заінтересованих сторін і груп, організацій громадянського суспільства та НУО, журналістів спеціалізованих ЗМІ, міжнародних організацій та інших установ, які можуть бути зацікавлені в цій інформації.

Співробітники комітету мають залучати пресслужбу парламенту до складання списку установ та організацій для отримання звіту і розсилки його друкованих примірників. Крім того, працівники апарату парламенту мають підготувати коротке резюме за результатами оцінки ефективності застосування законодавства, надати його ЗМІ й розмістити на вебсайті парламенту.

2. Відстежити подальше проходження законодавчих змін (якщо такі будуть потрібні) у парламенті:

- після завершення оцінки комітету рекомендується надіслати уряду запит на відповідь на звіт і рекомендації;
- на пленарних засіданнях парламенту голова і члени комітету можуть використовувати результати оцінки або ініціювати обговорення звіту;
- розглядаючи звіти, можна робити акцент на таких аспектах: згода або незгода парламенту зі звітом в цілому чи з деякими його частинами; згода з рекомендаціями, що містяться в звіті, в цілому або за деякими винятками.

3. Оцінити результативність і якість усіх етапів оцінки ефективності застосування законодавства.

Протягом певного періоду (найкраще через 9–12 місяців) після завершення оцінки ефективності застосування законодавства комітет має проаналізувати власне результати і якість процесу. Також комітет може проаналізувати прогрес у реалізації наведених у звіті рекомендацій і розглянути можливі додаткові ініціативи з просування звіту, зокрема нові поправки до оцінюваного законодавства.

Власне процес оцінки ефективності застосування законодавства можна проаналізувати за такими аспектами:

- графік проведення;
- людські та фінансові ресурси, використані для проведення оцінки,
- взаємодія із заінтересованими сторонами.

Також можна розглянути правові та процедурні рамки, застосовні до проведення парламентських «розслідувань» в рамках оцінки ефективності застосування законодавства.



1. Вибір закону чи законів, що підлягають оцінці, визначення загальних строків проведення оцінки та відповідальних за супровід осіб

1.1. Вибір закону, частини закону чи комплексу законів за заздалегідь визначеними критеріями (див. стор. 21 проекту Рекомендації);

1.2. Визначення загальних строків здійснення оцінки;

1.3. Визначення консультантів(а) (співробітників/ка апарату ВРУ, секретаріату комітету, відповідального підрозділу органу державної влади), відповідальних(ного) за супровід здійснення усіх етапів оцінки



2. Визначення цілей оцінки

2.1. Здійснення попереднього правового аналізу:

- Проаналізувати, чи ухвалено у встановлений строк всі нормативно-правові акти, необхідні для імплементації закону;
- виявити правові перешкоди для застосування закону;
- визначити, чи не були положення закону предметом конституційного подання (відповідно до ст. 51 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

2.2. Для здійснення оцінки впливу (impact assessment) — з'ясування відповідей на такі питання:

- чи досягнув закон цілей, задля яких його було ухвалено;
- наскільки ефективним можна вважати це досягнення цілей (співвідношення витрат і вигод);
- в чому полягають основні наслідки (правові, соціальні, економічні тощо) закону (наприклад, вплив на принципи недискримінації та гендерної рівності);
- які непередбачені наслідки та впливи закону виявлено;
- чи залишається закон актуальним;
- наскільки оцінка впливу співвідноситься з прогнозом впливу (якщо таке прогнозування здійснювали).

У разі виконання лише пункту 2.1 оцінка буде спрощеною (фактично це буде аналіз практики використання законодавства). Поєднання 2.1. та 2.2. — це і є повноцінна оцінка ефективності застосування законодавства



3. Визначення відповідних заінтересованих сторін і формату консультацій

3.1. Ідентифікація відповідних заінтересованих сторін (чи їх представників)

Коло заінтересованих сторін визначається на етапі, коли орган, що проводить оцінку, робить припущення щодо впливів, які спричинить / спричинило ухвалення акту. Такими заінтересованими сторонами є:

- ініціатор проведення оцінки ефективності застосування закону (у випадку, якщо орган, який проводить оцінку, здійснює її на офіційний запит, зокрема шляхом подання відповідної петиції²⁶);
- ключовий «носіє» проблеми, що виникла у зв'язку із застосуванням або через застосування закону;
- сторона, на яку відповідно до закону, щодо якого здійснюється оцінка, покладені права та / або обов'язки;
- органи державної влади та місцевого самоврядування, відповідальні за реалізацію положень закону, щодо яких здійснюється оцінка ефективності застосування (за результатами консультацій вони не зазначаються як заінтересовані сторони);
- сторони, які самостійно заявили про вплив закону, щодо якого здійснюється оцінка ефективності застосування (зокрема через засоби масової інформації).

Заінтересовані сторони можуть мати представників — суб'єктів, що представляють чи захищають інтереси сторони (асоціації, федерації чи конфедерації, інші види об'єднань, органи державної влади та інші публічні інституції). Представник не є самостійним носієм інтересу, тому його можна зазначити лише додатково (наприклад, у дужках) поряд із найменуванням заінтересованої сторони.

3.2. Загальні вимоги до визначення заінтересованих сторін:

- у матеріалах за підсумками консультацій та, відповідно, у звіті про здійснення оцінки ефективності застосування законодавства необхідно вказати не менш ніж 2 (дві) заінтересовані сторони (сторону, яка отримала найбільше переваг від реалізації акту, та сторону, на яку припадає найбільше негативних наслідків);
- заінтересовані сторони варто описувати максимально конкретно відповідно до предмета оцінки (наприклад, не «робітники», а «робітники титанової галузі»; не «вчителі», а «вчителі старших класів спеціалізованих навчальних закладів»);
- для глибшого осягнення масштабів впливу щодо кожної заінтересованої сторони необхідно також вказати кількісну характеристику (якщо не вдається встановити точну цифру, тоді хоча б порядок цифр: десятки, сотні, тисячі тощо). За можливості варто зазначити відповідне джерело інформації.

3.3. Визначення формату консультацій (опціонально):

- підготовка опитувальника чи анкети;
- проведення консультацій (публічних, онлайн);
- конференції, семінари;
- робочі групи та фокус-групи;
- інтерв'ю.

Також варто завчасно визначитися з рівнем публічності консультацій та інформаційних матеріалів, що використовуються під час здійснення оцінки ефективності застосування законодавства.

Ці рекомендації сформовано на основі Методик європейських держав, що застосовують систему оцінки ефективності застосування законодавства, та Методичних рекомендацій щодо підготовки прогнозу впливу реалізації акту на інтереси за-



4. Визначення інформаційних потреб для здійснення оцінки

4.1. Визначення інформації, необхідної для здійснення оцінки:

- ефективність та основні наслідки дії закону;
- ступінь дотримання положень закону;
- основні причини недотримання;
- інша інформація.

4.2. Використання публічних (офіційних) і приватних джерел інформації.

Збір інформації, пов'язаної з оцінкою впливу після застосування законодавства, має бути реалістичним та економічно ефективним, без встановлення надмірних цілей щодо обсягу даних і перебільшених витрат.



5. Визначення часових рамок та графіка проведення оцінки

5.1. Ретроспективна правова Оцінка в межах 45 днів (див. визначення п. 2.1. цієї таблиці).

5.2. Термін здійснення оцінки ефективності застосування закону має становити від 3 до 6 місяців.

Усі строки орієнтовні, ініціатори оцінки мають враховувати спроможність секретаріату, залучення зовнішніх експертів, масштаби перевірки та час, необхідний для відповідного широкого обговорення. Строки проведення оцінки визначаються за кожним із етапів.



6. Планування людських і фінансових ресурсів

6.1. Попереднє погодження плану діяльності комітету з урахуванням спроможності та ресурсів для здійснення Оцінки.

6.2. Урахування розподілу навантаження на співробітників та професійної кваліфікації.

6.3. Розробка ТЗ для експертів (у разі їх залучення).

6.4. Розробка робочого бюджету з кошторисними витратами на залучення усіх заінтересованих сторін та експертів (лише у випадку здійснення оцінки впливу).

6.5. Організація залучення донорів для фінансування проведення оцінки

26 В Україні, наприклад, є низка міжнародних угод, укладених ще УРСР, на виконання яких спрямовані значні ресурси держави. Водночас ці угоди досі не перекладені українською, і держава використовує автентичний переклад російською мовою. Низка спеціалістів у сфері захисту прав людини наголошують на необхідності перекладу українською хоча б тому, що російський переклад часів СРСР в окремих випадках із політичних мотивів цілеспрямовано викривляв суть положень.



1. Консультування із заінтересованими сторонами

Проведення консультацій із представниками заінтересованих сторін щодо попередньо прогнозованих ефектів (позитивних і негативних) для їхніх інтересів. За результатами уточнення попередніх припущень про ефективність застосування певного акту необхідно здійснити добір ключових впливів для відображення у звіті про здійснення оцінки.

1.1. Предметом консультацій із представниками заінтересованих сторін під час прогнозування впливу є:

- наявність впливу на них у результаті імплементації акту, щодо якого здійснюється оцінка, та пояснення такого впливу (на який інтерес здійснювався вплив);
- характер цього впливу (позитивний / негативний, безпосередній / опосередкований; матеріальний / символічний);
- кількісні характеристики наслідків (за можливості);
- оцінка динаміки наслідків у часі (в перспективі 1 та 3 років);
- інші заінтересовані сторони, що зазнали впливу ефективного чи неефективного застосування закону.

Консультація може бути «відкритою» (призначається для кожного, хто зацікавлений взяти в ній участь) або «обмеженою» (спрямована на потреби заінтересованих сторін, визначених комітетом на основі відповідних інтересів). Останні можуть включати осіб чи групи, зацікавлені в регуляторному втручанні (тобто реципієнтів), або осіб, які через свою діяльність, кваліфікацію чи досвід мають інформацію, яка вважається корисною для аналізу втручання. Рішення вдатися до відкритих чи обмежених консультацій, по черзі чи одночасно, залежить від предмета й реципієнтів втручання, а також від необхідності одержання інформації щодо процесу оцінювання.

За результатами консультацій можна ухвалити рішення про їх продовження, про що повідомляється на вебсайті органу, який здійснює оцінку.



2. Опрацювання та поширення результатів консультацій

2.1. Обробка результатів консультацій

Комітет може розділити дані про результати консультацій за категоріями заінтересованих сторін, виділяючи для кожної категорії основні критичні аспекти та докази (з оцінкою їх надійності та сталості).

2.2. Поширення результатів консультацій

Оприлюднення результатів на вебсторінці парламенту.



3. Здійснення оцінки законодавчого акту (актів)

3.1. Вибудовування або, за необхідності, реконструювання логіки втручання закону, що підлягає оцінці:

послідовність «цілі — інструменти — очікувані результати».

Інформація та дані, що дають змогу вибудувати / реконструювати Логіку втручання (і Теорію змін), можна отримати з попереднього аналізу впливу на регуляторну базу. Звіт про такий аналіз у принципі має містити відповідну інформацію щодо поточної ситуації (на момент формування політики), цілей запропонованого законодавчого акту та перевірки очікуваних наслідків.

Комітет має розглянути законодавство у взаємодії з будь-яким документом, що визначає його цілі, та сформулювати власні контрольні показники, на основі яких можна оцінити результати застосування законодавчого акту.

Якщо логіка втручання не потрібна або її не можна вибудувати / реконструювати, оцінці має передувати як мінімум уточнення основних планових завдань. І слід врахувати: якщо не визначено еталони для порівняння, за якими законодавство перевіряється після впровадження, PLS унеможлиблюється або надзвичайно ускладнюється.

3.2. Оцінка законодавчого акту (актів) за конкретними критеріями

У більшості оцінок (впливу) застосування законодавства використовують щонайменше п'ять критеріїв:

- актуальність;
- результативність;
- ефективність;
- альтернативність;
- узгодженість [ОЕСР].

В окремих випадках застосовують такі критерії:

- вплив на малі та середні підприємства;
- адміністративне навантаження та вплив на конкуренцію;
- вплив на основні права, гендерну рівність, меншини, уразливі групи тощо;
- відсутність упередженості щодо територій, поколінь або конкретних соціальних груп;
- взаємне доповнення та координація з іншими програмними заходами;
- потенціал для просування наукових досліджень та інновацій;
- сталість розроблюваних змін.

3.3. Складання висновків та рекомендацій щодо законодавчого акту (актів), що є предметом Оцінки

Висновки, отримані в результаті Оцінки, не мають базуватися виключно на думках заінтересованих сторін, які завжди слід надавати перевірці — аналізувати і за можливості порівнювати зі статистичними даними або інформацією з інших об'єктивних джерел.

Рекомендації зазвичай мають визначити, що слід зробити із законодавчим актом — зберегти, змінити чи скасувати:

- a) збереження закону — в разі, коли цілі досягнуто, переваги закону перевищують витрати, а закон залишається актуальним;*
- b) заміщення закону — якщо за результатами оцінки встановлено, що потрібні суттєві зміни змісту та / або сфери дії закону;*
- c) внесення змін до закону — коли необхідні незначні зміни структури чи конкретних положень закону, інституційного / управлінського підходу або бюджетного фінансування;*
- d) скасування закону — якщо цілі не досягнуто, або закон не вирішив проблему, або немає причинно-наслідкового зв'язку між втручанням та результатами закону.*



4. Складання та поширення підсумкового звіту щодо Оцінки

Орієнтовна структура звіту:

I. Вступ

- 1.1. Цілі оцінки
- 1.2. Обсяг оцінки
- 1.3. Процес оцінки

II. Вхідна інформація

- 2.1. Загальний опис оцінюваного закону
- 2.2. Цілі оцінюваного закону
- 2.3. Аналіз впливу регуляторної політики (RIA)
- 2.4. Показники моніторингу та аналізу

III. Оцінка

- 3.1. Дієвість
- 3.2. Ефективність
- 3.3. Узгодженість
- 3.4. Відповідність
- 3.5. Інші критерії

IV. Висновки

V. Рекомендації

Звіт про оцінку ефективності застосування законодавства має публікуватися на офіційному вебсайті парламенту. Комітет може також за власним рішенням опублікувати звіт у друкованому вигляді для подальшого розповсюдження.

За наявності фінансових ресурсів комітет може ініціювати друк звіту та його розповсюдження серед усіх заінтересованих сторін, яких залучали до оцінки, зокрема надати його представникам ЗМІ.



1. Обговорення звіту про Оцінку на пленарному засіданні (засіданні комітету за наявності повноважень)

Розробка на основі звіту рекомендацій, які мають містити:

- (1) положення законодавства, що були порушені або застосовані неналежним чином (при цьому слід наводити відповідні факти);
- (2) позитивна або негативна оцінка відповідного державного агентства, органу місцевого самоврядування або посадової особи;
- (3) заходи для усунення порушень та забезпечення відповідальності порушників.



2. Направлення звіту урядові та запит на письмовий контроль

Майбутня Методика ВРУ може передбачити надання комітетам повноважень щодо направлення звітів за результатами оцінки до органу виконавчої влади із запитом на надання в письмовій формі в зазначений термін відповіді щодо подальших заходів, яких планує вжити уряд. Задля мотивування уряду до надання відповіді можна передбачити вимогу щодо оприлюднення звіту за результатами оцінки ефективності застосування законодавства та урядової реакції на вебсайті парламенту. Наразі це питання політичного консенсусу



3. Моніторинг виконання звіту Урядом



4. Здійснення самооцінки

Задля сприяння організаційному навчанню та забезпечення постійного покращення звітів за результатами оцінки ефективності застосування законодавства й можливості їх використання у процесі ухвалення рішень до Методики слід включити вимогу до кожного комітету здійснювати «самооцінку» щодо оцінок, проведених протягом певного строку (наприклад, двох років). За допомогою цього інструменту комітет визначатиме основні сильні й слабкі сторони задля подальшого поширення інформації про найефективніші рішення та належного коригування недоліків. Орієнтовний список запитань для самооцінки можна вмістити в додатку до майбутньої Методики ВРУ.

4. ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА В ІНШИХ ДЕРЖАВАХ

4.1. ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

У Великій Британії в остаточній версії звіту щодо оцінки впливу акту на регуляторну базу обов'язково має бути встановлено дату (як правило, три роки після введення в дію нового регламенту) для здійснення порівняння фактичного стану речей із прогнозованим. Крім того, механізмом автоматичного запуску оцінки можуть слугувати положення про закінчення терміну дії, особливо якщо ідеться про регулювання підприємницької діяльності.

АКТ РІВНОСТІ 2010 РОКУ

Комітет почав здійснювати оцінку ефективності застосування законодавства у червні 2015 року, а звіт комітет представив у березні 2016 року.

Організатори оцінки розуміли, що оцінюваний закон має широку сферу регулювання. Акт рівності 2020 року охоплює питання гендерної, вікової, расової рівності, рівності для осіб з обмеженими можливостями тощо.

Тож, зваживши на наявні ресурси й неможливість оцінити весь цей надто об'ємний закон хоча б за рік часу, комітет звужив оцінку ефективності застосування акта саме до положень про рівні можливості для осіб із обмеженими можливостями.

Комітет визначив коло заінтересованих осіб і розробив відповідний опитувальник, який направили всім респондентам, зокрема й урядовим інституціям. Було отримано 144 письмові відповіді.

Опитувальник, відповіді, а також меморандум із урядом про здійснення оцінки опубліковано на офіційній сторінці комітету на сайті парламенту.

Комітет організував публічні слухання за участю 53 заінтересованих сторін і провів 13 зустрічей (усі стенограми та записи цих заходів також оприлюднено на сайті).

За результатами цих дій розроблено документ (Звіт) про вплив закону про рівні можливості 2010 року на людей із обмеженими можливостями.

Варто зазначити, що згаданий меморандум з урядом про здійснення оцінки ефективності закону про рівні права вже містив пункт про те, що положення 165 оцінюваного закону не вступило в силу. Воно передбачає вимогу до водіїв таксі перевозити пасажирів на візках без додаткової плати, а також надавати допомогу під час висадки й посадки таких пасажирів. Консультації із заінтересованими сторонами допомогли підтвердити цю інформацію. Надалі комітет заслухав відповідального міністра та рекомендував якнайшвидше вжити заходів для введення цієї норми в дію. Уряд погодився з такою рекомендацією. Наразі норма працює, як було задумано²⁷.

4.2. БЕЛЬГІЯ

У Бельгії парламентарії, державні службовці чи будь-який представник громадськості можуть звернутися до парламентського комітету з питань законодавчого забезпечення з проханням здійснити оцінку ефективності застосування закону, який діє принаймні три роки, якщо вони вважають, що згаданий закон є невідповідним чи важким для виконання через складність тексту, прогалини, суперечності, неточності або множинні тлумачення.

У 2007 році Федеральний парламент Бельгії створив парламентський комітет для подальшої оцінки законодавства. Правовою основою його функціонування є Закон про комітет 2007 року, а також Правила процедури комітету.

Комітет було створено як спільний для обох палат у складі 22 членів: одинадцяти — з Палати представників та одинадцяти — з Сенату²⁸. Вивчення законів здійснюється на основі спеціально визначених трьох «тригерів» (питань, на які має відповісти оцінка ефективності застосування законодавства) для вивчення закону.

Згідно з регламентом парламентського комітету у випадку ретроспективної оцінки комітет має право на отримання від уряду інформації щодо реалізації заходів відповідно до висновків та рекомендацій.

27 https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/4OPNGathering_Franklin_introduction_for_ParlAmericas_ENG.pdf

28 De Vrieze, F. & Hasson, V., Post-Legislative Scrutiny in Europe - Westminster Foundation // 2017, p. 21-22

По-перше, комітет може отримати петицію, в якій висвітлюються проблеми імплементації конкретного закону, чинного мінімум три роки. Ці проблеми можуть бути пов'язані з: 1) складністю тексту законодавчого акта, прогалинами чи відсутністю в ньому тих чи тих необхідних положень, помилками в тексті акта, неясністю та неточністю формулювань, що породжують подальші неоднозначні тлумачення, а також застарілим або суперечливим характером закону; 2) втратою законом доцільності й відповідності питанням, для вирішення яких він був призначений (хоча це досить розпливчате положення).

По-друге, рішення Арбітражного / Конституційного суду щодо тих чи інших аспектів застосування конкретного законодавства можуть мати вплив на систему верховенства права. За наявності консенсусу комітет може запропонувати зміни до чинного законодавства.

По-третє, генеральний прокурор подає до парламенту щорічний звіт, у якому, серед іншого, висвітлюються проблеми тлумачення чи виконання конкретних законів. Перегляд постанов Арбітражного суду / Конституційного суду та річного звіту генерального прокурора часто належать до компетенції Постійної комісії з питань юстиції та внутрішніх справ. Тож Комітет з питань законодавчої оцінки отримує можливість обережно вирішити ці питання. Ба більше того, мало хто з членів комітету володіє спеціалізованими знаннями про систему правосуддя, наявними у членів постійних комісій. За таких умов Комітет з питань законодавчої оцінки практично зосереджується на першому інструменті — петиції, отриманій від зовнішніх заінтересованих сторін.

Петиції можуть подавати будь-які міністерства, відомства чи офіційні органи країни, окремі громадяни, юридичні особи та члени парламенту. На практиці більшість клопотань надходять від громадян, які скаржаться на конкретні аспекти закону. У законі 2007 року про створення комітету зазначено, що комітет надаватиме пріоритет петиціям, які стосуються законодавства, пов'язаного з належним функціонуванням верховенства права, та законодавства, застосування якого спричиняє надто великий адміністративний тиск на громадян чи компанії. Апарат парламенту аналізує предмет петиції й складає доповідь для комітету, яка, зокрема, містить рекомендації щодо можливого перегляду законодавства, інших подальших дій та інформування автора петиції. Проаналізувавши всі необхідні дані, комітет може запропонувати перегляд законодавства або внесення до нього змін, але лише за умови, якщо їх рекомендують на основі консенсусу всі члени комітету. Оскільки потрібен консенсус між правлячими партіями та опозицією, завдяки цій вимозі за дужки виносяться найчутливіші політичні питання.

Внутрішні керівні принципи роботи комітету охоплюють такі питання: збереження документів на загальному сервері Палати представників і Сенату; огляд таблиць петицій і подальше відстеження; створення аналітичних файлів за петиціями; передбачені законодавством стандартні форми для петицій.

Деякі з питань, порушених у петиціях, належать не до сфери федеральних повноважень, а до компетенції регіонів та громад Бельгії. У такому випадку про це повідомляють заявнику або передають петицію до парламентів регіонів та громад.

Час від часу ті чи інші ухвалювані законодавчі акти одразу містять положення про оцінку. До такого рішення часто вдаються з політичних мотивів — щоб переконати частину правлячих партій чи опозицію підтримати акт попри наявні застереження. Іноді оцінку ефективності застосування законодавства передбачають під час перегляду великої сфери політики — наприклад, так сталося в ході всебічного перегляду кримінального законодавства²⁹.

4.3. ІТАЛІЯ

Ще один показовий приклад — італійське Положення про аналіз впливу на регуляторну базу та оцінку регулювання. На відміну від попереднього документа, який передбачав правило двох років, нове положення не визначає конкретних правил щодо термінів оцінки впливу застосування законодавства.

Підхід парламенту Італії до PLS тісно пов'язаний із роллю адміністрації.

В обох палатах застосовують асиметричний підхід до PLS, охоплюють різні сфери застосування й використовують різну методологію:

- **Палата депутатів** — Служба парламентського нагляду (вивчення правової відповідності), яка працює на основі даних від уряду й інших установ.
- **Сенат Республіки** — Служба контролю якості нормативних актів (вивчення правової відповідності) і Управління з оцінки впливу (вимірювання впливу).

Слід відзначити великий аналітичний потенціал парламентських служб, однак процедурний і політичний супровід потребують покращення. Звіти публікуються на спеціальному сайті, а рішення про подальші дії, якщо такі потрібні, ухвалюють депутати.



4.4. МОЛДОВА

Методика, застосовувана в Молдові, передбачає проведення практичної оцінки виконання законодавства через три роки після набрання законодавчим актом чинності, крім випадків, коли акт ухвалювали за терміновою процедурою, або він негайно дав результат, або спричинив непередбачувані негативні наслідки.

Натомість юридичну оцінку здійснюватимуть через рік після набрання законодавчим актом чинності, якщо парламент не встановив іншого терміну для звітування про його виконання в тексті самого акту (стаття 2.5).



4.5. ГРУЗІЯ

Парламент Грузії вніс зміни до Конституції у 2017 році, і країна повністю перейшла до парламентської моделі управління, що спричинило ще більшу необхідність посилення механізмів нагляду. Інтерес до «кращого законодавства» та «кращого регулювання» в ЄС суттєво вплинув на законодавчий процес Грузії у світлі Угоди про асоціацію між ЄС та Грузією.

Зростаючий поштовх до перегляду впливу на законодавство та попиту на «перевірку ефективності» законодавства призвів до відчутного результату, і Парламент ухвалив новий Регламент у 2018 році, де зроблено особливий акцент на посиленні ролі комітетів та загальній прозорості Парламенту.

Після цього два парламентські комітети, незалежно один від одного, вперше стали піонерами оцінки ефективності застосування законодавства.

Комітет з питань захисту навколишнього середовища та Комітет з охорони здоров'я та соціальних питань поставили собі за менту перевірити дію та вплив конкретних законів, тематично пов'язаних з кожним комітетом.

Комітет з питань захисту навколишнього середовища парламенту Республіки Грузія у 2019 році провів PLS законодавства щодо електромобілів та залучив широку групу професійних асоціацій, громадянського суспільства, промисловості та екологічних активістів, що дозволило йому безпосередньо викласти ґрунтовний звіт із рекомендаціями, безпосередньо посилюючи масштаби узгодження країни з відповідними цілями сталого розвитку.

Для організації проведення оцінки ефективності застосування законодавства комітетом не створювалися жодної робочої групи, натомість формування опитувальника, запиту на отримання інформації та консультації із заінтересованими сторонами були здійсненні спільно силами комітету та працівників секретаріату парламенту.

Варто зазначити, що перед тим як розпочати процедуру PLS, для парламентарів та секретаріату було здійснено 5-денний навчальний курс щодо здійснення процедури оцінки ефективності застосування законодавства.

Повертаючись до результатів Оцінки то комітетом, серед іншого, було виявлено суттєві прогалини в організації державою збуту та утилізації батарей для електромобілів, яких на ринку стало багато через спрощення митних процедур та пониження митних ставок. Наразі комітетом напрацьовуються відповідні зміни до законодавства.



ДОДАТКИ

5.1. ЗВІТ ПРО ЗДІЙСНЕННЯМ PLS ЩОДО ЗАКОНУ ПРО КІНЕМАТОГРАФІЮ (НЕОФІЦІЙНИЙ ПЕРЕКЛАД ВИТЯГУ)

Нижченаведений звіт про оцінку впливу підготовлено на основі застосування кількісного та якісного методів дослідження. Також ужито заходів щодо оцінки ступеня виконання Закону №116/2014 та нормативних актів, що стосуються галузі кінематографії; вони проаналізовані за показниками ефективності, відповідності дій відповідальних органів, узгодженості, прозорості та ефективності цих дій.

У звіті про якісну та кількісну оцінку наведено також ключові висновки та рекомендації, засновані на сучасних розробках у галузі кінематографії; висновки та рекомендації мають бути враховані відповідальними органами у процесі імплементації Закону №116/2014.

EX-POST ОЦІНКА ВПЛИВУ ЗАКОНУ ПРО КІНЕМАТОГРАФІЮ

Кількісний метод обмежується збором даних від органів влади, відповідальних за організацію виконання та виконання закону, та інформації щодо їхнього бачення сектору кінематографії в Республіці Молдова. Крім того, деякі висновки щодо здійснення певних дій та їхнього впливу зроблені на основі обговорень із кіномитцями.

У контексті якісного методу дослідження слід зазначити, що звіт підготовлено на основі первинних даних із першоджерела та вторинних даних від органів, відповідальних за виконання Закону про кінематографію.

Таким чином, якісна складова дослідження охоплює документування та оцінку національних механізмів просування й розвитку сектору кінематографії; джерела інформації — офіційні звіти про моніторинг законодавчих актів, дані, надані Міністерством освіти, культури та досліджень (додаток №3), інформація з консультацій та

структурованих дискусій із експертами галузі, а також інші звіти / пропозиції щодо публічної політики / тематичні аналізи / новини чи розслідування.

Водночас застосовувався метод документування та дослідження публічної політики й звітів, зокрема аналіз інформації на вебсторінках органів державної влади, відповідальних за кінематографію, а також в інших джерелах інформації, що допомогли з'ясувати вплив Закону №116/2014 на сектор кінематографії. Нарешті, в процесі моніторингу ступеня виконання заходів, передбачених Законом про кінематографію, посилена увага приділяється заходам, не здійсненим узагалі, здійсненим частково чи неналежним чином.

5.2. МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ПРОГНОЗУ ВПЛИВУ РЕАЛІЗАЦІЇ АКТА НА ІНТЕРЕСИ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН

Головні питання на стадії підготовки до PLS — правильна ідентифікація заінтересованих сторін, з якими слід консультиватися на етапі здійснення PLS, та визначення інформації, потрібної для проведення оцінки. Ці два питання взаємопов'язані: вибір заінтересованих сторін залежить від обсягу й типу необхідної інформації, яка, своєю чергою, змінюється залежно від цілей оцінки. Отже, в підсумку ідентифікація заінтересованих сторін тісно пов'язана з типом реалізуваної перевірки (юридична оцінка чи оцінка впливу застосування акта).

Загалом під терміном «заінтересовані сторони» слід розуміти державні органи, відповідальні за ухвалення підзаконних актів та інші заходи з реалізації законів («виконавчі органи»), а також кінцевих реципієнтів, як державних, так і приватних, які мають дотримуватися закону («регульовані сторони»). Важливо наголосити, що виконавчі органи включають державні адміністрації різних рівнів, зокрема міністерства, незалежні агенції, регулюючі органи та місцеві органи влади, які відповідають за ухвалення регламенту імплементації та інші заходи, необхідні для «операціоналізації» оцінюваного закону.

5.3. ПЕРШИЙ ЗАПИТ НА ОТРИМАННЯ ІНФОРМАЦІЇ В РАМКАХ ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПАРЛАМЕНТОМ ШОТЛАНДІЇ (НЕОФІЦІЙНИЙ ПЕРЕКЛАД)

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА: НАЦІОНАЛЬНА ІНІЦІАТИВА ЩОДО БОРОТЬБИ З ШАХРАЙСТВОМ

Запит на отримання письмової інформації. Комітет з державного аудиту та оцінки ефективності застосування законодавства Парламенту Шотландії проводить першу в своїй історії процедуру PLS. Комітет погодився вивчити розділ 97 Закону Шотландії про кримінальне судочинство і ліцензування 2010 року, відповідно до якого законодавчо закріплено Національну ініціативу щодо боротьби з шахрайством, і визначити можливості реалізації тих чи інших покращень.

Повну інформацію про нашу роботу наведено тут:

<http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/103301.aspx>

Завдання оцінки ефективності застосування законодавства — з'ясувати такі питання:

- Чи реалізовані політичні наміри зі створення Національної ініціативи щодо боротьби з шахрайством в Шотландії на законодавчій основі?
- Які необхідні подальші зміни в політиці чи законодавстві для підвищення ефективності Національної ініціативи щодо боротьби з шахрайством?

ПИТАННЯ ДЛЯ РОЗГЛЯДУ

Пропонуємо вам за наш кошт надати комітету письмові коментарі з таких питань:

- Які вигоди, фінансові та інші, принесло закріплення Національної ініціативи щодо боротьби з шахрайством на законодавчому рівні?
- Чи можна якимось чином поліпшити законодавство?
- Чи слід посилити участь у Національній ініціативі щодо боротьби з шахрайством?
- Чи є органи, які не беруть участі в Національній ініціативі щодо боротьби з шахрайством, але повинні це робити?
- Які ще питання ви хотіли би порушити у зв'язку з цими конкретними положеннями законодавства?

Ви не мусите питання відповідати на всі запитання, а також можете надати будь-яку іншу інформацію, яка, на вашу думку, стосується справи.

Наголосимо, що ми збираємо думки лише щодо розділу 97 Закону, а не щодо акта в цілому.

НАДАННЯ ДОКАЗІВ (СВІДЧЕНЬ, ІНФОРМАЦІЇ)

Крайній термін для відправки письмових подань — до кінця дня п'ятниці, 31 березня 2017 року. Перш ніж надавати комітету інформацію, ви маєте прочитати і прийняти політику Парламенту Шотландії щодо поводження з письмовими доказами. Відповідно до неї подані матеріали зазвичай публікуються на вебсайті Парламенту.

Тим, хто подає інформацію, пропонується обмежити її обсяг еквівалентом чотирьох сторінок формату А4. Докази мають бути надані в електронному форматі (MS Word) на адресу електронної пошти parls.committee@parliament.scot.

Організації та приватні особи, які не мають доступу до ПК та інтернету, можуть надати паперовий примірник

*Секретар Комітету з державного аудиту
та оцінки ефективності застосування законодавства,
Парламент Шотландії, Единбург, EH99 1SP*

Документ підготовлено Офісом
парламентської реформи в рамках Проєкту
ЄС-ПРООН з парламентської реформи.

Зміст публікації є виключно відповідальністю
авторів/ок і необов'язково відображає позицію
Європейського Союзу або Програми розвитку ООН.